



# A KÖZFOGLALKOZTATÁS MINT SZAKPOLITIKA

A BELÜGYMINISZTERIUM KIADVÁNYA

BUDAPEST 2020

## **SZERZŐK**

Bakonyvári Katalin, Baranyai Andrea, Barcsai Zsuzsanna, Bézi Sándor,  
Bíró Katalin, Bodnárné dr. Boda Dorottya, Gulyás Mariann, Ignits Györgyi, Kátai Balázs,  
Lacza Annamária, Lehel Andrásné, Lengyelné dr. Farkas Györgyi, Lőrincz Leó,  
Majoros Erzsébet, Mód Péter, Sumné Galambos Mária, Szulimán Zsolt,  
Téglás Ildikó, Tóthné Ács Ágnes

## **LEKTORÁLTA**

Burcsik István, Busch Irén és Réthy Pál

## **SZERKESZTŐ**

Ignits Györgyi és Szulimán Zsolt

## **OLVASÓSZERKESZTŐ**

Oláhné Dér Melinda

## **KIADJA**

Belügyminisztérium

## **FELELŐS KIADÓ**

Dr. Pintér Sándor belügyminiszter

Minden jog fenntartva.

## **ONLINE VÁLTOZAT ELÉRHETŐSÉGE**

<https://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/kiadvanyok>

**A tartalomjegyzékben az adott cikke/oldalszámra kattintva  
a dokumentum a hivatkozott oldalra ugrik.**

**A tartalomjegyzékhez való visszajutást  
az oldalak alján levő kék  felfelé nyilak segítik.**

## **TIPOGRÁFIA / TÖRDELÉS**

Cserépy László

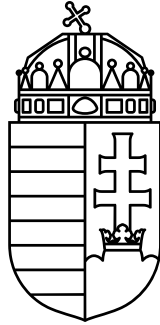
## **ONLINE KIADVÁNY KIVITELEZÉSE**

Duna-Mix Kft., Vác.

## **FELELŐS VEZETŐ**

Szakolczai Lóránt ügyvezető igazgató

[www.dunamix.hu](http://www.dunamix.hu)



# A KÖZFOGLALKOZTATÁS MINT SZAKPOLITIKA

A BELÜGYMINISZTERIUM KIADVÁNYA

BUDAPEST 2020

Rövidítések jegyzéke .....	6
Jogszabályok jegyzéke .....	9
Bevezetés .....	12
<b>I. A közfoglalkoztatás nemzetközi gyakorlata .....</b>	<b>15</b>
<b>II. A közfoglalkoztatás előzményei Magyarországon .....</b>	<b>19</b>
<b>1. Az egységes közfoglalkoztatás előzménye .....</b>	<b>20</b>
A Fővárosi Közmunkák Tanácsa .....	20
A munkaügyi szervezet kialakulása .....	20
A munkaerőpiaci szolgáltatások .....	21
A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat felépítése, működése .....	22
Közhasznú, közmunka, közcélú munkák időszaka (1990-2009) .....	23
Az alkalmazott foglalkoztatáspolitikai eszközök .....	26
„Út a munkához program” (2009) .....	31
<b>2. A széttagolt közfoglalkoztatás eredményei, tanulságai .....</b>	<b>35</b>
<b>III. Az egységes közfoglalkoztatási rendszer kialakítása (2010-2015) .....</b>	<b>39</b>
<b>1. A szakpolitika filozófiája, legfőbb céljai, szerepe a közpolitikai stratégiák között .....</b>	<b>40</b>
A közfoglalkoztatás egységes rendszerének koncepciója .....	40
A közfoglalkoztatás céljai a kapcsolódó stratégiákban .....	41
<b>2. A rendszer legfontosabb elemei, a szabályozás, és annak változásai .....</b>	<b>43</b>
A közfoglalkoztatás jogi szabályozása .....	44
A közfoglalkoztatási támogatások típusainak részletes ismertetése .....	50
<b>3. A közfoglalkoztatás működése .....</b>	<b>56</b>
A közfoglalkoztatás működtetéséhez szükséges forrás .....	56
A 2011-2015 közötti közfoglalkoztatás a statisztika tükrében .....	59
A 2011-2015 közötti közfoglalkoztatás programjai .....	68
A hazai szervezetekkel, és a nyilvánossággal folytatott kommunikáció .....	77
A nemzetközi szervezetekkel folytatott kommunikációból származó kihívások .....	78
<b>4. A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzések .....</b>	<b>79</b>
<b>5. A közfoglalkoztatást támogató rendszerek .....</b>	<b>84</b>
<b>IV. A zsongorodó közfoglalkoztatás (2016-2019) .....</b>	<b>87</b>
<b>1. Kihívás: a beinduló gazdaság munkaerőigénye .....</b>	<b>88</b>
Munkaerőpiaci tendenciák .....	90
<b>2. Hangúlyváltozások: az alkalmazkodást segítő intézkedések .....</b>	<b>92</b>
Új, a munkaerőpiaci kimenetet segítő szabályozási elemek .....	92
A nyílt munkaerőpiac fokozódó igényeinek kielégítése .....	98
Új programok, régi programok újragondolásai a foglalkoztathatóság növelése érdekében .....	101

3. <b>Eredmények</b> .....	116
A 2016-2019 közötti közfoglalkoztatás programjai .....	116
A közfoglalkoztatás működése (2016-2019. I. félév) .....	120
4. <b>A legalacsonyabb képzettségűek számára szervezett, szolgáltatási elemekkel kiegészített képzési programok - A GINOP-6.1.1-15 – „Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése” elnevezésű kiemelt projekt</b> .....	126
5. <b>Kommunikáció</b> .....	136
A hazai kommunikációban kihangosodó elvárások .....	136
A nemzetközi szervezetekkel folytatott kommunikációból származó kihívások .....	137
Közfoglalkoztatási portál .....	137
A Belügyi Tudományos Tanács Közfoglalkoztatási Munkacsoportja .....	139
<b>V. A közfoglalkoztatás további eredményei</b> .....	142
1. <b>Közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szövetkezetek</b> .....	143
A szociális gazdaság elhelyezkedése Magyarországon .....	143
Szociális gazdaság és a közfoglalkoztatás .....	147
Közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szövetkezetek szerepe és sajátosságai .....	149
A „Fókuszban az önkormányzati tagsággal rendelkező szociális szövetkezetek támogatása” program szerepe a szövetkezetek fejlesztésében .....	153
Közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szövetkezetek működésének akadályai .....	156
Szociális szövetkezeti jó gyakorlatok .....	157
A közfoglalkoztatás bázisán létrehozott szociális szövetkezetek fejlesztési irányai .....	158
2. <b>Jó gyakorlatok a közfoglalkoztatásban</b> .....	161
START Plusz elismerések .....	161
Jó gyakorlatok a közfoglalkoztatásban (2011-től napjainkig) .....	161
3. <b>A Virtuális Közfoglalkoztatási Piac</b> .....	169
4. <b>Közfoglalkoztatási kiállítások</b> .....	171
<b>VI. Az egységes közfoglalkoztatás értékelése, további kihívások</b> .....	174
1. <b>A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra c. kutatás záró tanulmányának főbb megállapításai és javaslatai</b> .....	176
2. <b>Térségfejlesztés gazdaságélénkítéssel és felzárkóztatással</b> .....	179
3. <b>A közfoglalkoztatásba bevonható célcsoport kompetenciáinak változása, további kihívások a programban tartás és kivezetés nehézségei</b> .....	181
4. <b>Szakmapolitikai célkitűzések</b> .....	182
Felhasznált irodalom .....	185
Mellékletek .....	190



ÁFSZ.....	Állami Foglalkoztatási Szolgálat
Ákr.....	az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
Általános csoportmentességi rendelet.....	a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 800/2008/EK rendelet
AM.....	Agrárminisztérium
ÁSzF.....	általános szerződési feltételek
BA.....	Bérgarancia Alap
BM.....	Belügyminisztérium
BPJ.....	bérpótló juttatás
CsR.....	országspecifikus ajánlások (angolul: Country Specific Recommendations)
EFO.....	egyszerűsített foglalkoztatás
Efo. tv.....	az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény
EGYT.....	egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás
EMMI.....	Emberi Erőforrások Minisztériuma
EU COM.....	Európai Bizottság
FA.....	Foglalkoztatási Alap
FHT.....	foglalkoztatást helyettesítő támogatás
Flt.....	1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról
Fókusz program.....	„Fókuszban az önkormányzati tagsággal rendelkező szociális szervezetek támogatása” című pályázati program
FPIR.....	pénzügyi informatikai rendszer
GINOP.....	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program
GINOP-6.1.1 projekt.....	GINOP-6.1.1-15-2015-00001 azonosítószámú „Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése” elnevezésű kiemelt projekt
GYIK.....	Gyakran ismételt kérdések
HEFOP.....	Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program
Hétfa.....	Hétfa Kutatóintézet és Elemző Központ
HKÉF.....	háztartási költségvetési és életkörülmények adatfelvétele
IGP.....	Ifjúsági Garancia Program



<b>IGR</b> .....	Ifjúsági Garancia Rendszer
<b>ILO</b> .....	Nemzetközi Munkaügyi Szervezet
<b>IMF</b> .....	Nemzetközi Valutaalap (angolul International Monetary Found)
<b>IR</b> .....	A kormányhivatalok és járási hivatalok munkaügyi nyilvántartási rendszere
<b>ITM</b> .....	Innovációs és Technológiai Minisztérium
<b>Ket.</b> .....	hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
<b>Kftv.</b> .....	2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról
<b>KIM</b> .....	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
<b>KSH</b> .....	Központi Statisztikai Hivatal
<b>KTk</b> .....	Közfoglalkoztatási Támogatások Keretrendszere
<b>LHH</b> .....	leghátrányosabb helyzetű kistérségek
<b>MKIK</b> .....	Magyar Kereskedelmi és Iparkamara
<b>MPA</b> .....	Munkaerőpiaci alap
<b>MSZA</b> .....	Munkanélküliek Szolidaritási Alapja
<b>NAK</b> .....	Nemzeti Agrárgazdasági Kamara
<b>NAV</b> .....	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
<b>NFA</b> .....	Nemzeti Foglalkoztatási Alap
<b>NFM</b> .....	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
<b>NFSZ</b> .....	Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat
<b>NGM</b> .....	Nemzetgazdasági Minisztérium
<b>NISZ</b> .....	Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.
<b>NMH</b> .....	Nemzeti Munkaügyi Hivatal
<b>NSZFH</b> .....	Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal
<b>NVS</b> .....	Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégia
<b>OECD</b> .....	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (angolul Organisation for Economic Co-operation and Development)
<b>OFA</b> .....	Országos Foglalkoztatási Alapítvány
<b>OKJ</b> .....	Országos Képzési Jegyzék
<b>OMÉK</b> .....	Országos Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Kiállítás és Vásár



---

<i>Pftv</i> .....	A pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény
<i>PM</i> .....	Pénzügyminisztérium
<i>RA</i> .....	Rehabilitációs Alap
<i>RÁT</i> .....	Rendelkezésre Állási Támogatás
<i>RSZS</i> .....	Rendszeres Szociális Segély
<i>SZA</i> .....	Szakképzési Alap
<i>TÁMOP</i> .....	Társadalmi Megújulás Operatív Program
<i>TKKI</i> .....	Türr István Képző és Kutató Intézet
<i>TSZ</i> .....	Támogatási Szerződés
<i>VKP</i> .....	Virtuális Közfoglalkoztatási Piac



**1998/2006/EK bizottsági rendelet** az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról

**800/2008/EK rendelet** a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról 800/2008/EK rendelet (a továbbiakban: általános csoportmentességi rendelet)

#### **Magyarország Alaptörvénye**

**1870. évi X. törvénycikk** a Duna-folyamnak a főváros mellett szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák végrehajtási közegeiről

**1978. évi IV. törvény** a Büntető törvénykönyvről

**1991. évi IV. törvény** a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény (a továbbiakban: Ft.)

**2001. évi CI. törvény** a felnőttképzésről

**2004. évi CXL. törvény** a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló (Ket.)

**2004. évi CXXIII. törvény** a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény (Pftv.)

**2006. évi X. törvény** a Szövetkezetekről

**2007. évi II. törvény** a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról

**2010. évi LXXV. törvény** az egyszerűsített foglalkoztatásról (Efo. tv.)

**2011. évi CVI. törvény** a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról (Kftv.)

**2011. évi CLVI. törvény** az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról

**2011. évi CLXXXVII. törvény** a szakképzésről (Szakképzési tv.)

**2011. évi CXCI. törvény** a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról

**2012. évi I. törvény** a munka törvénykönyvéről (Mt.)

**2012. évi CCXVI. törvény** az egyes foglalkoztatási tárgyú törvényeknek a Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról

**2013. évi LXXVII. törvény** a felnőttképzésről

**2016. évi CL. törvény** az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)

**49/1999. (III.26.) Korm. rendelet** a közmunkaprogramok támogatási rendjéről

**118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet** a munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről

**62/2006 (III. 27) Korm. rendelet** a közcélú munkavégzésről



311/2007. (XI. 17.) *Korm. rendelet* a kedvezményezett térségek besorolásáról

212/2010. (VII. 1.) *Korm. rendelet* az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről

375/2010. (XII. 31.) *Korm. rendelet* a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról

170/2011. (VIII. 24.) *Korm. rendelet* a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról

150/2012. (VII. 6.) *Korm. rendelet* az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló

393/2013. (XI. 12.) *Korm. rendelet* a felnőttképzési tevékenység folytatásához szükséges engedélyezési eljárásra és követelményrendszerre, a felnőttképzést folytató intézmények nyilvántartásának vezetésére, valamint a felnőttképzést folytató intézmények ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról

290/2014. (XI. 26.) *Korm. rendelet* a kedvezményezett járáások besorolásáról

320/2014. (XII. 13.) *Korm. rendelet* az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról

105/2015. (IV. 23.) *Korm. rendelet* a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről szóló

328/2015. (XI. 10.) *Korm. rendelet* a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési juttatásáról

94/2018. (V. 22.) *Korm. rendelet* a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

1139/2017. (III. 20.) *Korm. határozat* az egyes munkaerőpiaci intézkedésekről

1225/2011. (IV. 29.) *Korm. határozat* a közfoglalkoztatás, társadalmi felzárkózás és a szociális földprogram tekintetében a Gyöngyösi kistérség egyes településeinek kiemelt településsé nyilvánításáról

1507/2013. (VIII. 1.) *Korm. határozat* a közfoglalkoztatással összefüggő egyes kérdésekről

1040/2016. (II. 11.) *Korm. határozat* a közfoglalkoztatás 2016. évi céljairól és a közfoglalkoztatás szempontjából kiemelt települések meghatározásáról

1536/2016. (X. 13.) *Korm. határozat* a köznevelési, a szakképzési, a felsőoktatási és a felnőttképzési rendszer digitális átalakításáról és Magyarország Digitális Oktatási Stratégiájáról

1139/2017. (III. 20.) *Korm. határozat* az egyes munkaerőpiaci intézkedésekről

1545/2018. (X. 30.) *Korm. határozat* a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1006/2016. (I. 18.) *Korm. határozat* módosításáról.

6/1996. (VII. 16.) *MüM rendelet* a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról

33/1998. (VI. 24.) *NM rendelet* a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről

30/2000. (IX. 15.) *GM rendelet* a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról

2/2011. (I. 14.) *NGM rendelet* a nyilvántartásból való törlésről



3/2011. (II. 11.) KIM *rendelet* a területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatairól

56/2013. (XII. 4.) NGM *rendelet* a felnőttképzési tevékenység folytatásának engedélyezési eljárás során fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékéről, befizetésének és felhasználásának szabályairól, valamint a felnőttképzést folytató intézmények ellenőrzése során kiszabott bírság befizetésének rendjéről

59/2013. (XII. 13.) NGM *rendelet* a felnőttképzési szakmai programkövetelmények nyilvántartásba vételének követelményeiről és eljárási rendjéről, valamint a szakmai végzettség megszerzésének igazolásáról

14/2014. (III. 31.) NGM *rendelet* a felnőttképzési szakértői és a felnőttképzési programszakértői tevékenység folytatásának részletes szabályairól

30/2017. (XI. 14.) AB *határozat* a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (4a) bekezdésének b) pontja, illetve az 1. § (4b), (4f) és (4g) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

8001/1987. (Mü. K. 15.) ÁBMH-PM számú *együttes tájékoztató* a közhasznú munkavégzésről



# BEVEZETÉS

*„A legnagyobb áldás nem abból származik, hogy ingyen kenyér adassék a szegény népnek, hanem, hogy lehetőleg mindenkinek munkaalkalom nyitassék, amelyben talán fárasztó dolgokkal, de biztos és megérdemelt kenyeret lehessen szerezni.”*

(Gróf Széchenyi István, Stádium 286. p.)

## Tisztelt Olvasó!

Jelen tanulmány nem kevesebbre vállalkozik, mint az immár 10. éve működtetett egységes közfoglalkoztatás hazai rendszerének részletes bemutatására, szakpolitikai kapcsolódásainak feltárására és értékelésére. E vállalat már csak azért sem könnyű feladat, mert egy olyan rendszer működési sajátosságait foglalja össze, mely megszületése óta heves viták tárgya a hazai politikai életben, a nemzetközi politikában, és a közéletben egyaránt. Egy rendszer, mely bár a foglalkoztatáspolitikai szakértő közönségét is megosztotta kezdeti állapotában, azonban hosszú távú érdemei, eredményei korábbi kritikussai számára is elvitathatatlanok.

Egy, az elmúlt 9-10 évet bemutató tanulmány összegzése nem csak a közfoglalkoztatás komplex jellege miatt nehéz. Egyfelől az abban részt vevő egyének különbözősége, eltérő munkaerőpiaci háttere, valamint a közfoglalkoztatók sokszínűsége miatt is, másfelől a szakpolitika folyamatos fejlődésének, alakulásának, finomhangolásának következtében is.

A közfoglalkoztatás az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedni nem tudó álláskeresőkre részére jelent egy állami munkahelyteremtési eszközt, nem véletlen hogy az uniós aktív munkaerőpiaci szakpolitikák között is a közvetlen munkahelyteremtés kategóriájába („direct job creation”) sorolandó. Ám a szakigazgatás a kezdetektől hangsúlyozta, hogy a hazai gazdasági, munkaerőpiaci körülmények között ezt a szakpolitikát jóval komplexebben kell értékelni, hiszen fontos szerepet játszik a területfejlesztés, önkormányzati településfejlesztés, valamint a szociálpolitika területén is.

Az elmúlt 9 évben több mint 710 ezer fő volt érintett a közfoglalkoztatásban, vagyis dolgozott legalább egy napig valamelyik programban, több mint 185 ezer darab közfoglalkoztatási támogatási szerződés kötött, több mint 10 ezer közfoglalkoztatóval.

A kezdeti évek gazdasági válság okozta tömeges munkanélküliségének időszakában a programok kialakítása, felépítése folyt, s ebben a szakaszban az önkormányzati vezetőknek is fel kellett nőni az akkor még újszerűnek számító közfoglalkoztatói feladataikhoz, mint ahogy a szervezeti átalakulásoktól terhelt munkaügyi szolgálat kollégáinak is. Előbbiek hozzáállását jól szemlélteti egy később jó gyakorlatként díjazott kistérségi polgármester visszaemlékezése, aki a mezőgazdasági programok indulásakor jelentkező kezdeti viszolygását fejezte ki azzal, hogy „Nem akartam (újra) TSZ vezető lenni”.<sup>1</sup> A munkaügyi szolgálat helyi (korábban kirendeltségeken, később járási hivatalokban dolgozó) kollégái számára a közfoglalkoztatók segítése mellett a hatalmas közvetítési, programba vonási és dokumentációs/adminisztrációs teher jelentett újdonságot a közfoglalkoztatás felfutásának

1 Forrás: Interjú a település polgármesterével (2016 ősz)



időszakában, miközben a rendszer adminisztrációját segítő informatikai rendszerek ekkor még gyerekcipőben jártak.

A közfoglalkoztatottak már ebben az időszakban sem alkottak egységes célcsoportot. Jelentős különbségképző tényező volt közöttük, hogy egy részük viszonylag hosszabb munkaerőpiaci karrierrel rendelkezett – ám a válság során munkahelyük megszűnt és újra elhelyezkedni nem tudtak, s így kerültek a közfoglalkoztatásba –, más részük azonban sohasem dolgozott, így a rendszeres munkavégzést és jövedelemszerzést eddigi élete során még nem tapasztalta meg. Míg az előző csoport meglévő munkakultúrája és képességei segítségével, a gazdasági konjunktúrával párhuzamosan sikeresebben tudott újra elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon, utóbbiak felzárkóztatása jóval időigényesebb és komplexebb folyamat, amely kezdeti nehézségeiről számos esettanulmány szól. Ezek az esettanulmányok leírják a rendszeres munkavégzés pozitív személyiségformáló hatását (onnantól kezdve, hogy a napi rutin kialakul, hogy megtanulnak csapatban dolgozni, együttműködni, örülni a sikernek stb.) és a közfoglalkoztatás településképre, közösségekre gyakorolt kedvező hatásait is. A rendszeres és biztos jövedelem, még ha az alacsony szintű is volt, hatalmas fejlődést jelentett azok számára, akik korábban nem vagy csak alkalmi jelleggel dolgoztak.

A programok sikerességének egyik legfontosabb záloga minden esetben a helyi vezető személye volt, és az ma is. Ahogy fejlődött a rendszer, a munkaszervezés is egyre bonyolultabbá vált, több párhuzamosan folyó, akár több száz fős létszámot foglalkoztató programokat kellett egy-egy településen tervezni, koordinálni, irányítani, megvalósítani. A közfoglalkoztatás helyi gazdaságfejlesztésben történő egyre nagyobb térnyerése következtében idővel mindehhez jelentős beruházások és tárgyi eszköz beszerzések társultak. A számos jó gyakorlat, innovatív elképzelés és helyi siker mellett azonban, a gazdaság élénkülésével párhuzamosan a megfelelő humán erőforrás biztosítása – különösen a munkavezetői szinten – egyre jelentősebb gondot jelentett valamennyi közfoglalkoztató és a közfoglalkoztatás alapjain létrejött szociális szövetkezetek számára egyaránt. Települési esettanulmányok sora tanúskodik arról, hogy ott, ahol a közfoglalkoztatást jól működtetik, át tudják formálni a falut, annak közösségét. Az azonban, hogy melyik településen van meg a helyi kezdeményező-készség és innovatív ötlet, az ötleteket végigvinni akaró és tudó polgármester, a jó munkavezető, akinek delegálni lehet a feladatokat, a mai napig esetleges.

A hazai munkavállalási korú állomány aktivitási szintje a közfoglalkoztatás bevezetése óta összességében jelentősen, az uniós országok középmezőnyébe emelkedett.<sup>2</sup> A közfoglalkoztatás megszüntette az inaktivitás kultúráját, a munkaerőpiacról kiszorult, vagy annak peremén lévő, a legális munka világához csak ideiglenesen, eseti jelleggel kapcsolódó rétegek tartós aktiválásához járult hozzá. A közfoglalkoztatás, különösen annak kezdeti éveiben, sikeresen aktivált nemcsak olyan embereket, akik korábban tartós munkanélküli státuszban voltak, hanem olyanokat is, akik inaktív státuszúnak voltak tekinthetők. Ezen kívül bekapcsolta a legális munka világába a hátrányos helyzetű, szegregált vidéki térségeket, kistelepüléseket is, melyekben élő komplex hátrányokkal jellemezhető személyek munkaerőpiaci integrációját a korábbi aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök – még a konjunktúra idején sem – tudták megvalósítani.

A közfoglalkoztatás azáltal, hogy jelentős, az uniós forrásoknál lényegesen egyszerűbben elérhető településfejlesztési forrásbővülést hozott a kistelepüléseknek, felszabadított egy

2 A 15-64 évesek aktivitási rátája 61,9%-os volt 2010-ben (az uniós országok rangsorában a 2. legalacsonyabb), ami 2018-ra 71,9%-ra emelkedett.



olyan, helyi erőforrásokra építő innovációs potenciált, amely révén önkormányzati termelő kapacitások nőttek ki, kisebb-nagyobb fejlesztések valósultak meg, új helyi gazdasági szereplők jelentek meg a vidéki Magyarországon.

A közfoglalkoztatás rendszere tehát az az adekvát gazdaságpolitikai eszköz volt, ami választ kívánt és tudott adni az inaktivitás problémájára. Strukturális problémát kezel, és bár a szakigazgatás mind a mai napig hangsúlyozza annak átmeneti jellegét, már a kezdetektől nyilvánvaló volt, hogy egy adott települési kör leghátrányosabb, a munkaerőpiactól legmesszebb álló munkavállalói csoportjának számára nem csupán átmeneti jellegű, és ezzel a résztvevők is így számolnak.

Az évek során egyre inkább a rendszer területfejlesztési és szociális céljai váltak fontosabbá. Ez különösen hangsúlyos ma, amikor a közfoglalkoztatottak számának jelentős mérséklődésével döntően azok ragadtak bent a rendszerben, akik foglalkoztathatósága a legrosszabb, munkaerőpiaci integrációja a legnehezebb. Nyilvánvaló az is, hogy a legszegényebb települési kör esetén a közfoglalkoztatás csak egy eleme a szükséges komplex felzárkóztató folyamatnak. Itt szociális, családvédelmi, egészségügyi segítségre, közösségfejlesztésre van szükség, és csak ezt követheti a gazdaság fejlesztése.

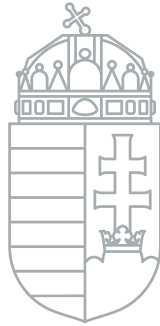
A közfoglalkoztatás létszámai 2016-ig folyamatosan nőttek, ettől az évtől kezdve azonban csökkenésnek lehetünk tanúi. A csökkenés mögött az erősödő gazdasági konjunktúra, illetve ezzel összefüggésben a nyílt munkaerőpiac felfokozódó munkaerőigénye áll. Ennek megfelelően a közfoglalkoztatás céljai is módosultak, így a szakigazgatás egyre több intézkedést vezetett be az elsődleges munkaerőpiac felé történő kijutás ösztönzésére. Az intézkedések és a hozzájuk kapcsolódó programok kidolgozását és megvalósítását nem segítette a foglalkoztatáspolitikai irányítás széttagoltsága sem minisztériumi szinten, sem a területi igazgatás szintjén.

E rövid bevezetőből talán érzékelhető volt, hogy összességében a közfoglalkoztatás gyakorlati működtetése mindig is nagyban függött és függ ma is a helyi viszonyoktól. Ahogy az is nyilvánvaló, hogy a rendkívül nagy lokális egyenlőtlenségekkel jellemezhető hazai munkaerőpiacon a közfoglalkoztatottak sikeres munkaerőpiaci integrációja is mindig a helyi sajátosságok figyelembevételével alakult és alakítható. Éppen ezért tartottuk fontosnak, hogy sok helyen teret adjunk a rendszer sokszínűségét felvillantó gyakorlati példák, egy-egy konkrét program esettanulmány-szerű, részletes bemutatásának is.

A tanulmányban egyfajta szerzői szubjektivitás is megjelenik, hiszen a szerzők maguk is a szakigazgatás belső szereplői, a közfoglalkoztatási politika aktív alakítói voltak a tanulmány írásakor. Igen nehéz egy a mai napig aktív rendszerről külső szemlélőként véleményt formálni, azonban számos pártatlan kutatásból vett példával, objektív értékelésekkel is megpróbáljuk ellensúlyozni, esetleg más szempontból megközelítve bemutatni a rendszer filozófiáját.

Bízunk abban, hogy e tanulmány végigolvasása segíti a hazai foglalkoztatáspolitikai 2010-es éveinek talán legmerészebb és egyik legsokoldalúbb vállalásának megértését, betekintést enged a rendszer működésébe, az azt befolyásoló külső tényezőkbe, és megmutatja e korántsem tökéletes, folyton változó és alakuló rendszer kimagasló eredményeit, a benne dolgozó több ezer közfoglalkoztatott munkájának sokszor a nagy nyilvánosság előtt rejtve maradt értékeit, a nap, mint nap a programokért küzdő önkormányzati és állami alkalmazottak áldozatos szerepvállalását.





I.

# A KÖZFOGLALKOZTATÁS NEMZETKÖZI GYAKORLATA



## I. A KÖZFOGLALKOZTATÁS NEMZETKÖZI GYAKORLATA<sup>1</sup>

A magyar közfoglalkoztatás egységes rendszere nagyságrendjében és munkaerőpiaci politikában betöltött szerepe szempontjából is lényegesen eltér az érett piacgazdaságokban, de még a posztoszocialista országokban folytatott gyakorlattól is. A nemzetközi szervezetektől és az uniós testületektől érkező kritikák megalapozásában fontos szerepet játszottak a korábbi, közvetlen munkahelyteremtés hatékonyságával kapcsolatos értékelések. Ezért is fontos, hogy tisztázzuk, mik azok a társadalmi – gazdasági körülmények és kihívások, amelyek más országokban a közvetlen munkahelyteremtést indokolták, milyen megoldásokat választottak más országok, és milyen eredményeket értek el. A történelmi előzmények bemutatásának célja a közfoglalkoztatás néhány történelmi korszakon és földrészen átvívelő sajátosságának, feladatának kiemelése.

### A „mindig is volt” közfoglalkoztatás

„Közfoglalkoztatás mindig is volt” sugallja az elemzők egy része, olyan monumentális építészeti emlékekre mutatva, amik csak erőforrások koncentrációja és központosított irányítás mellett valósulhattak meg.<sup>2</sup> Más szerzők a történelmi példákat a közmunkák közszolgálati, infrastrukturális létesítményeket létrehozó, és a szegénységet enyhítő, jövedelempótló jellegének bemutatására használják (Pirisi, 2019). Szinte minden szerző megemlíti a közmunkáknak a közös teherviselés igényéből táplálkozó jellegét is. A közösségekben kezdetektől megjelenik az az igény, hogy tagjai közül azok, akik képesek, járuljanak hozzá a közös javak előállításához.

### Közfoglalkoztatás, mint anticiklikus beavatkozás

A legtöbben egyetértenek abban, hogy az ipari társadalmak létrejötte cezúrárt jelentett a közmunkák szempontjából: a XVIII. században a foglalkoztatási formák átalakulásával, a bér munka jellemzővé válásával, a nagy strukturális átalakulás eredményeként széles rétegek maradtak munka és jövedelem nélkül. Az állami és önkormányzati közfeladatokat megvalósító programokban való részvétel a jövedelemmel nem rendelkezők számára, törvényben előírt módon kötelező volt és mindig meghatározott időtartamra szólt (Kulinyi, 2013). A közmunkának kezdettől a társadalmi integrációt erősítő és a társadalmi feszültségeket enyhítő szerepe is volt (Csoba, 2010).

A XX. század elején a nagy gazdasági világválság idején a közmunkaprogram a válságot enyhítő, anticiklikus, keynesianus beavatkozás egyik elemeként, az állami beruházások által megvalósuló keresletélénkítő gazdaságpolitikába illeszkedett (Novoszáth, 2018). A New Deal közmunka-programjában több mint 3 millió alkalmazott vett részt azokban a nagyszabású fejlesztésekben, amik létrehozták az Amerikai Egyesült Államok (USA) modern infrastruktúráját.<sup>3</sup>

1 A nemzetközi irodalom elemzése a szakirodalom magyarul megjelent másodelemzésein alapul. Tekintettel arra, hogy az illetékes szerzők a közfoglalkoztatást egy-egy, az elemzéseik fő tárgyát képező aspektusból vizsgálták, sem a tárgyalt modellek, sem egy-egy modell-leírás szempontjai nem teljes körűek, és nem konstansok.

2 Novoszáth (2018) egyebek mellett a Kínai Nagyfalat és a Gizai Piramisok példáját említi.

3 A program részleteit Holland, Bill (2017) alapján idézi Novoszáth (2018): Az 1929-es pénzügyi és gazdasági világválság következményeként átlagosan 25%-os munkanélküliség alakult ki. Azon kívül, hogy a program lehetőséget kínált arra, hogy a válság következményeként a társadalom perifériájára szorultak visszakerülhessenek a munka világába, a programok eredményeként létesült 3470 tűzoltó torony, 97 ezer mérföldnyi út, 711 állami park, híres obszervatórium, reptér, híd, autópálya, alagút, autósztráda, valamint 3 milliárd fa került elültetésre. A munkanélküliek száma 15 millióról 9 millióra csökkent jelentős részben a közmunkaprogram eredményeként. A programokat három intézmény irányította: Polgári Védelmi Hadtest, Közmunka Hivatal és a Közmunka Projektet Irányító Hivatal.





A szakirodalom a világválságot követően a fejlett társadalmak közfoglalkoztatását az anticiklikus gazdaságpolitika klasszikus, átmeneti beavatkozásaként tárgyalta és tárgyalja a mai napig.

Közvetlenül a II. világháborút követően a fejlett világ egyes országai – így Németország, vagy Nagy-Britannia – részben az újjáépítés, részben pedig a szezonális és a rövid távú munkanélküliség kezelése érdekében szerveztek ugyan közmunkaprogramokat (Pirisi, 2019), de az eszköz alkalmazása még az 1970-es évek nagy válsága idején sem lehetett elterjedt, hiszen hasonló jellegű munkaerőpiaci következményekről nem számol be a szakirodalom.

### *Az újraelosztás válságára reflektáló közfoglalkoztatás*

A gazdaságpolitikai döntéshozók és az elméleti szakemberek érdeklődése a '90-es évek második felétől kezdődően fordult újra a munkajövedelemmel nem rendelkezők foglalkoztatása felé. Az USA-ban, majd a skandináv országokban lezajlott – a globális gazdasági átalakulásokkal is összefüggő – gazdasági szerkezetátalakulások következményként megnőtt a munkanélküliség, a szociális kiadások próbára tették a költségvetések teherbíró képességét, az elterjedő segélyfüggés társadalmi feszültségek kialakulásához vezetett. Ezek a körülmények az újraelosztás rendszereinek (munkanélküli és szociális ellátások) újragondolását tüzték napirendre. A kényszerítő körülmények hatására a nemzeti gazdaságpolitikák az álláskeresés ellen ösztönző szociális juttatások mértékének csökkentését, a hozzájutás feltételeinek szigorítását, az elhelyezkedést segítő munkaügyi szervezetekkel történő együttműködés előírását kezdték megkövetelni a munkanélküli és szociális ellátásokért folyamodóktól. A kihívásokra reagálva, például Németország 2003-2004-ben átfogó, a szociális ellátórendszerre, a munkaügyi szervezetrendszerre és a munkaerőpiac törvényi szabályozására is kiterjedő reform keretében igyekezett kezelni a magas és tartóssá váló munkanélküliséget.<sup>4</sup>

Az új kihívások a szakirodalomban egy új narratíva kialakulásának kedveztek: a hatékony, foglalkoztatást ösztönző ellátórendszerek problematikája mentén a welfare és a workfare ellátó rendszerek különbségeit, előnyeit és hátrányait taglalták.<sup>5</sup> A feltételekhez – leggyakrabban munkavégzéshez – kötött szociális ellátások (workfare) különböző, főként érett piacgazdaságokban alkalmazott modelljeivel a munkanélküliség kezelhető mértéke, a gazdaság, és a szolidaritáson alapuló civil társadalmuk fejlettsége okán, valamint az aktív eszközök (bértámogatás, átképzés, közvetítés és egyéb munkaerőpiaci szolgáltatások) korábban kiterjedtebb, illetve hatékonyabb alkalmazásával (Bakó, 2014), továbbá a közszféra illetve a szociális gazdaság foglalkoztatásának növelésével sikeresen válaszoltak a kihívásokra.<sup>6</sup>

A kevésbé fejlett, illetve posztszocialista országok közmunkaprogramjai a 2008-2009-es pénzügyi-gazdasági válság munkaerőpiaci hatásainak tárgyalásakor kerültek a kutatások fókuszába. A helyzetelemzések megnövekedett, főként az alacsony iskolai végzettségűeket és a fiatalokat sújtó munkanélküliségről számoltak be. A válság előzményei között több posztszocialista ország esetében is a már korábban elkezdődött recessziót, s ezzel össze-

4 A Méltányosság Intézet elemzése szerint a növekedési korlátokba ütköző Szlovákia hasonló, a szociális és munkaerőpiaci politika egészét átalakító reformmal válaszolt a kihívásokra. A gazdaság Németországhoz viszonyított fejletlensége, az átalakításhoz szükséges erőforrások jelentősen alacsonyabb szintje is hozzájárult ahhoz, hogy a munkaerőpiac strukturális feszültségeit (pl. a jelentős területi egyenlőtlenségek) a meghozott intézkedések nem tudták orvosolni. (Méltányosság Politikaelemző Központ, 2009)

5 Novoszáth (2018) Peck alapján összehasonlító táblát közöl a jóléti (welfare) és a munkaalapú (workfare) struktúrák néhány aspektusáról (pl. az értéktételezéséről - ideológiai elveiről -, céljairól, eszközeiről, a munkaügyi szabályozó funkciókról).

6 A 90-es évek tapasztalatai nyomán például Finnország foglalkoztatáspolitikai intézkedései arra törekedtek, hogy a munkaképes aktív korúak ne maradhassanak huzamos ideig távol a munkaerőpiactól (Koltai, 2013).



függésben a tartós munkanélküliek, illetve inaktívak magas arányát, és a nagy területi különbségeket találjuk (BM Elemzés, 2016; Koltai, 2013; Scharle, 2014). Az ide tartozó országok közül többen 2009-et, 2012-t, sőt azt követően is a munkanélküliség változatlanul magas szintjéről számoltak be (pl. Portugália, vagy Lettország).<sup>7</sup>

A rendszerváltás nagy strukturális átalakulása minden vizsgált posztoszocialista országban a piaczgazdaságokra jellemző foglalkoztatáspolitikai intézmények létrehozását kívánta. Ennek menetében ezen országokban kialakultak a keretei a közvetlen munkahelyteremtés jogi szabályozásának, és leggyakrabban önkormányzatok foglalkoztattak munkanélkülieket az így létrehozott konstrukciókban.

Tömeges közfoglalkoztatás azonban csak olyan országokban (Magyarország, Szlovákia) jött létre a válság ideje alatt, ahol a képzettség és munkaszocializáció hiánya miatt hátrányos helyzetben lévő tartós munkanélküliek tömegei koncentráálódtak pangó munkaerőpiaci kereslettel jellemezhető, depresszív térségekben.

Az Európán kívüli, jól dokumentált esetek közül az ausztrál foglalkoztatáspolitikai beavatkozások esetében találkozunk olyan konstrukciókkal, amelyek az eltérő munkakultúrával rendelkező közösségek társadalmi és munkaerőpiaci integrációját célozzák.<sup>8</sup> Másfelől, az argentin programok helyzetértékelésében találunk olyan elemeket, amelyek a hazai helyzetre rimelnek. A leírások szerint Argentínában a jelentős mértékben rendszertelen és bizonytalan jövedelemforrásokra alapított életformát kialakító nagy tömegei maradtak a gazdasági recesszió hatására megélhetés nélkül, így a közmunkaprogramok a szociális katasztrófával fenyegető szegénység enyhítésének voltak elsődleges eszközei (Kálmán, 2014; Novoszáth, 2009). A részben a Világbank által finanszírozott, és emiatt alapos értékelésekkel és monitorozásokkal kísért, jelentős tömegek számára munkahelyet biztosító beavatkozásra – akárcsak a New Deal esetében – egy tágabb, adópolitikai, és pénzügyi elemeket is tartalmazó gazdaságpolitikai reform keretében került sor.<sup>9</sup>

A közfoglalkoztatás nemzetközi szakirodalma szerint a fejlett és posztoszocialista országok esetében a közfoglalkoztatás leginkább valamely makrogazdasági sokkra, válságra adott válaszként fogadható el: a gazdasági válság hatására kialakuló strukturális munkanélküliség a kereslet átmeneti, állam általi növelését indokolhatja, leggyakrabban egyes lokalitásokra, vagy munkanélküli rétegekre koncentrálna és korlátozva.

A külföldi programok társadalmi és gazdasági kontextusának történeti elemzése ugyanakkor rámutatott, hogy a gazdasági fejlettség, az ezzel is összefüggő gazdasági szerkezet, a fekete gazdaság súlya, a foglalkoztatás szerkezete, a munkaügyi szervezetrendszer teljesítménye, a foglalkoztatottak képzettség, etnikai, kor és nem szerinti összetétele, a háztartások anyagi helyzete, valamint a területi különbségek mértéke nagymértékben hozzájárulhat egy olyan feltételrendszer kialakulásához, ami a kormányzatot egy kiterjedt közfoglalkoztatási rendszer kialakítására sarkallja.

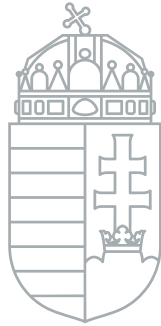
A szakirodalomból az is megtudható, hogy némely, közepes jövedelmű ország vezetése az említett körülmények és nagymértékű eladósodottsága közepette átfogó – pénzügyi, adópolitikai és szociálpolitikai változtatásokat is tartalmazó – reformintézkedéseket hozott, melynek részeként a széles merítésű közfoglalkoztatás bevezetésével és egyéb intézkedésekkel a munkaerőpiaci intézményrendszert is jelentősen átalakította.

7 A Koltai által elemzett esettanulmányok szerzői közül a portugál szerző külön hangsúlyozta is, hogy a munkanélküliség vizsgálati időpontban megfigyelt magas szintje országában nem a gazdasági válsággal függ össze. (Koltai, 2013)

8 Az ausztrál Dole program főbb jellemzőit Novoszáth (2018) ismerteti.

9 Novoszáth az argentin és a 2010 előtti magyar helyzet hasonlóságaira hívja fel a figyelmet. (Novoszáth, 2009)





II.

# A KÖZFOGLALKOZTATÁS ELŐZMÉNYEI MAGYARORSZÁGON



## II. A KÖZFOGLALKOZTATÁS ELŐZMÉNYEI MAGYARORSZÁGON

### 1. AZ EGYSÉGES KÖZFOGLALKOZTATÁS ELŐZMÉNYE

A hazai közmunkák fundamentumát, Széchenyi mottóként idézett alapgondolata jól jellemzi. Annak ellenére igaz mindez, hogy nem elsősorban a szegényeken való segítség szándéka, hanem a városrendezéssel összefüggő óriási léptékű építkezések munkaerő igényének biztosítása volt a fő cél. Így aztán nem csoda, hogy Budapest európai nagyvárossá fejlesztésének mérföldkövei és az ezeket állító közmunkások története összefonódott. Vidéken mérsékelt sikerű próbálkozások történtek, elsősorban a vasútépítés támogatására elrendelt közmunkák megindításával, azonban az eredeti elképzelés sokfelé eltért eredeti ideológiájától, mert nem egészen önkéntes alapon, hanem a vármegye által elrendelt módon teljesítették a települések a „gyalogmunkát” az építkezéseken.

#### *A Fővárosi Közmunkák Tanácsa*

A Fővárosi Közmunkák Tanácsa az 1870. évi X. tc. alapján jött létre. Építésrendészeti és városfejlesztési „projekt-irodaként” működött a II. világháború végéig, majd 1948-ban megszűnt. Építésügyi „hatósági”, városszépítészeti feladatai voltak az elsődlegesek. A testületbe a kormány 9 delegáltja mellé 6 tagot Pest, hármat Buda jelölt. A Fővárosi Közmunkák Tanácsának feladata a szabályozási tervek készítése, munkák előkészítése volt. Maga a testület, amelyet időszakonként még miniszterelnök is vezetett, de általában miniszteri rangú irányítóval működött, ki volt téve a gazdasági és politikai lobbyharcoknak, és jelentősen beleépült a nagytőke is, hiszen tagjai az ország legnagyobb bankjainak és vállalkozásainak vezető testületeiben is ott voltak.

A Kossuth Lajos utca szélesítése, a Vörösmarty tér szabályozása, a Petőfi utca meghosszabbítása, Deák tér, Veres Pálné és Duna utcák szabályozása mellett a tervekben szerepelt még a Nagykörút és a mai Andrassy út kiépítése. A sugárút építésére banki tulajdonlással külön vállalatot hoztak létre, amely a földalatti vasút építésében is részes volt. E munkálatokhoz kötődött a későbbiekben Pest szinte teljes átépítése, egy új európai város arculatának kialakítása. A Fővárosi Közmunkák Tanácsának kevésbé látványos, de fontos tevékenységei közé tartozott a rakpartok és közművek építése, illetve e munkák koordinálása. Ebben az időszakban tehát a közfoglalkoztatás lényegében a köz érdekében, állami megrendelésre végzett vállalkozói építő tevékenység volt.

#### *A munkaügyi szervezet kialakulása*

Az állami munkaügyi szervezet (Országos Munkaügyi Központ, megyei munkaügyi központok, munkaügyi kirendeltségek) szervezetrendszerének felépítése - 1990-ben történt megalkakulása óta -, többszöri átalakuláson ment keresztül. Főbb feladatai 3 nagy tevékenységi csoportra koncentráltak (ellátások, támogatások, szolgáltatások). A munkaügyi szervezet a '90-es évek elején döntő részben a munkanélkülivé vált személyek pénzbeli ellátásának megállapításával, számfejtésével, kifizetésével, a '90-es évek közepétől a munkaadóknak nyújt-



ható foglalkoztatási támogatások odaítélésével, továbbá munkaerő-közvetítéssel, képzések szervezésével, munkáltatói kapcsolattartással, munkaerőigények nyilvántartásba vételével foglalkozott. A szűkös humán erőforrás miatt a munkanélküli ügyfelekkel történő személyes segítségnyújtás, a humánszolgáltatás esetleges volt.

Magyarországon a közhasznú munkavégzés<sup>10</sup> a rendszerváltást megelőzően 1987. évtől, majd közhasznú foglalkoztatás támogatása 1996. évtől<sup>11</sup>, a közmunkaprogramok<sup>12</sup> támogatása 1999. évtől, a közcélú munkavégzés<sup>13</sup> 2006. évtől, mint jogintézmények már működtek<sup>14</sup>. Az állami pénzbeli támogatások a foglalkoztatási lehetőségek bővülését eredményezték, de a támogatások ideje alatt a munkanélküliek képzésére, humánszolgáltatások nyújtására sem elegendő humán erőforrás, sem elegendő gyakorlati ismeret, módszertan, kidolgozott szabályrendszer még nem állt rendelkezésre a munkaügyi szervezetben.

A munkanélküli<sup>15</sup> szó megnevezését az álláskereső szinonimájaként szerepeltetjük. Az álláskereső<sup>16</sup> megnevezés 2006. évtől került jogszabályban meghatározásra, abból a megfontolásból, hogy az álláskereső személy saját maga is felelős sorsának alakításáért, ezért mindent megtesz elhelyezkedése érdekében, aktív együttműködést vállal a munkaügyi kirendeltséggel. Nagyon fontos kiemelni az 1991. évi IV. törvény 4. szakaszát, amely véleményünk szerint napjainkban is hűen fejezi ki az álláskereső számára történő segítségnyújtás fontosságát: „A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (továbbiakban NFSZ) tevékenységét humánszolgáltatásként, a munkanélküliség lélektani és társadalmi összefüggéseinek figyelembevételével végzi.”

### **A munkaerőpiaci szolgáltatások**

A rendszerváltást követő időszakban nagy tömegekben munkanélkülivé váló emberek azzal szembesültek, hogy nem tudnak munkát keresni, nem tudnak magukkal mit kezdeni, nincs elképzelésük a további jövőjüket illetően. Ennek a hiánynak a kiküszöbölésére, és természetesen a külföldi tapasztalatokra alapozva elengedhetetlenül szükséges volt a munkahelykeresés „fortélyainak”, módszertanának kidolgozása, az önéletrajzírás megtanítása, a strukturált csoportos foglalkozások módszertani megalapozása: összességében a munkaerőpiaci szolgáltatások<sup>17</sup>, humánszolgáltatások teljes vertikumának megteremtése, működtetése, amelyek jelentős segítséget nyújtottak a munkanélküliek elhelyezkedésében. A szolgáltatásnyújtás jogszabályi hátterét a magyar munkaügyi szervezet egyik jelentős állomásaként a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet megalkotása biztosította.

Megjegyezzük, hogy a munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtásának feltételrendszere, bővítése, a munkanélküliek munkavégző képességének, kompetenciáinak felmérése az elmúlt évek alatt szinte semmit nem változott. Ugyanakkor az Európai Unió számos országában

10 8001/1987. (Mü. K. 15.) ÁBMH-PM számú együttes tájékoztató a közhasznú munkavégzésről

11 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról

12 49/1999. (III. 26.) Korm. rendelet a közmunkaprogramok támogatási rendjéről

13 62/2006. (III. 27.) Korm. rendelet az közcélú munkavégzésről

14 Részletesen: Novoszáth (2018)

15 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (továbbiakban Ft.)

16 1991. évi IV. törvényt módosító 2006-tól hatályos rendelkezés

17 30/2000 (IX. 15.) GM rendelet a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról



pontosan ezek, a kompetencia alapú képességek ismeretére irányuló felmérések alapozzák meg azt, hogy a munkanélkülivé váló emberek milyen munkára alkalmasak. Különösen igaz ez az egyszerű, gyáripari betanított munkák esetében, ahol a munkaközvetítések sikerességét is jelentős mértékben növeli ezen ismeret. Nem valósult meg a munkaerőpiaci szolgáltatást nyújtó szervezetek, továbbá a munkaerőpiaci szolgáltatások egységes akkreditációja sem, amely meghatározza a szolgáltatást nyújtó szervezetek munkatársainak képzettségi szintjét, illetve infrastrukturális feltételeit és a munkaerőpiaci szolgáltatások egységes szakmai módszertanát, protokolláris szabályrendszerét.

A '90-es évek közepétől a munkaügyi szervezet munkatársainak belső képzési rendszere rohamléptekkel elindult, továbbá felsőfokú iskolai rendszerű humánmenedzseri, munkavállalási tanácsadó szakirányú képzések is megkezdődtek, így elhárult az akadálya annak, hogy a munkanélkülivé váló emberek számára biztosítsák a személyes vagy csoportos formában nyújtható munkaerőpiaci szolgáltatásokat, a humán szolgáltatásokat. A kialakuló humán szolgáltatások döntő része külföldi országok gyakorlati tapasztalataira támaszkodott, ezzel egyidejűleg kellett megteremteni a szolgáltatások technikai, fizikai és nem utolsósorban a jogszabályi alapjait is.

A fentebb említett munkaerőpiaci szolgáltatások, kiegészülve a szociális és egészségügyi szolgáltatásokkal, együttesen, komplex módon nagymértékben segíthetik napjainkban a tartósan munka nélkül élő, hátrányos helyzetű álláskeresőők munkához jutását, a társadalomba, a helyi közösségekbe történő beilleszkedést.

### **A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat felépítése, működése**

Napjainkban a munkaügyi szervezet – Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (korábban Állami Foglalkoztatási Szolgálat, továbbiakban ÁFSZ) – legfelsőbb irányító szerve a Pénzügyminisztérium (továbbiakban: PM)<sup>18</sup> (korábban Nemzetgazdasági Minisztérium, továbbiakban: NGM), kivéve a közfoglalkoztatás rendszeréhez kapcsolódó valamennyi feladatot, amelyet 2011. július 1-jétől a Belügyminisztérium (továbbiakban: BM) végez.

A munkaügyi szervezet folyamatos átalakulása során a megyei és fővárosi munkaügyi központok, regionális munkaügyi központok elvesztették önállóságukat és a 2010. év óta a közigazgatás átalakulása révén a fővárosi/megyei kormányhivatalokba tagozódott főosztályi szintű szervezeti egységként funkcionálnak. A korábbi munkaügyi kirendeltségek a fővárosi kerületi/járási hivatalok irányítása alatt működő foglalkoztatási osztályként végzik feladataikat. Mindez azért fontos, mert a járási hivatalok foglalkoztatási osztályának szakmai irányítását a kormányhivatalok látják el, de a tényleges munkafeladatok irányítója és egyben a munkáltatói jogkör gyakorlója a járási hivatal vezetője. Ebből adódóan még megyei szinten sem egységes a rendszer, különbözik a módszertan, nincsenek egységes protokollok. 2010 óta az NFSZ-nél dolgozó legfontosabb munkaköröket betöltő (munkaközvetítő, munkáltatói kapcsolattartó, ellátási ügyintéző, aktíveszköz gazda) munkatársak szakmai, belső képzésben nem vettek részt, a humán szolgáltatást végző munkatársak száma jelentősen csökkent, vagy az adott kirendeltségen nincs ilyen végzettséggel rendelkező személy. Pozitív módon kell kiemelni, hogy a közfoglalkoztatás rendszerével összefüggésben (egységes módszertani ismeretek, jogszabályok értelmezése, informatikai programok, a közfoglalkoztatás céljainak, a rendelkezésre álló forrás felhasználásának szabályainak

18 2020. évtől a foglalkoztatási szakterület szakmai irányítása az Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz került.



ismertetése, szociális szövetkezetek létrehozásának feltételei, képzések és szolgáltatások bemutatása, monitoring ismeretek) 2015-2016. évben mintegy 350 fő számára a fővárosi/ megyei kormányhivataloknál, járási hivataloknál dolgozó munkatársaknak belső képzést szervezett a BM<sup>19</sup>. Ezen kívül a BM érintett szakmai osztályai rendszeresen rendeznek továbbképzéseket/ szakmai napok keretében a fővárosi/megyei és járási kollégák részére (pl. statisztikai, elemzési vagy monitoring témában).

Az NFSZ, a jelenlegi munkaügyi szervezet széttagoltan, több minisztérium irányítása alatt működik (PM, BM, Miniszterelnökség, fővárosi/megyei kormányhivatalok, járási hivatalok), így valódi célját korlátozottan képes betölteni. Humányszolgáltatási tevékenysége nem működik megfelelően, munkaközvetítési rendszere elavult, ahogy e tevékenységek jogszabályi háttere is, ezért szervezeti átalakítása elengedhetetlenül szükséges, mind az ügyfelek, mind a foglalkoztatók irányában (kompetencia vizsgálatok, kompetencia alapú munkaközvetítés, munkaerőpiaci tanácsadás, munkáltatói kapcsolattartás stb.).

### **Közhasznú, közmunka, közcélú munkák időszaka (1990-2009)**

#### *A szocialista gazdaság-, és társadalomszerveződés öröksége*

A gazdaság szocialista működtetésének számos olyan sajátossága volt, ami formálta a kialakuló munkaerőpiac lehetőségeit. Az 1968-ban bevezetett új gazdasági mechanizmus reformot követően a munkavállalók az egyre szélesedő második és nem szervezett gazdaság körülményei között szocializálódtak.<sup>20</sup> A hivatalos (biztosítási jogviszonyt keletkeztető) munkaviszonyokban megszerezhető alacsony béreket alternatív jövedelemszerző tevékenységekből származó jövedelemmel egészítették ki, aminek vidéken fontos természetes formája volt a háztájiból és a helyi cserekereskedelemből származó, háztartásokban felhasználható élelmiszer. Az időmérleg felvételekből is kiderült, hogy a munkaidő beosztás és a munkarend – a „szabadidőben” megszerezhető kiegészítő jövedelmek elérhetőségén keresztül – a munkavállalási hajlandóságot alakító jelentős tényezővé vált.

A közfoglalkoztatás szempontjából az is fontos, hogy a teljes foglalkoztatást az állami kényszerítő eszközökkel megvalósító gazdaság-szervezés tömeges ingáztatással és nem hatékony foglalkoztatással oldotta meg az alacsony képzettségű és gyakran etnikai foglalkoztatási diszkriminációnak kitett munkavállalói réteg társadalmi és munkaerőpiaci integrációját.

#### *A gazdasági rendszerváltás következményei*

A piacgazdaságra való átállás nagy szerkezeti, strukturális átalakulása nyomán keletkező jelentős munkanélküliség kapcsán az aktuális foglalkoztatáspolitikai döntéshozói részben az aktív korúak természetes cserélődése, részben a beinduló gazdaság növekvő munkaerőigénye nyomán annak automatikus mérséklődésére számítottak (Fazekas-Scharle, 2012). Mind a szakpolitika aktorai, mind a munka nélkül maradók számára megfelelő megoldásnak látszott a munkanélküli ellátás, vagy a kedvezményes nyugdíjazás, illetve más szociális ellátások, esetleg a különböző ellátások kombinációja mellett végzett alkalmi-, és fekete munkavégzés.

19 „A közfoglalkoztatás szervezése, végrehajtása és ellenőrzése a területi integrációt követő járási hivatali rendszer működésében” című képzések

20 Galasi P. és Gábor R. I. több kutatásában is foglalkozik a második gazdasággal és a gazdasági mechanizmus racionális munkavállalói magatartásra gyakorolt hatásával, ld. pl. Galasi P. és Gábor R. István (2011).



Az érett piacgazdaságok mintájára kiépülő, a Munkaerőpiaci Alapon keresztül állandó finanszírozási lehetőséggel rendelkező munkaügyi szervezetrendszer elégedett lehetett azzal, hogy békésen levezényelte az 1 millió munkahely megszűnését hozó átalakulást. Az 1996-tól konszolidálódó munkaerőpiac hatékony nagyfoglalkoztatói a nagymértékű túlkínálat körülményei között akadálytalanul alakíthatták számukra kedvezően a foglalkoztatás feltételeit: Egyrészt egyre növekvő mértékben alkalmaztak legális, de költségtakarékos foglalkoztatási formákat (pl. a kényszervállalkozásokat), másrészt a lehető legalacsonyabban tartották a béreket.<sup>21</sup> A széttartó fejlődés útján haladó gazdaság másik szektora, a hazai kis- és közepes vállalkozások, a fekete- és szürke foglalkoztatás segítségével igyekeztek versenyképesek maradni. A kiépülő foglalkoztatási és bérvizonyok vesztesei a munkavállalók voltak, akik egyre romló feltételekkel maradhattak a munkaerőpiacon. A hátrányos helyzetű, pangó, lokális munkaerőpiacokon a körülmények az itt vázoltaknál is rosszabban alakultak.

Nem meglepő, hogy a kezdődő gazdasági konjunktúra leginkább a foglalkoztatás-bővüléssel maradt adós. A tartós munkanélküliség 2003-ban volt a legalacsonyabb, az aktív korú népesség 1,5%-a.<sup>22</sup> Onnantól kezdve az addigi csökkenő tendencia megtört, újra emelkedni kezdett azoknak az aránya, akiknek a munkaerőpiaci integrációjukhoz a foglalkoztatáspolitikai hagyományos eszközei kevésnek bizonyultak. Ez együtt járt a tartós munkanélküliségbe, inaktivitásba ragadók foglalkoztathatóságának folyamatos romlásával.

A foglalkoztatás elé tornyosuló akadályok komplexitása egyre növekedett, ugyanakkor az ágazati szakpolitikák együttműködése sem tárca-, sem helyi szinten nem volt megfelelő. A szakpolitikák megfelelő működését akadályozta az érintett területeken zajló folyamatos átszervezés is: az érintett tárcák összevonása, majd szétválasztása, majd a közigazgatás átszervezése, a regionalizálás. A foglalkoztatáspolitikai szervezetrendszere (az akkori ÁFSZ) – a nemzetközi tendenciáknak megfelelően – próbálkozott ugyan a szolgáltatások kiszervezésével is, de az eredmények felemásak lettek. A piaci szereplők a fejlődő térségekben hajlandóságot mutattak arra, hogy „beszálljanak” (igényeik feltáráásával, a finanszírozásban való részvétellel) a modellek kialakításába és működtetésébe, de a rugalmatlan állami szervezetrendszer nem nyújtotta számukra az elvárt eredményt, így aztán a fejlődő térségekben hamarosan a magánközvetítők vették át az állami szervezetek szerepét. A hátrányos helyzetű térségek próbálkozásai leggyakrabban a költségvetési, illetve közösségi források megszerzésére irányultak, hiszen a munkaerőpiaci helyzet a kiszervezés teljesítményalapú működtetését nem tette lehetővé.<sup>23</sup> A munkaügyi kirendeltségek a rájuk háruló feladatokat folyamatos kapacitáselégtelenség mellett igyekeztek megoldani. Feladatuk – a passzív ellátások folyósításán és adminisztrálásán túl – az aktív eszközök működtetésére és a szolgáltatások nyújtására is kiterjedt. A projekt alapú finanszírozás elterjedésével a teljesítmények értékelésében központi szerepet kezdtek játszani az indikátorok, amelyek a hosszú távú foglalkoztatási teljesítmény helyett a jól számon kérhető, formális teljesítésekre terelték az érdekeltséget. A munkaügyi kirendeltségek hosszútávú, foglalkoztatás-növekményben is megmutatkozó eredményességét sem a helyi munkaerőpiacok helyzete, sem az ügyfélkörük romló összetétele nem tette lehetővé.<sup>24</sup> A közfoglalkoztatás további sorsa

21 A költségtakarékos bérrendszer állandó elemévé vált az adójóváírás rendszere, amin keresztül az állam a munkáltatói költségek egy részét átvállalta.

22 Scharle (2011) idézi az NFSZ statisztikáit.

23 Az ÁFSZ ezirányú tevékenységeit és foglalkoztatási non-profitok működését többen is vizsgálták. (Berde, 2013; Hétfi, 2013)

24 Frey Mária elemzéseiből tudjuk, hogy az egyes eszközök alkalmazásának hatékonysága jóval elmaradt az elvárhatótól. Ld. pl. Frei M. (2008) és Frey M. (2011).





miatt fontos körülmény az is, hogy a kirendeltségek látókörében évekig tartózkodó ügyfelek sorsa sokszor beágyazottságuk, a már bejáratott személyes kontaktusok okán akkor sem változott, ha erre a körülmények lehetőséget adtak volna.

### *A szociálpolitikai és munkaügyi beavatkozások következményei*

A munkanélküliek munkavállalási hajlandóságát először a munkanélküli segély jogosultsági feltételeinek szigorításával, és az ellátás csökkentésével igyekeztek növelni (Fazekas-Scharle, 2012). A segélyek – fiskális korlátokkal összefüggő – egyre szűkülő mértéke és az igénybevétel területi és társadalmi koncentrációja azonban hamarosan szociálpolitikai beavatkozást is igényelt. A 2006-ban meghozott segélyreform ugyanakkor, a minimális garantált jövedelem biztosítása felé tett lépés, sokaknál inkább kedvezőtlen irányba terelte a munkavállalás esélyét, ugyanis csökkentette a munkával és a transferekkel megszerezhető jövedelem közötti rést.

A segélyezés mellett – az Országos Foglalkoztatási Alapítvány (továbbiakban: OFA) támogatási programjainak kísérleti stádiumát követően – szaporodtak a munkaerőpiaci integrációt segítő uniós (előbb Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program, továbbiakban: HEFOP, később Társadalmi Megújulás Operatív Program, továbbiakban TÁMOP) projektek is. Tevékenységük nyomán a helyi munkanélküliek motiváltabb része állandó szereplője lett a lokális munkaerőpiacra kívülről érkező pénzeket hasznosító projekteknek. A társadalom paternalizmushoz szokott része ugyanakkor újabb formáját tapasztalhatta meg a kívülről, felülről jövő gondoskodásnak.<sup>25</sup> A szociális gazdaságot építő programok értékelésének visszatérő eleme, hogy az ilyen formában létrehozott munkahelyek nem tudtak a lokális munkaerőpiac tartós szereplőivé válni.<sup>26</sup>

A munkaügyi kirendeltségek tevékenységét elemezve, az ügyfélkörök közötti, a munkaerőpiac regionális különbségeiből adódó eltérések villannak elő. A nyugati, fejlett munkaerőpiaccal rendelkező megyékben az aktív eszközök, azokon belül is a képzések ráfordításai voltak magasak, a négy elmaradt régió hátrányos helyzetű kistérségei legfeljebb közfoglalkoztatásra fordítottak eszközöket, mert az ügyfélkör reális kereslet hiányában nem volt esélyes a munkaerőpiaci integrációra. Miközben egy nyugat-magyarországi megye kirendeltsége kivételképpen foglalkozott a felzárkózást akadályozó szociális és mentális problémákkal, az ország másik felében az számított kivételnek, ha találnak olyan ügyfelet, akinek a képzése sikeres integrációhoz vezethet.

A hátrányosabb helyzetű térségekben hamarosan komoly lokális feszültségek jelentkeztek, a települések részéről egyre hangosabban fogalmazták meg az irányú igényüket, hogy a segélyezett közcélú munkára kötelezhetőek legyenek. Ugyanakkor az önkormányzatok többsége – korlátos kapacitásaik és eszközeik miatt – a szükségletektől jelentősen elmaradó mértékben élt ezzel az eszközzel. Ennél fogva a közcélú munkák is mindig ugyanazokat érték el – kialakult azoknak a köre – akikre a közmunkánál számítani lehetett.<sup>27</sup>

25 Illés (2014) rámutat, hogy a központi, támogatott foglalkoztatás egyfajta kiszorító hatásként a helyi gazdaság fejlődésének akadályává válhat.

26 Csoba et al. (2007) bemutatja és értékeli a szociális gazdaság szervezeteinek működő formáit.

27 A közmunka és a helyi társadalmi összefüggéseit Váradi (2010), és Virág-Zolnay (2010) esettanulmányai mutatják be.



## Az alkalmazott foglalkoztatáspolitikai eszközök

### A közhasznú foglalkoztatás

A közhasznú foglalkoztatás olyan támogatási forma volt, amely a lakosságot vagy a települést érintő közfeladat ellátása érdekében történt (kommunális, egészségügyi, szociális, művelődési és oktatási tevékenységek, valamint állami és önkormányzati feladatok). Közhasznú foglalkoztatás esetén a munkáltató csak a munkaügyi kirendeltségeken regisztrált és a kirendeltség által kiközvetített munkanélküli személyt foglalkoztathatta munkaviszony keretében (teljes vagy részmunkaidőben). A támogatás egy munkavállaló foglalkoztatásához folyamatosan legfeljebb egy éves időtartamra került megállapításra. 2004. év közepétől a 45. életévüket betöltött munkanélküliek és a roma munkanélküliek esetében a támogatási időtartam 1,5 évre, az 50. életévüket betöltő munkanélküliek esetében 2 évre emelkedett. A támogatás mértéke általánosan a foglalkoztatás közvetlen költségeinek 70%-a volt, a fővárosi/megyei munkaügyi tanács<sup>28</sup> által meghatározott feltételek között tevékenykedő foglalkoztatók esetében 90%-a. A támogatás odaítélését a munkaügyi kirendeltségek állapították meg. A támogatás pénzügyi forrását a Munkaerőpiaci Alap (továbbiakban: MPA)<sup>29</sup> foglalkoztatási alaprészének decentralizált kerete biztosította.

### A közmunkaprogramok

A közmunkaprogramok a munkanélküliség csökkentésére alkalmas fejlesztési, felújítási, különösen infrastrukturális és környezetvédelmi, továbbá az elmaradott térségek felzárkóztatását célzó, önkormányzati és egyéb társadalmilag hasznos közfeladatok ellátásának javítására irányuló programok, amelyek legalább 100 fő munkanélküli, szociális segélyben részesülő személy foglalkoztatását biztosították. A közmunkaprogramok tevékenységük jellege szerint döntően erdőtelepítésre, csatornázásra, vízvezetésre, a településen lakók életfeltételeinek javítására irányultak. A közmunkaprogramok támogatása a munkavállalók munkabérére, annak járulékaire, a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló jogszabály szerint a munkaadót terhelő utazási költségekre, a munkaruha és egyéni védőeszközök

28 Fővárosi/megyei Munkaügyi Tanács: A *mezoszintű foglalkoztatási érdekegyeztetés intézményei*. A munkaügyi tanácsban a munkaadók, a munkavállalók és az önkormányzatok képviselőjét legalább 3-3 tag látta el. Az önkormányzati oldal képviselőt ellátó tagjait a megyei (fővárosi) közgyűlés, valamint a megye területén lévő megyei jogú városok képviselő-testülete választotta, a munkaügyi tanács a munkavállalók, a munkaadók és az önkormányzatok képviselőinek megegyezésével határozott. A Megyei (fővárosi) Munkaügyi Tanács az FtL. szerint a következő jogosítványokkal rendelkezett (13. §)

- dönt az adott megyében a foglalkoztatási célra rendelkezésre álló pénzügyi eszközök felhasználási elveiről és arányairól, vagyis az ún. decentralizált Foglalkoztatási Alap (FA) megyéhez juttatott részének (a különböző aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök közötti) elosztási szempontjairól;
- figyelemmel kíséri az FA megyei szintű felhasználását;
- kezdeményezi és véleményezi a megye foglalkoztatási helyzetével kapcsolatos rövid és hosszú távú programokat és figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- véleményezi a megyei munkaerőpiaci szervezet működését;

29 MPA: A foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére, a foglalkoztatási és képzési célú alapítványok, a központi foglalkoztatási és képzési programok, valamint a munkaerő-fejlesztő és képző központok támogatására, a munkanélküliek ellátásának biztosítására létrehozott pénzügyi alap.

Az MPA-ba összevont alapok:

- a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja (MSZA)
- a Foglalkoztatási Alap (FA)
- s Szakképzési Alap (SZA)
- a Rehabilitációs Alap (RA)
- s Bérgarancia Alap (BA).



költségeire, a munkásszállítás költségeire, a munkaerő betanításával kapcsolatos egyszeri képzési költségekre és kis értékű tárgyi eszköz beszerzési költségeire terjedt ki. A közmunkaprogramok támogatásához a közmunkát biztosító foglalkoztatónak legalább 10%-os önrészesedéssel kellett hozzájárulnia. A közmunkaprogramok támogatása pályázat útján történt. Olyan jogi személyek pályázhattak, amelyek a minisztériumok, vagy az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat irányítása alatt álltak, továbbá a regionális és megyei területfejlesztési tanácsok, a települési önkormányzatok, illetve azoknak a helyi önkormányzatokról szóló törvény szerinti társulásai, közhasznú társaságok. A támogatás vissza nem térítendő formában valósult meg.

A pénzügyi forrás a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium közmunkaprogramok támogatására elkülönített központi költségvetési pénzügyi előirányzatából került finanszírozásra. A támogatás odaítéléséről a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter határozattal döntött.

### *A közcélú munkavégzés*

Közcélú munkának a közmunkának vagy közhasznú munkának nem minősülő, állami vagy helyi önkormányzati feladatellátást kell érteni, amelynek teljesítéséről jogszabály alapján a települési önkormányzat gondoskodott. A közcélú munkavégzés egységes végrehajtása érdekében az „Út a munkához” program került bevezetésre. A program elsődleges célja az volt, hogy a korábban rendszeres szociális segélyben részesülők (továbbiakban: RSZS)<sup>30</sup> számára munkalehetőséget, a 35 év alatti álláskeresőként nyilvántartott, de alapfokú iskolai végzettséggel nem rendelkezők számára felzárkóztató képzést biztosítson.

Az aktív korúak szociális segélyezési rendszerének átalakításával döntően a tartósan munka nélkül lévő, rendelkezésre állási támogatásban (továbbiakban: RÁT)<sup>31</sup> részesülő személyek számára biztosított átmeneti munkalehetőséget, napi 6 órás, éves szinten legalább 90 munkanap időtartamra. Az önkormányzatok részére közcélú munka szervezésére a költségvetés támogatást nyújtott a személyi kiadások 95%-ának, a minimálbér illetve a garantált bérminimum összegéig való megtérítésével. A pénzügyi forrást a Magyar Államkincstár utólag folyósította az önkormányzatok számára.

### *A közérdekű munkavégzés*

Érdekességgént említjük meg a közérdekű munkavégzést is, amely ugyan csak nevében kapcsolódik a közfoglalkoztatáshoz, de a témával foglalkozó újságírók, vagy laikusok sok esetben összetévesztik, esetleg összemossák a két eltérő fogalmat. A közérdekű munka egy szabálysértési büntetési forma, amelyet a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 49. § szabályozza. A közérdekű munkára ítélt köteles – a bíróság ítéletében – meghatározott munkát végezni, amennyiben szabálysértést követett el.

A különböző foglalkoztatási formák közötti hangsúlyeltolódásról Csoba készített áttekinthető táblát (Csoba, 2010).

30 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról. (Továbbiakban Szt.) Hatályos 1997. 01. 01. – 2008. 12. 31.

31 1993. évi III. tv. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról Hatályos: 2009. 01. 01- 2010. 12. 31.



Közmunka, közcélú és közhasznú programok 2003-2009						
	Közmunka programok		Közcélú programok		Közhasznú programok	
	Felhasznált forrás (Mft)	Érintett létszám (fő)	Felhasznált forrás (Mft)	Érintett létszám (fő)	Felhasznált forrás*** (Mft)	Érintett létszám (fő)
2003	4 940,0	6 756	12 134,7	190 190	-	76 892
2004	4 377,1	9 757	14 402,3	219 604	-	63 998
2004	7 050,0	17 242	14 420,6	199 981	12 800,0	79 429
2006	7 600,0	35 173**	12 359,1	183 927	-	66 403
2007	8 894,8	22 769	14 667,4	199 742	11 066,0	63 098
2008	9 500,0	25 388	14 851,4	195 096	11 754,6	63 100
2009*	4 500,0	15 178	97 000,0	92 829	3 600,0	-

\* Közhasznú, illetve közmunka programok tervezete, MPA felhasználása, illetve közcélú program október 31-i állapota

\*\* A választás évében indított rövid ciklusú, nagy létszámot mozgató program

\*\*\* A kutató által feltárt bizonytalan és esetenként egymásnak ellentmondó adatforrások miatt a közhasznú foglalkoztatással kapcsolatos ráfordítások összegének bemutatásától a 2003-2004 és a 2006. évben eltekintettünk. Forrás: SZMM, közmunka éves jelentések, ÖTM adatok, ÁSTF honlapja.

1. táblázat (Forrás: saját szerkesztés Csoba (2010) alapján)

### A közhasznú, a közmunka, a közcélú munkavégzés, továbbá az egységes közfoglalkoztatás rendszere és a szociális ellátások kapcsolódási pontjai

A különböző elnevezésű, „köz” szóval kezdődő foglalkoztatási támogatásoknak egy jól körülhatárolható közös kapcsolódási pontja van. Célcsoportjaik döntő részét képezték ugyanis a pénzübeli szociális segélyben részesülő álláskereső, sőt kifejezetten ezen személyek ismételt munkába állítását helyezte a középpontba a mindenkori foglalkoztatásért felelős tárca.

A RSZS, a RÁT, a bérpótló juttatás (továbbiakban: BPJ)<sup>32</sup>, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás (továbbiakban: FHT)<sup>33</sup>, mint szociális jogintézmények nevükben eltérő, de az álláskeresői ellátások kimerítése, vagy az álláskeresői ellátásokra már vagy még nem jogosult személyek rendszeres szociális ellátásaként működtek.

Míg a munkanélkülivé vált személyek számára adható állami pénzübeli álláskeresői ellátások alanyi jogon járó ellátások (meghatározott időtartamú munkaviszonyban töltött időhöz kötöttek), addig az RSZS, a RÁT, a BPJ alapvetően az igénylő és a vele közös háztartásban élők jövedelmi viszonyainak figyelembe vételével kerültek megállapításra. A rendszeres szociális segélynek, a rendelkezésre állási támogatásnak és a bérpótló juttatásnak azonban volt egy munka ellen ösztönző hatása is. Folyamatos megélhetést biztosított a család számára, így nem ösztönözte a segélyben részesülőt a munkavállalásra, mivel többnyire a munkaadók által fizetett bér is csak a minimálbér összegét érte el.

32 1993. évi III. tv. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról Hatályos: 2011. 01. 01. - 2011. 08. 31.

33 1993. évi III. tv. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról Hatályos: 2011. 09. 01. - től napjainkig



2010. évtől a „segély helyett munkát” elve alapján került átalakításra az egységes közfoglalkoztatás rendszere. Az álláskeresési ellátásra nem jogosult álláskeresők (ellátatlanok)<sup>34</sup> – szociális biztonságuk érdekében<sup>35</sup> – a szociális törvény által meghatározott feltételek alapján a települési önkormányzatok által megállapított BPJ-ra váltak jogosulttá. A szociális juttatások rendszerének szigorítása révén 2011. szeptember 1-jétől a BPJ helyett az FHT-t vezettük be. A szigorítás döntően az FHT-ban részesülők számára állapított meg többletfeltételeket, pl. lakókörnyezet tisztántartása, gyermekek kötelező óvodába járatása. Mind a BPJ-ra, mind az FHT-ra jogosult álláskeresők számára kötelező volt az együttműködés a járási hivatalok foglalkoztatási osztályaival.

2015 és 2017 között kormányzati szándék volt a teljes foglalkoztatottság megvalósítása, valamint ezzel összefüggésben a szociális típusú jövedelemplótló támogatások (pl. FHT) feltételrendszerének átalakítása, módosítása, az FHT kivétele a szociális rendszerből. Ezzel összefüggésben 2015. július 1-jétől az FHT-ban részesülők 2014. évi éves átlagos létszámának 25%-kal történő csökkentése volt a cél, alapvetően a közfoglalkoztatásba történő bevonással. A probléma középpontjában azok az FHT-ban részesülő mentális, szociális és egészségügyi problémákkal küzdő álláskeresők voltak, akik a munkaügyi regiszterben nyilvántartott álláskeresőként szerepeltek. A munkaképtelen személyeket nem lehet sem a nyílt munkaerőpiacon elhelyezni, sem a közfoglalkoztatásba bevonni. Ezért javasoltuk, hogy az álláskeresői nyilvántartásba vételt megelőzően történjen meg az ügyfelek komplex – egészségügyi, szociális és foglalkoztatási szempontú – vizsgálata, hogy valóban abba az ellátórendszerbe kerülhessenek, ahol a problémáikat kezelni lehet. A feladat megvalósítása érdekében több tárának kellett együttműködni, de gyakorlatilag eredménytelenül záródtak a megbeszélések.

A segélyezési rendszer átalakítása elengedhetetlenül fontos lenne annak érdekében, hogy azon FHT-ban részesülők számára, akik egészségkárosodással szerepelnek a nyilvántartásban, megállapításra kerülne az egészségkárosodás %-os mértéke, és egy új ellátási formában, vagy a már létező egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásban (továbbiakban: EGYT) részesülnének. Így az álláskeresők nyilvántartásában (regiszterben) a tényleges, munkára képes és kész álláskeresők szerepelnének, míg az EGYT-ben azok a személyek, akik nem álláskeresők, és nincs együttműködési kötelezettségük a járási hivatalok foglalkoztatásai osztályaival sem.

A jogszabályi feltételek megteremtése előtt a BM – együttműködve a NGM-mel és az Emberi Erőforrások Minisztériumával (továbbiakban EMMI) – már 2016. évben a közfoglalkoztatásba is nehezen bevonható mentális, szociális, egészségügyi problémákkal küzdő személyek számára személyre szabott szociális, egészségügyi és munkaerőpiaci szolgáltatások, felzárkózást elősegítő képzések biztosításával speciális közfoglalkoztatási programot<sup>36</sup> indított el 6 hónap időtartamban 4 megye bevonásával. A program

34 Álláskeresési ellátásra nem jogosult álláskeresők (ellátatlanok): Azok az álláskeresők tartoznak ebbe a csoportba, akik nem jogosultak az 1991. évi IV. tv., továbbá az 1993. évi III. tv. által meghatározott állami, önkormányzati pénzbeli ellátásra, de a munkaügyi kirendeltségeken/ járási hivatalok foglalkoztatási osztályainál álláskeresőként regisztráltatták magukat.

35 Szociális biztonsághoz való jog: Alaptörvény XIX. cikk (1) „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

36 Speciális közfoglalkoztatási program: A 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján a mentális, szociális, egészségügyi problémákkal küzdő álláskeresők számára indított közfoglalkoztatási programok, napi 6 órás munkaidőben, speciális közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének 100 százalékaig történő támogatással.



2017. évben folytatódott, azonban 2018. és 2019. évben ennek a célcsoportnak a BM nem indított programot. A kísérleti program részleteiről a IV. fejezet 2.2. pontjában írunk részletesebben.

### *Szegregálódó települési folyamatok és munkapiaci következményei*

Az ország ezredfordulóra kialakult térszerkezetében elsősorban a jövedelemszerzési lehetőségek határozták meg egy-egy térség helyzetét. A területi különbségek a piacgazdasági viszonyokhoz való alkalmazkodás, a munkahelyek és a vállalkozások területi elhelyezkedése mentén erősödtek fel. Mindez tetten érhető volt a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint a lakáspiaci árak különbségeiben is. A beáramló külföldi működőtőke hazánkban nem mérsékelte, hanem számottevően növelte a területi különbségeket. Az ország nyugati fele kedvezőbb munkaerőpiaci mutatókkal jellemezhető, versenyképesebb vállalatokat koncentráló rész, míg az ország keleti fele elmaradottabb, ahol az agglomerációs előnyök csak egy-egy nagyváros közvetlen környezetében érzékelhetők. E részeken nemcsak több a munkanélküli, de összetételük is kedvezőtlenebb: több közöttük az alacsony képzettségű, a tartósan munka nélkül élő (Enyedi, 2004).

A gazdaság térbeli átstrukturálódása, a munka eltűnése egy adott térből és az ezzel párhuzamosan zajló, népességcserén, szelektív elvándorlásokon alapuló demográfiai változások következtében újabb és újabb gettósodott települések alakultak ki (Virág, 2010). Teljes mikrorégiók (például a Cseréhátan vagy Dél-Baranyában) estek ki az ország vérkeringéséből, süllyedtek tartós szegénységbe. A munkanélküliség szempontjából kritikus területek különösen az észak-keleti határ mentén sorakozó kistérségekben, Somogy és Baranya megye városhiányos kistérségeiben (Ormánság, déli határ menti periféria), valamint a Közép-Tisza-vidék belső periferiáján alakultak ki.

A munkaerőpiaci hátrányok halmozódása figyelhető meg a roma lakosságban, ezért a romák területi elhelyezkedése jól leképezi a munkaerőpiaci szempontból kritikus területeket is. A 2011-es népszámlálási adatokon végzett modellezések alapján (ún. roma kötődésű népesség becslése) az Encsi járásban (31,7%) volt a legmagasabb a romák aránya az összlakosságon belül. Megyei szinten Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben egyaránt 13-14%-os arányok voltak jellemzők. A demográfiai átalakulás gyorsaságát mutatja, hogy a 0-10 éves népességnek már több mint a negyede roma kötődésű volt ezekben a megyékben. Az Encsi mellett még öt olyan járás volt 2011-ben, ahol a roma kötődésű népesség aránya meghaladta a 25%-ot (Edelény, Heves, Cigánd, Kunhegyes, Selye), hét másikban pedig 20% és 25% közötti értékeket figyelhetünk meg: Szikszó, Szécsény, Tiszavasvári, Hegyhát, Gönc, Fehérgyarmat, Vásárosnamény. Míg 110 olyan település volt az országban, mintegy 60 ezer lakossal, ahol a lakosság többsége 2011-ben roma kötődésű volt, ezzel szemben azon települések száma, ahol a 18 éves és fiatalabb népesség többsége roma kötődésű, már 275 (1985-87-ben még 10 olyan település volt Magyarországon, ahol a 18 év alatti népesség több mint fele roma származású volt, 2001-ben 112). A roma társadalom rendkívül rossz munkapiaci mutatókkal jellemezhető, iskolázottsági mutatóik és foglalkoztatási rátájuk mélyen a társadalmi átlag alatt van.

A települési sor legalján található, legszegényebb településekre jellemző, hogy:

- A helyi gazdaság gyenge, alig van piaci szereplő, (a jellemzően ezen falvakat körülvevő extenzív mezőgazdasági nagyvállalkozások munkaerőigénye nagyon alacsony, nem kapcsolódnak a helyi munkaerőpiachoz). A pangó munkaerőpiacú, rurális térségekben élők munkaerőpiaci kapcsolódásai döntően prekárius, illetve alkalmi/



szürke/fekete foglalkoztatásban nyilvánulnak meg, a szociális ellátások és az alkalmi/illegális munka rendszerei között forognak. Tartós foglalkoztathatóságukat hiányos munkaszocializációjuk is rontja.

- A helyi társadalom egészségi állapota, szociális helyzete, iskolázottsága jelentősen elmarad az országos átlagtól, ami a fiatal, képzett népesség elvándorlásával fokozódik. A közösségi kohézió gyenge. A lakosság jelentős részének munkavégző képessége gyenge, napi megélhetési gondjaik vannak.
- A közszolgáltatások jelentős része egyáltalán nem, vagy nem a kellő gyakorisággal érhető el, továbbá az elérhető közszolgáltatások működési színvonala is sokszor gyenge, ami csak tovább fokozza az egyenlőtlenségeket, a leszakadást mind térségi értelemben, mind a legsérülékenyebb társadalmi csoportok szintjén.
- A problémák újratermelődnek, a rendszerváltás után felnövekvő generáció egy része már nem látta szüleit (rendszeresen) dolgozni.
- Mivel a tőke is agglomerálódik, a piac önmagától (reális időn belül) nem tudja ezen térségeket megmozdítani. Ezt mutatja, hogy a 2004-2011 közötti időszakban a piaci beruházások csupán 2%-a jutott a leghátrányosabb (továbbiakban: LHH-s) kistérségekbe, de az állami/uniói támogatásoknak sem sikerült mérsékelni az egyenlőtlenségeket. Az LHH-s kistérségekbe az uniós támogatások és a hazai beruházási támogatások mindössze 15-15%-a jutott ugyanebben az időszakban (Németh, 2015).

### *A 2008-2009-es pénzügyi, gazdasági válság foglalkoztatási konzekvenciái*

A vállalati munkaerő-gazdálkodást vizsgáló tanulmányok arról számoltak be, hogy a 2006-tól kezdődő és a 2008-2009-es gazdasági válság folyamataival tetőző recesszió körülményei felerősítették azokat a tendenciákat, amelyek a bizonytalan, alacsony munkajogi védelemmel rendelkező (prekárius) foglalkoztatási státuszok elterjedésének kedveztek.<sup>37</sup> A hatékony termelés szűkülő keretei egyre többeket kényszerítettek a rossz munkafeltételek (munkavállalói elszegényedés, illegális munkavégzés) elfogadására, megerősítve másokban a segélyre alapozott stratégiák „helyességét”. A túlkínálat az elégtelen, nagyrészt az önkormányzatra és cégeire korlátozódó kereslettel leírható lokális munkaerőpiacokon minimálisra szorította le a kínálati béreket.

A recesszió a munkajövedelmeket és az alkalmi, illetve feketemunkából származó jövedelmeket is jelentősen megnyirbálta. Növelte a feszültségeket az is, hogy a falusi társadalom életviteléhez tartozó önellátó gazdálkodást – a szaporodó lopások miatt is – egyre többen adták fel. A tömeges közfoglalkoztatást intézményesítő „Út a munkához program” közvetlen előzményei közé tartoztak a kielégedő társadalmi feszültségek.

### **„Út a munkához program” (2009)**

#### *A program előzménye, a bevezetést megelőző helyzet*

A 2008-ban nyilvántartott kb. 440 ezer munkaerőpiacon kívüli aktív korú (Csoba, 2010) helyzete mind a két érintett szakpolitika értékelése szerint tarthatatlanná vált. Mind a szociális ellátás, mind pedig a jövedelemplótló támogatás csak a kiegészítő, alkalmi munkák segítsé-

37 Neumann - Boda (2010) esettanulmányokon alapuló kutatása a válság vállalati munkaerő-gazdálkodásra gyakorolt hatását vizsgálta.



gével biztosítottak szűkös megélhetést. A nagy számosságú inaktívak jelentős része huzamos ideje munkanélküli, a piacgazdaságra való átállás nagy struktúraváltása idején sodródott távol a munkaerőpiactól, jelentős csoportjaik foglalkoztathatósága emiatt erősen redukálódott. A nyilvántartott munkanélküliek jelentős része tartozott a tartós álláskeresőkhöz, arányukat – különösen a gazdaságilag fejletlen térségekben – munkaerőpiaci elhelyezésükre hivatott aktív eszközök nem tudták mérsékelni (Fazekas-Scharle, 2012). A 2008-2009-es pénzügyi válság emellett, hogy sokan váltak álláskeresővé, az alkalmi munkavégzés lehetőségét is erősen beszűkítette. Az önkormányzatok egyre gyakrabban és egyre több aktív korú, munkaképes lakos esetében közcélú foglalkoztatás keretében oldották a településeik szociális és társadalmi feszültségeit.

A közcélú foglalkoztatás működési adatai*								
Év	Előirányzat	Felhasználás		Foglalkoztatottak száma (fő)				
	Millió Ft	Millió Ft	%-ban	Teljes munkaidőben	Részmunkaidőben	Alkalmi munkaváll. könyvvel	Összesen	Havi átlag
2000**	3 773,0	1 156,6	30,6	4 068	1 406	na.	5 474	456
2001	10 488,2	5 904,3	56,3	87 140	29 603	na.	116 743	9 728
2002	14 565,6	9 377,2	64,3	112 834	39 986	na.	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	18 300
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	2 043	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

\* ÖTM adatok alapján

\*\* Törvény szerint a közcélú foglalkoztatás bevezetésének időpontja: 2000.05.01

2. táblázat (Forrás: Csoba (2010))

### A program céljai

A program hivatalosan deklarált célkitűzése kettős volt, egyrészt a tartós munkanélküliek munkára ösztönzése, másrészt a tartós munkanélküliek foglalkoztathatóságának javítása. A programról szóló szakirodalomban részben ezeket a célokat más szemszögből interpretálva, részben kiegészítve a workfare típusú segélyezés bevezetéséről, a redistributív jövedelmek munkajövedelemmel való helyettesítéséről, a „legyen a munka kifizető” elv érvényesítéséről, a munkahelyteremtő projektek bővítéséről, illetve a fekete munka visszaszorításáról olvashatunk.





*A program leírása*

A 2009. január 1-jén indult „Út a munkához” program keretében módosításra került a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. sz. törvény. A módosítás nyomán felülvizsgálták a rendszeres szociális segélyben részesülők körét.

A korábbi segélyezettek két csoportra válnak szét:

- 1.) RSZS-ben részesülők, akik munkavégzésre nem kötelezhetőek, mert
  - a) betöltötték az 55. életévüket;
  - b) 14 éven aluli gyermeket nevelők, ahol a nappali ellátás a lakhelyen nem biztosított;
  - c) egészségi állapotuk miatt munkavégzésre alkalmatlanok, a jelenlegi jogszabályi feltételek szerint egészségkárosodott személynek minősülnek, vagy
  - d) az önkormányzat rendeletében foglalt feltételek miatt nem munkaképesek (pl. családi és egyéb körülményeikre tekintettel, vagy mivel olyan közérdekű önkéntes tevékenységet végeznek, mely alapján mentesülnek a munkavégzési kötelezettség alól).

Az ő segítségük a szociális ellátórendszer feladata, kötelesek együttműködni a családsegítő központtal, melynek célja egyebek mellett a közfoglalkoztatási támogatásban részesülők csoportjába való átkerülés elősegítése.

2.) Az átalakításban érintettek másik fele a foglalkoztatási szolgálat ügyfélkörébe tartoznak, az ÁFSZ helyi kirendeltségeivel kötnek álláskeresői megállapodást. A megállapodás közfoglalkoztatásban illetve képzésben való részvételre terjedt ki, illetve tartalmazta azt a kitétel, hogy amennyiben a szolgálat se foglalkoztatást, se képzést nem tud ajánlani, valamint az önkormányzat se tud közfoglalkoztatást biztosítani, akkor az ügyfél az újonnan bevezetett, a minimálbér 40%-ára beállított rendelkezésre állási támogatást kaphat. E csoportba tartoznak, akik

- a) szociális helyzetüknél fogva szociális ellátásra jogosultak;
- b) munkavégzésre kötelezhetőek (vagy – bár betöltötték az 55 életévüket, illetve 3 vagy több gyermeket nevelnek a háztartásukban egyedül – saját döntésük alapján munkát kívánnak végezni);
- c) elsősorban közfoglalkoztatásban (meghatározott csoportjuk – 35 éven aluli, az alapfokú oktatás 8. évfolyamát nem elvégzett személyek – képzésben) való részvételre kötelezettek.

Az önkormányzatok által szervezett közhasznú munkavégzési forma megszűnt, a szabályozás a közcélú, illetve a közmunka szabályozását alapul véve történt meg. A közfoglalkoztatás megszervezése az önkormányzat feladata, melyet társulás útján, vagy más általa kijelölt, illetőleg e célra alapított szervezeten keresztül is teljesíthet. Az önkormányzatok évente január 31-ig voltak kötelesek benyújtani a településre vonatkozó közfoglalkoztatási tervet. Ezt megelőzően – az álláskeresői megállapodások összehangolása érdekében – az önkormányzatok a kirendeltségekkel voltak kötelesek egyeztetni. A tervnek tartalmaznia kellett a közfoglalkoztatási támogatásban részesülők képzettség szerinti összetételét, a közfoglalkoztatás révén megoldani kívánt közfeladat megjelölését és ütemezését, az ellátásához szükséges létszámot, és a közfoglalkoztatás finanszírozására rendelkezésre álló forrást. A közfoglalkoztatási tervnek ki kellett terjednie az ÁFSZ által átadott, a képzési és munkaerőpiaci programokra és egyéb igénybe vehető lehetőségekre vonatkozó információkra.



### *A forrásallokáció*

Jóllehet, az ellátottak „aktivizálása”, munkavégző képességük növelése a közfoglalkoztatási lehetőségek bővítését igényli, a program finanszírozását többlet-költségvetési forrás bevonása nélkül tervezték megoldani: a tervezet a közcélú foglalkoztatási kereten felül a segélykeret egy részét is közcélú foglalkoztatásra csoportosította át úgy, hogy az MPA finanszírozta a járulékköltségeket.

A program bevezetéséhez – az akkori Szociális és Munkaügyi Minisztérium által készített kalkuláció szerint – a rendszer átalakítása előtt 205,0 ezren részesültek RSZS-ben. Az átalakítást követően 100 000 fő szociális segéllyel számoltak, mely 377 Mrd Ft-ba kerülhet majd az államnak. Az önkormányzatok által szervezett közcélú munkákra 50 Mrd Ft összeget terveztek fordítani. A közcélú foglalkoztatás kiadásainak meghatározásakor 66 ezer fő egész éves, 6 órás foglalkoztatásával számoltak. A szervezést ösztönző feltétel, hogy míg a passzív ellátásnak (RSZS, RÁT) 80%-át, addig a foglalkoztatás kiadásának 95%-át igényelhették vissza az önkormányzatok.

### *A működtetés legfontosabb paraméterei*

A 2008-ban még 222,1 ezer fő RSZS-ben részesülőből 2009 szeptemberére 33,0 ezer fő maradt. Ennél is fontosabb – nem szándékolt következmény –, hogy az álláskeresői nyilvántartásban nagyjából 70 ezer fő, közfoglalkoztatást vállalni kész új ügyfél jelentkezett be azok közül, akik korábban nem szerepeltek az ellátó rendszerben.

A foglalkoztatás lehetőségét meghatározta az alacsony iskolai végzettség. Az első hónapok tapasztalata alapján a foglalkoztatásba bevont, többnyire legfeljebb 8 általánossal rendelkezők 78-80%-a a települések által kötelezően előírt kommunális és üzemeltetési feladatokat látta el, a korábbi közhasznú és közcélú munkához hasonlóan. A nők nagyobb arányban jelentek meg a programban, mint a korábbi közfoglalkoztatási formák programjaiban (Csoba, 2010). A 2009 októberében készített elemzés szerint az addig közcélú foglalkoztatásba bevont személyek száma elérte a 94 ezer főt, ami a kutató számításai szerint 5,7 hónapos átlagos foglalkoztatási időtartamot jelent. A program munkaerőpiaci kimenete – a kilépő dokumentumok elemzése szerint – jobb, mint az előd programoké. A programot befejezők 44,6%-a ugyan egyéb rendszeres ellátásba került át, de 9,8%-uk elhelyezkedett (Csoba, 2010).

### *A program értékelése*

A programot kezdetektől kísérték azok a kutatások, amiknek publikált eredményei azóta is a közfoglalkoztatással kapcsolatos vélemények egyik legfőbb forrása.<sup>38</sup> A program úttörőnek minősíthető abból a szempontból, hogy drasztikusan és jelentős mértékben felülvizsgálta és felülbírálta a segélyezés kialakult rendszerét. Jóllehet az addigra kialakult társadalmi feszültségek, a korábbi eszközök alkalmatlanságát mutató foglalkoztatási helyzet, valamint a válság miatti újabb elbocsátások fényében logikus lépésnek tekinthető a program elindítása, a tudományos műhelyekbeli és médiabeli fogadtatás inkább a beavatkozás mértékének tompítása és enyhítő rendelkezések meghozatala irányába tolták a döntéshozókat. A beavatkozás a transzferjövedelmek hozzáféréseinek szigorításával alakította a munkavállalói hajlandóságot, ennek jele az a többlet létszám, amely az álláskeresői regiszterben megjelent, és az a létszámfogyatkozás, amit a szociális ellátórendszer regisztrált.

38 A Hétfa és a Budapest Intézet közös, 2011 augusztusában publikált tanulmányán kívül a programot elemző publikációkat közölte az Esély 2010/1. száma, amelyben az MTA RKK munkatársai ismertetik különböző kapcsolódó kérdésekben folytatott kutatásaik eredményeit. Említésre méltó Bass László adatfelvételen alapuló kutatásai is (Bass, 2010.)



A program eredményei leginkább ott maradtak el a várakozásoktól, ahol a foglalkoztathatóság növelése a pénzügyi keretek, és a szervezői, szakmai kapacitások bővítését igényelték volna. Mind a megnövekedett létszám, mind pedig a munkába állás – a hosszú munkanélküli időszakot követő foglalkoztathatóság redukálódás miatt – a rendelkezésre bocsátott források növelését igényelték volna. A források feletti rendelkezés korábbi mechanizmusai ugyanakkor az átalakulásban ellenérdekelteket mozgósították. Az MPA feletti rendelkezés illetékessége háttérbe szorult és megnőtt azoknak az önkormányzatoknak a szerepe, akiknek a foglalkoztatáspolitikai, munkaerőpiaci kompetenciáit sok esetben jogalapot vonták kétségbe. Ráadásul a szerepük a korábbi, segélyosztó szerepkörrel a szervező, menedzselő szerepkörre változott.

A program az utólagos értékelések szerint akkor tudott volna jobban teljesíteni, ha eszközök beszerzésének finanszírozásával a települési programokat az értékteremtő programok szervezésére ösztönzi.

## 2. A SZÉTTAGOLT KÖZFOGLALKOZTATÁS EREDMÉNYEI, TANULSÁGAI

Magyarországon a rendszerváltást követő foglalkoztatási sokkot követően 1997-től volt megfigyelhető a foglalkoztatás növekedése, a 2000-es évek elejére a 15-64 évesek foglalkoztatási rátája 56%-ra emelkedett. Ezt követően azonban, a folyamatosan bővülő GDP mellett a foglalkoztatás szintje alig változott: 2007-ben a gazdasági világválság megelőző évben csak 1%-ponttal volt magasabb – 57% – a 15-64 évesek foglalkoztatási rátájának értéke. A foglalkoztatás megfigyelt enyhe növekedése is nagyrészt a munkaerő összetételének változásával függött össze. Az egyes korcsoportokon és iskolai végzettségi csoportokon belül alig történt változás, tehát a foglalkoztatottak iskolai végzettségének növekedése felelős a megfigyelt növekedés jelentősebb részéért (ez az ún. összetételhatás). Az alacsony foglalkoztatottság és a viszonylag alacsony munkanélküliségi ráta magas inaktivitással párosult. A hazai aktivitási arány az 1990-es évek második felében beállt, a 2000-es évek első felében sem mozdult el az 58-60%-os szintről, tehát a munkaképes korú népesség 40%-a nem volt jelen aktív munkavállalóként vagy álláskeresőként a munkaerőpiacon. Ez nemzetközi összehasonlításban azt jelentette, hogy a hazai aktivitási ráta a 2000-es évek első felében mért 60% körüli értékével, az egyes években 8-9%-ponttal volt alacsonyabb, mint az EU27 országok átlaga, 10-11%-ponttal volt alacsonyabb, mint Csehországban és Szlovákiában és 3-6%-ponttal mint Lengyelországban. A foglalkoztatáspolitikai két évtizedét (1990-2010 között) értékelő kötet szerint a tradicionális aktív eszközök a konjunktúra körülményei között is leginkább azokat a munkavállalókat juttatták munkához, akik támogatás nélkül is el tudtak volna helyezkedni, míg kevésbé voltak sikeresek a leghátrányosabb helyzetű rétegek aktiválásában (Fazekas-Scharle, 2012).

A 2000-es években is stabil maradt a hazai munkaerőpiacon korábban kialakult két meghatározó jellegzetesség. Egyrészt, hogy a munkanélküliségnél nagyobb probléma a hatalmasra duzzadt inaktivitás; másrészt, hogy a régiós és megyei szinten mért munkanélküliségbeli különbségek elfedik a lokalitásokban jelentkező, és lényegesen polarizáltabb képet mutató területi különbségeket a magyar munkaerőpiacon.

A 2008-ban kezdődő gazdasági válság Magyarországot egy rendkívül kedvezőtlen foglalkoztatási helyzetben érte el. Az Európai Unióban ekkor az egyik legalacsonyabb mértékű



foglalkoztatási szint volt hazánkban, ami egy romló, ekkorra már az uniós átlagot meghaladó munkanélküliséggel társult. A hazai szociális ellátórendszer pedig nem ösztönözte a segélyezettek munkaerőpiacon való megjelenését és foglalkoztatását. A hazai foglalkoztatáspolitikát éppen ezért úgy kellett átalakítani, hogy jobban segítse a korábban inaktív, vagy tartósan munka nélkül lévők, idősebb, elavult szakképzettséggel rendelkező álláskeresők munkaerőpiacra történő bejutását, és megtörje az „inaktivitás kultúráját”.

Az egységes közfoglalkoztatás közvetlen előzményének tekinthető „Út a munkához” program a válság munkapiaci következményeire adott válaszként tömegesen biztosított munkalehetőséget a munkaerőpiacról kiszorult rétegek számára. A program jelentős éven belüli szezonális ingadozás mellett – hiszen jórészt néhány hónapos foglalkoztatási lehetőséget kínált – a nyári csúcsideőszakot jelentő hónapokban, 2009-ben több mint 80 ezer fő részére biztosított munkát, míg 2010-ben a 100 000 főt is elérte a részt vevők száma (KSH, 2013). A programmal szemben megfogalmazott kritikák épp a foglalkoztatás ideiglenes jellegét emelték ki, tartós foglalkoztatásra gyakorolt hatása éppen emiatt is, igen csekély volt. A programot értékelők megállapítása szerint az „Út a munkához” a több saját forrással rendelkező, intézményeket fenntartó nagyobb települések számára volt előnyös, ezért a források elosztásában meglévő területi különbségeket nem mérsékelte. (Várad, 2016).

Többek között ezen kritikákra kívánt választ adni az egységes közfoglalkoztatás rendszere. Az átmenetinek tekinthető 2011-es évet követően – amikor is a rövid, egy-négy hónapos időtartamú, négyórás foglalkoztatás volt a meghatározó – 2012-től mindinkább a hosszabb, 12 hónapos időtartamú, s legalább hatórás foglalkoztatás felé mozdult el a rendszer, amelyben 2013-ban már nem volt jelen a rövid idejű foglalkoztatás. Már 2011-ben elindultak az első Startmunka mintaprogramok is, amelyek kifejezetten a hátrányos helyzetű települések számára jelentettek jelentős forrásbővülést, és a foglalkoztatás költségeinek 100%-os támogatása mellett lehetővé tették eszközök, gépek beszerzését, beruházások megvalósítását. Mindezek hatására a kistelepülések legfőbb fejlesztési forrásává vált ez a támogatási forma. A közfoglalkoztatás arra vállalkozott, hogy olyan „mélyen” nyúljon az álláskeresők állományába, amennyire a korábbi – kisebb létszámokkal operáló – programok nem voltak képesek, és aktiválja az inaktivitásba szorult, munkavégző képességüket hosszabb ideje elvesztett embereket, még az olyan szegregált településeken is, ahol a komplex hátrányok, foglalkoztatási, szociális, egészségügyi problémák felhalmozódtak az elmúlt években, évtizedekben.

A rendszeres munkavégzés az eredeti feltételezések szerint átalakítja a munkavállaló életformáját, és nem csak az övét, hanem a háztartásában élő kiskorúakét is azzal, hogy a munkába járást, a tanulást követhető mintává teszi. Hosszútávon változhatnak azok az esettanulmányokból ismert helyi társadalmak is, amikben az anyagiak, és a munkalehetőségek elosztásának erőszakos, személyi függési láncokon keresztül megvalósuló rendszere vált uralkodóvá.<sup>39</sup> Az egyik kereskedelmi televízióban vetített műsorban a roma kisebbség képviselője arról beszélt, hogy egy újonnan készített tanulmány szerint azokon a helyeken és azokban az időszakokban, amikor van közmunka, a közbiztonság javul.<sup>40</sup>

39 A gettófalvak munkalehetőségeket elosztó rendszerébe enged betekintést Virág-Zolnay (2010) esettanulmánya.

40 <http://www.atv.hu/belfold/20140709-setet-nem-lehet-elbagatellizalni-pasztor-szavait> Életformát érintő változásokról tudósítanak a Bogdán Lászlóval, Cserdi polgármesterével készített interjúk is. [https://www.youtube.com/results?search\\_query=Bogd%C3%A1n+I%C3%A1szl%C3%B3+B%2Bcserdi](https://www.youtube.com/results?search_query=Bogd%C3%A1n+I%C3%A1szl%C3%B3+B%2Bcserdi)



### *Intézményi keretek dilemmák és szervezeti érdekek fogságában*

A foglalkoztatáspolitikai, és ezen belül a munkanélküliséggel kapcsolatos kormányzati szándékok helyét a rendszerváltás után az a doktrína alakította, amelyik szerint az állam szerepe a versenyt korlátozó tényezők elhárítására kell, hogy korlátozódjon. Ennek megfelelően a foglalkoztatáspolitikai irányító szervezet az aktív eszközök adaptálására koncentrált.

A '90-es évek második felében a foglalkoztatáspolitikai és a szociális ellátás szétválasztásának szigorú követelményét szem előtt tartva, főként helyi feszültségek megoldására születtek a közfoglalkoztatás első programjai. 1990-2002 között teljes körűvé vált a közfoglalkoztatási rendszer egyes típusainak szabályozása. A rendszer részei a foglalkoztatási szolgálat intézményrendszeréhez kapcsolódó, decentralizált aktív eszköz (közhasznú munka), az önkormányzatok részben szociális, részben foglalkoztatási célzatú közcélú foglalkoztatása, és az országos programokra épülő közmunka voltak.<sup>41</sup> A hátrányos helyzetű térségek állandósuló közfoglalkoztatási programjai egyre nyilvánvalóbban jelezték, hogy a foglalkoztatás strukturális problémáit a gazdasági növekedés nem oldja meg.<sup>42</sup> Az átmenetnek szánt jellegének megfelelően – a normatív keretből gazdálkodó közcélú munka kivételével – a foglalkoztatás pályázható programok keretében valósult meg. A programok megalapozottságáról sokat elárul, hogy a munkaerőpiacról tartósan kiszoruló foglalkoztathatóságának felmérése elmaradt: legfeljebb a tartós munkanélküliek szocio-demográfiai összetételéről rendelkezhetünk rendszerszintű információkkal. A különböző források, különböző illetékességek, célrendszerek a valóságban összemósódtak. A különböző programok eredményességét sokkal inkább a pénzügyi-elszámolási feladatok teljesülésének indikátoraival mérték, mint a gazdasági-szociális célok teljesülését.<sup>43</sup>

A korábbi közfoglalkoztatási rendszer körüli egyik nagy vita a foglalkoztatáspolitikai szerinti szakmaiság és a helyi társadalom elvárásait közvetítő önkormányzat szempontjai között feszült. A foglalkoztatáspolitikai szervezetei a célként az elsődleges munkaerőpiacra történő integrálást jelölték meg. Az általuk menedzselte eszközök és programok szükségképpen a hadra foghatóbbakat vonták be, ezzel „tovább rontva” a tartósan kiszoruló összetételét. Az önkormányzati közcélú munkák lehetőségeinek elosztásánál szükségképpen domináltak a szociális szempontok. A szervezeti szabályzatokban elvárásként megfogalmazott munkamegosztás, és a közös miniszteriális irányítás – mint az előzőekben is leírtuk – nem hozott a statisztikákban is megmutatózó eredményeket. A programok szervezése inkább a hatósági feladatokat is ellátó dekoncentrált és a közigazgatás decentralizált szervezetei közötti eszközökért, forrásokért folytatott küzdelemként írható le, mint az együttműködés történeteként.

Megoldásként az egyre nagyobb forrásokkal felvértezett, egyre nagyobb létszámot bevonó közmunka programok kínáltak, s a munkaerőpiaci programokhoz hasonlóan a közfoglalkoztatás programjai közül is egyre többről központi döntés rendelkezett.<sup>44</sup> A tömeges közmunka első programja, az „Út a munkához” program központi döntések alapján, és a szociális és a foglalkoztatáspolitikai szervezetek intézményesített együttműködésé-

41 Bagó (2013, 2014a, 2014b) elemzi az egységes közfoglalkoztatás jogi szabályozásának változásait. Írásából azt is megtudjuk, hogyan alakultak az erre a célra igénybe vehető források.

42 Az Oriens (2008) csoport közgazdászai a rendszerváltás idején kialakult és az azt követő időben megerősödött gazdálkodó szervezetek működésének sajátosságaiban, az iparszervezetek összetételében, és a foglalkoztatás jellegzetességeinek területi különbségeiben látták azokat a csapdahelyzeteket, amik 2001-től kezdődően a gazdaságot lassulásra, majd stagnálásra ítélték.

43 A pénzügyi ráfordítások hasznosulásának átfogó vizsgálatát az Állami Számvevőszék 2002-ben és 2007-ben is elvégezte. (ÁSZ, 2002; 2007)

44 Az aktív eszközök 2005-2009 közötti felhasználását értékelte Frey (2011).

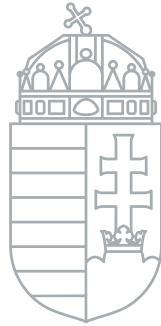


nek feltételei között indult el. Ebből adódik, hogy a vele szemben megfogalmazott egyik legjogosabb és legnyomósabb elvárás a regionális különbségek csökkentése volt. A bírálatok ezért ennek elmaradását, a lokális munkaerőpiaci központoktól távolabbi, nehezen megközelíthető aprófalvak népességének a kihagyását tették szavá. Emellett a szervezetek közötti együttműködés addigi eredményeit is kevesellték, szavá téve az integrált, komplex megközelítés hiányát.<sup>45</sup>

---

45 Lásd: Scharle (2011); Csoba (2010)





III.

# AZ EGYSÉGES KÖZFOGLALKOZTATÁSI RENDSZER KIALAKÍTÁSA (2010-2015)



### III. AZ EGYSÉGES KÖZFOGLALKOZTATÁSI RENDSZER KIALAKÍTÁSA (2010-2015)

#### 1. A SZAKPOLITIKA FILOZÓFIÁJA, LEGFŐBB CÉLJAI, SZEREPE A KÖZPOLITIKAI STRATÉGIÁK KÖZÖTT

##### *A közfoglalkoztatás egységes rendszerének koncepciója*

A munkaerőpiaci tapasztalatok azt mutatták, hogy a közfoglalkoztatás korábbi gyakorlata nem volt kellően hatékony. Szabályozásában, finanszírozásában és működésében erősen széttagolt és átláthatatlan, költségeit és humán erőforrás felhasználását tekintve pazarló volt. Sokkal inkább egy olyan életstratégia kialakulását segítette elő, amely a segélyekből élés mellett az álláskeresőket passzivitásra ösztönözte. Kevesen vállaltak el piaci alapú, nagyobb teljesítményt követelő munkát a versenyszférában. Jelentős számú álláskereső mellett a vállalkozások által felkínált munkahelyek egy része tartósan betöltetlen maradt.

Az előző fejezetben részletezett munkaerőpiaci környezet, a korábbi intézkedések eredménytelensége egy újfajta megközelítést kívántak, egy átalakított „közmunka” rendszert. Egy olyan programot, mely képes a gazdasági válság okozta sokk legyőzésére, s arra, hogy visszavezesse a munka világába az onnan tartósan leszakadt személyek tömegeit. Az új, tervezett koncepcióban valamennyi „közmunka” támogatásra pályázni kell ezután, de a kormányzat szándéka szerint jelentősen leegyszerűsödik annak adminisztrációja. A programok koordinációját az Állami Foglalkoztatási Szolgálat helyi szintű szervezetei, a munkaügyi központok kirendeltségei látják el. A támogatások kétharmadáról helyben a munkaügyi központok kirendeltségein születik döntés. Köz munkások foglalkoztatása csak a munkaügyi központ kirendeltségeinek közvetítésével történhet.

Alapelvként fogalmazódott meg, hogy nem csak bérekre, hanem az értékteremtő foglalkoztatáshoz kapcsolódó (anyagok, szerszám, kisebb gépek) költségeire is kiterjed a támogatás. Az önkormányzatok számára többre kerül a munkaképesek bérpótló juttatása, mintha megszerveznék az értékteremtő foglalkoztatást. A legnagyobb munkanélküliséggel sújtott térségekből, településekről önrész nélkül is lehet majd 8 órás közmunkaprogramokra pályázni. Az önkormányzati részmunkaidős közmunkaprogram kivételével szakmai képzések javítják a közmunkások későbbi elhelyezkedési esélyeit az elsődleges munkaerőpiacon.

Az ÁFSZ és az NGM illetékes szervezeti egysége folyamatosan figyelemmel kíséri a közfoglalkoztatás és a munkanélküliség területi alakulását. Ennek megfelelően, ha szükséges, a munkaerőpiaci helyzetnek megfelelően akár év közben is forrásokat csoportosítanak át az egyes programtípusok között, továbbá a nehezebb, és kedvezőbb helyzetű térségek között is.

A tervezett országos közmunkaprogramok az állami infrastruktúrához kapcsolódóan nyitják a foglalkoztatási feszültségeket. Nemzetgazdasági haszonnal járó országos közmunkaprogram indítását tűzték ki célul a vízügyi ágazatban. „Az értől az óceánig” programban 10 000 közmunkás foglalkoztatása valósulhat meg, így három-négy év alatt az önkormányzatok csatornáitól a folyókig rendbe tehető a vízelvezető rendszerek. További 10-12 000 közmunkás dolgozik majd az erdőtelepítéseknél, a közutak és vasutak mentén, a nemzeti parkokban és munkalehetőséghez juthat sok közép és felsőfokú végzettséggel rendelkező munkanélküli is. Az országos programok az MPA közfoglalkozásra elkülönített részéből kerülhetnek finanszírozásra.





A koncepció elfogadását követően a 2011. január 1-jén hatályba lépő, a közfoglalkoztatás-hoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet biztosított munkalehetőséget a munkára képes és kész, aktív korú, szociálisan rászoruló, bérpótló juttatásban részesülő személyek számára a rendelkezésre álló forrás hatékony felhasználásával. A változás az Ft. és az Szt. módosítása mellett az addig többféle forrásból finanszírozott közfoglalkoztatási formák átalakulásával is együtt járt. Megszűnt a közmunkaprogram, az Szt. által szabályozott közcélú munka, valamint az Ft.-ben szabályozott közhasznú munkavégzés, és helyükbe az egységes közfoglalkoztatás lépett.

### **A közfoglalkoztatás céljai a kapcsolódó stratégiákban**

A 2010-es kormányváltást követően elkészített horizontális stratégiák mindegyike – a saját célrendszereikbe illeszkedően – tartalmaz a közfoglalkoztatásra vonatkozó megállapításokat. Eltérők abból a szempontból, hogy az általános feladatokon, elveken túl milyen mértékben adnak konkrét programokat a szakpolitikák számára, illetve különböznek a szerint is, hogy ezek a programok irányadóak-e a közfoglalkoztatás számára.<sup>46</sup>

A kormányzati stratégiai dokumentumok közül a Magyar Munka Terv, a Széll Kálmán Terv 2.0 Európa 2020 célkitűzések között tárgyalta Foglalkoztatás fejezete, valamint a 2013 novemberében elfogadott az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (továbbiakban: OFTK) Szak- és Területfejlesztési irányok Közfoglalkoztatásra vonatkozó fejezete írja le a közpolitikai beavatkozásra vonatkozó irányelveket.

A Magyar Munka Terv a foglalkoztatási támogatásoknak egy három pillérről épülő rendszerét vázolja fel, amely a munkanélküliek teljes köre számára biztosítja a munkához jutást, alapvetően az elsődleges munkaerőpiacon. Az első pillért a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés ösztönzése jelenti, többek között célzott bér- és járuléktámogatásokkal. A második pillér a szociális gazdaság támogatását foglalja magában. A harmadik pillér a közfoglalkoztatás új rendszere, amely szorosan összefügg a szociális segélyezés rendszerének munkára ösztönző átalakításával, és amelynek keretében az állam maga szervezi meg azoknak az átmeneti foglalkoztatását, akiknek az első két pillér jelenleg nem kínál munkalehetőséget.

A Magyar Munka Terv hangsúlyozza, hogy a közfoglalkoztatás rendszerét komplementer módon kell működtetni annak érdekében, hogy az ne jelentsen zsákutcát a közfoglalkoztatottak számára. Ehhez szükséges, hogy egyfelől a közfoglalkoztatás ne korlátozza az egyént az álláskeresésben, másfelől ne vonja el az erőforrásokat (a potenciális megrendeléseket és a potenciális munkaezőt) a vállalkozások elől.

A Széll Kálmán Terv 2.0 elhelyezi a közfoglalkoztatást a foglalkoztatáspolitikai célrendszerének egészében, meghatározza a közfoglalkoztatás célját (a munkaerőpiacról tartósan kiszoruló munkajövedelemhez juttatása), alapelvét (a munkára ösztönzés elvének erősödése), nagyságrendjét, az érintett célcsoportokat (a munkaerőpiactól legtávolabb lévők), és azokat a tevékenység-területeket (főbb programtípusok) amik mentén a programok szervezhetők. A közfoglalkoztatás eredményei közül a dokumentum a munkaerőpiaci re-integráció fontosságát, a megtermelt javak önellátásra, közfeladatok ellátására fordítását és a szociális szövetkezetek alakításának lehetőségét hangsúlyozza.

Az OFTK Közfoglalkoztatási fejezete a foglalkoztatáspolitikai különböző időtávú célkitűzései közötti viszonyt tisztázza. A közfoglalkoztatás átmeneti beavatkozás, középtávon a

46 A 6. sz. melléklet egy áttekintést ad az elemzett stratégiák tartalmi elemeiről.



források és a résztvevők fókuszát is a hagyományos aktív eszközök felé szükséges terelni, hosszabb távon pedig a foglalkoztatás-központú területfejlesztés eszközeivel, valamint a szociális gazdaság kiépítésével kell elérni, hogy a közfoglalkoztatás célcsoportja azokra az alacsonyan képzettekre redukálódjon, akiket a szociális gazdaság vállalatai sem tudnak felszívni. A dokumentum fejlesztéspolitikai feladatként nevesíti a közfoglalkoztatás konkrét célcsoportjait, illetve a számukra megfelelő programtípusokat, a lehetséges kimenetek közül pedig az új típusú szövetkezetek alapításának ösztönzését szorgalmazza. A közfoglalkoztatással szemben támasztott elvárások közül a célzottságot és a társadalmilag hasznos tevékenységre irányultságot emeli ki. Megfogalmazza a feladatellátás lehatárolásának igényét is: le kell választani a közfoglalkoztatásról azokat a feladatokat, amik valójában az önkormányzati alapfeladatok köré tartoznak. A közfoglalkoztatás szakpolitika területi prioritásaiként a Startmunka programok periférikus helyzetű térségekre koncentrációját, illetve egyes tevékenységek (erdőgazdálkodás, örökség gondozás, illetve ár- és belvízvédekezés) evidens térségi allokációját azonosítják.

Az OFTK területpolitikai célkitűzéseinek térszerkezetei, és területi egységekre konkretizált fejlesztései egyrészt a közfoglalkoztatási programok tevékenységére, másrészt a komplexitására vonatkozóan hordoznak iránymutatásokat. A vidékfejlesztési beavatkozások fejlesztési irány térségeit a Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégia (továbbiakban: NVS) is részletezi. A térségi, komplex vidékfejlesztési nemzeti programok által érintett területek a „Speciális táji, környezeti kihívásokkal szembesülő térségek” (Homokhátság, Tisza-völgy), és a „Jelentős társadalmi hátrányokkal, problémákkal rendelkező térségek” (Cserehát, Ormánság). Az OFTK területpolitikai célkitűzéseinek másik – közfoglalkoztatási kapcsolódást hordozó – fejlesztési iránya a területi különbségek csökkentését, a térségi felzárkóztatást és gazdaságösztönzését célozza. Az elmaradott térségek 5 területfejlesztési politika által beazonosított kategóriája közül a „Leszakadó ipari válságtérségek” és a „Romák által magas arányban lakott térségek” fejlesztésében kap szerepet a közfoglalkoztatás. Említésre méltó, hogy a településfejlesztés feladatai között szerepel a részvétel a településfejlesztési célú közfoglalkoztatási munkaprogramok kialakításában. Az OFTK részét képező megyei fejlesztési koncepciók a helyi fejlesztési koncepciókhoz megfelelően igazodó közfoglalkoztatási tevékenységek megválasztásában orientálhatnak.

Az NVS már a konkrét intézkedések, programok és alprogramok sorára bontja le a vidékpolitika céljait. Jóllehet több pillér is feladatként fogalmazza meg a foglalkoztatás szempontjának hangsúlyos figyelembevételét, a „Hozzáadott értéknövelés” pillér Erdőprogramja említi külön is feladatai között a közfoglalkoztatás bővítését. A dokumentum a „Helyi gazdaságfejlesztés” pillér programjai között jeleníti meg a felzárkóztatás foglalkoztatással összekapcsolódó feladatait. Miközben a helyi energiatermelés alprogram leírása a más ágazatokkal, a közfoglalkoztatással és a szociális szövetkezetekkel valós kapcsolódást hangsúlyozza, a felzárkóztató foglalkoztatás vidékfejlesztési programja a Szociális földprogram.

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia hangsúlyozza, hogy a felzárkóztatási programok komplexitása az erős központi és helyi koordinációt, a saját lakókörnyezetben végzett integrációs munkát és a közösségi megoldások támogatását igényli. A dokumentum a közfoglalkoztatást a foglalkoztatási célú támogatások egyik pilléréként, a másik két pillért (szociális gazdaság, nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés ösztönzése) kiegészítő foglalkoztatási formaként határozza meg. A közfoglalkoztatás célcsoportját a munkavállalás szempontjából hátrányos, és leghátrányosabb helyzetűek képezik. A megszerzhető jövedelem a szociális ellátások összege és a versenyszektorban megszerzhető jövedelem szintje között kell, hogy elhelyezkedjen. A dokumentum felsorolja az értékteremtő közfoglalkoztatás



programjainak és mintaprogramjainak szakterületeit. Külön is nevesíti a Startmunka programokat, aminek sikerességét – esetenként életvezetési tanácsadásra is kiterjedő – mentorálás biztosíthatja, és amikben a roma álláskeresők részvételének biztosítása érdekében meg kell erősíteni az Országos Roma Önkormányzat szerepét.

A közfoglalkoztatás szempontjából fontos dokumentumok mindegyike hangsúlyozza, hogy a közfoglalkoztatásnak komplexen, képzési és szolgáltatási, illetve szociális programokkal kiegészülve kell megvalósulnia. A folyamatos szociális munka, a motiváló képzések, önálló életvitelre képessé tevő programok támogatása, életvezetési tanácsadás és a lakhatási körülmények támogatása főként a hátrányos helyzetű, szegregátumokban élők felzárkóztatása szempontjából fontosak, míg a képzési és kompetenciafejlesztési szolgáltatásokat, felnőttképzéseket leginkább mintaprogramok, illetve a leszakadó ipari válságterületek programjainak kiegészítő elemeként említik.

## 2. A RENDSZER LEGFONTOSABB ELEMEI, A SZABÁLYOZÁS, ÉS ANNAK VÁLTOZÁSAI

2011. szeptember 1. napján hatályba léptek a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (továbbiakban: Kftv.) közfoglalkoztatásra vonatkozó rendelkezései, a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet, valamint a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet módosítása is.

A közfoglalkoztatás megújult rendszerében a regisztrált aktív álláskeresők foglalkoztatása az alábbi közfoglalkoztatási támogatási formák segítségével valósulhatott meg:

- rövid időtartamú (1–4 hónap, napi 4 óra) közfoglalkoztatás támogatása,
- hosszabb időtartamú (2–12 hónap, napi 6–8 óra) közfoglalkoztatás támogatása,
- országos közfoglalkoztatási programok támogatása,
- közfoglalkoztatási mintaprogramok támogatása.

Az új típusú közfoglalkoztatás lényeges eleme, hogy a támogatások pályázati eljárás helyett kérelemre igényelhetők, valamint az is, hogy a foglalkoztatás az újonnan létrejött közfoglalkoztatási jogviszony keretében történhet. A közfoglalkoztatási jogviszonyra – a Kftv.-ben meghatározott eltérésekkel – a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (továbbiakban: Mt.) szabályai alkalmazandók. A közfoglalkoztatás ideje alatt munkaerőpiaci szolgáltatást és képzési támogatást vehetnek igénybe a közfoglalkoztatottak annak elősegítésére, hogy a megszerzett gyakorlat birtokában a határozott idejű közfoglalkoztatást követően munkát tudjanak vállalni az elsődleges munkaerőpiacon.

Az új rendszerhez szervezeti átalakulás is társult: az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 37. § w) pontja a belügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatáskörébe utalta a közfoglalkoztatást, ennek megfelelően a BM-ben létrejött a Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárság. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal (továbbiakban: KIM) együttműködve az NGM a munkaügyi központok állományában kijelölte azokat a referenseket, akik – a belügyminiszter szakmai irányításával – területi, illetve helyi szinten látják el a közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatokat. A kormányhivatalok munkaügyi



szakigazgatási szerveinél (munkaügyi központokban) kijelölésre kerültek a közfoglalkoztatásért felelős vezetők és referensek.

Jelen szabályozás szerint – a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet alapján – a belügyminiszter a Kormány közfoglalkoztatásért felelős tagja. A belügyminiszter a közfoglalkoztatásért való felelőssége keretében előkészíti a közfoglalkoztatási jogviszonyra, a közfoglalkoztatás szervezésére, a közfoglalkoztatási nyilvántartásra és a közfoglalkoztatással összefüggő jogszabályok szankcionálására vonatkozó jogszabályokat.

A belügyminiszter a közfoglalkoztatásért való felelőssége keretében:

- kidolgozza a Kormány közfoglalkoztatási politikáját, gondoskodik annak érvényesítéséről és végrehajtásáról,
- ellátja a közfoglalkoztatásban részt vevő személyek képzésével kapcsolatos feladatokat,
- megszervezi és az állami foglalkoztatási szervként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint járási (fővárosi kerületi) hivatal közreműködésével működteti a közfoglalkoztatás rendszerét,
- meghatározza a közfoglalkoztatás eszközrendszerét,
- elemzi és ellenőrzi annak működését,
- a közfoglalkoztatás tekintetében szakmai irányító miniszteri jogokat gyakorol a fővárosi és megyei kormányhivatal tevékenysége felett.

Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet tartalmazza a belügyminiszter közfoglalkoztatással kapcsolatos feladat- és hatásköreit.

### **A közfoglalkoztatás jogi szabályozása**

Az újonnan létrehozott közfoglalkoztatási jogviszony a munkaviszony egy speciális formája, támogatott „tranzitfoglalkoztatás”, amelynek célja, hogy a közfoglalkoztatottat sikeresen visszavezesse az elsődleges munkaerőpiacra. A közfoglalkoztatás átmeneti munkalehetőséget biztosít azok számára, akiknek az önálló álláskeresése hosszú ideje eredménytelen.

A közfoglalkoztatási jogviszony főbb szabályait a 2011. szeptember 1. napján hatályba lépett Kftv. tartalmazza. A közfoglalkoztatási törvény esetében az Mt. rendelkezéseit csak akkor kell alkalmazni, ha a Kftv. nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket.

Közfoglalkoztatók csak a Kftv.-ben felsorolt szervezetek lehetnek. A közfoglalkoztatás kialakításakor hatályos szabályozás szerint közfoglalkoztató lehet:

- a helyi és kisebbségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása;
- költségvetési szerv;
- egyház;
- közhasznú szervezet;
- civil szervezet;
- az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet;
- vízgazdálkodási társulat;



- erdőgazdálkodó a Kftv.-ben meghatározott feladatok ellátására;
- szociális szövetkezet;
- a vasúti pályahálózat-működtető szervezet a Kftv.-ben részletezett feladatok ellátására.

2013. augusztus 1-jéig több, jellemzően pontosító módosítás történt a szabályozásban, így például a helyi és kisebbségi önkormányzat helyi és nemzetiségi önkormányzatra, az egyház egyházi jogi személyre módosult. 2013. július 20. napjától pedig közfoglalkoztatók lehetnek a kötelező önkormányzati feladatellátásában közreműködő, törvény alapján kijelölt közérdekű szolgáltatók is.

Közfoglalkoztatottként az a természetes személy foglalkoztatható, aki az Mt. rendelkezései szerint munkaviszonyt létesíthet, kivéve azt, aki 16. életévét nem töltötte be, valamint az Ft. szerinti álláskereső. A közfoglalkoztatás kialakításakor hatályos szabályozás 2015. augusztus 1. napjával kiegészült azzal az álláskeresővel is, akinek álláskeresőként való nyilvántartása a közfoglalkoztatási jogviszonya miatt szünetel, vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesül. Álláskeresőnek minősül továbbá a menekültügyi őrizetben lévő személy kivételével kérelmének jogerős elbírálásáig az, aki menekültként, oltalmazottként, vagy menedékesként történő elismerés iránti kérelmet nyújtott be, vagy olyan harmadik országbeli állampolgár, akinek az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény alapján kijelölt helyen való tartózkodását rendelte el.

A közfoglalkoztatási jogviszony csak a Kftv.-ben meghatározott tevékenységek elvégzésére irányulhat. A közfoglalkoztatás kialakításakor hatályos szabályozás szerint ilyen tevékenység lehetett:

- törvényben meghatározott feladat;
- törvény által előírt állami feladat;
- a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat;
- a nemzetiségek jogairól szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat;
- a közhasznú szervezetekről szóló – 2012. január 1-től már hatálytalan – törvényben meghatározott közhasznú tevékenység körébe tartozó feladat.

2012. január 1. napjától módosult a szabályozás, illetve további új ponttal egészült ki a tevékenységi kör. E szerint közfoglalkoztatási tevékenység lehet:

- a helyi vagy azon túlmutató közösségi – így különösen – egészségmegőrzési, szociális, nevelési, oktatási, kulturális, kulturális örökség megóvása, építészeti örökség védelmével összefüggő, természet-, környezet- és állatvédelmi, gyermek- és ifjúságvédelmi, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sporttevékenység kivételével sport, közrend és közlekedésbiztonsági, ár- és belvízvédelmi célú, közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó szükségletek kielégítését szolgáló feladat;
- a Kormány által meghatározott közösségi célok megvalósítását elősegítő feladat.

Nem lehet olyan tevékenység ellátására közfoglalkoztatási jogviszonyt létesíteni, amelynek ellátására törvény közalkalmazotti, rendvédelmi igazgatási szolgálati vagy honvédelmi alkalmazotti jogviszonyt, közszolgálati, kormányzati szolgálati, vagy állami szolgálati jogviszonyt ír elő.



A közfoglalkoztatási jogviszonyt – az Mt. szerinti munkaviszonytól eltérően – kizárólag határozott időre lehet létesíteni, és a határozott idő nem lehet hosszabb, mint a 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartam. 2014. december 1-jétől a támogatási időtartam egyszer, legfeljebb 6 hónappal meghosszabbítható. 2017. május 5. hatállyal a hatósági szerződés meghosszabbítása, vagy a korábbi támogatási időszak lejártát követő hat hónapon belül újabb hatósági szerződés megkötése esetén, a közfoglalkoztatási jogviszony Mt. 192. § (2) bekezdése szerint számított időtartama az öt évet meghaladhatja, a tíz évet azonban nem.

A közfoglalkoztatási jogviszony tekintetében próbaidő nem köthető ki. A közfoglalkoztatási szerződésnek tartalmaznia kell a közfoglalkoztatási bér (közfoglalkoztatási garantált bér) összegét és a közfoglalkoztatott munkakörének megnevezését. A közfoglalkoztatási jogviszonyban a rendes munkaidő időtartama a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt munkaidő lehet.

Kezdetben a közfoglalkoztatottak számára a közfoglalkoztatási bért a közfoglalkoztatóknak heti bér fizetésével kellett biztosítani. A közfoglalkoztatási bér, közfoglalkoztatási garantált bér heti bérként történő kifizetése jelentős problémákat okozott a települési önkormányzatok, országos közfoglalkoztatók számára. Ilyen volt például, hogy a megnövekedett feladatok elvégzésére nem állt rendelkezésre megfelelő számú munkaerő, a közüzemi számlák kifizetése nehezen megoldható a havi négy bérkifizetés miatt, mivel az első heti bér-részletből sokszor nem tudták a közfoglalkoztatottak a számláikat rendezni.

A közfoglalkoztatási bér mértékét a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet határozza meg, összege függ az iskolai végzettségtől, a szakképzettségtől, a betöltött munkakörtől és az esetleges vezetői beosztástól. A közfoglalkoztatottat megillető munkabér összege megegyezik a teljesítményhez kötött tevékenységek kivételével a közfoglalkoztatási bérrel, a legalább középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatási garantált bérrel, azzal, hogy a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér el kell, hogy érje a közfoglalkoztatott számára a közfoglalkoztatást közvetlenül megelőzően folyósított álláskeresési járadék, rehabilitációs ellátás, illetve a foglalkoztatást helyettesítő támogatás havi összegét. A közfoglalkoztatottat megillető munkabér csak többletteljesítés esetében haladhatja meg a közfoglalkoztatási bér, illetve a közfoglalkoztatási garantált bér összegét. A közfoglalkoztatási bér 2017. január 1. óta változatlan, ezt megelőzően – a 2016. év kivételével – minden évben emelkedett, követve a minimálbér változásait. A teljes munkaidőben foglalkoztatott közfoglalkoztatott részére megállapított közfoglalkoztatási bér havibér alkalmazása esetén 2017. január 1-jétől 81 530 forint. A legalább középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatottat megillető garantált közfoglalkoztatási bér teljes munkaidő és havibér alkalmazása esetén 2017. január 1-jétől 106 555 forint.

A közfoglalkoztatottat megillető szabadság mértéke naptári évenként 20 munkanap. A közfoglalkoztatott részére, ha a jogviszonya év közben kezdődött vagy szűnt meg, a szabadság arányos része jár. A közfoglalkoztatottat szabadsága tartamára a közfoglalkoztatási bér, illetve közfoglalkoztatási garantált bér, betegszabadsága tartamára a közfoglalkoztatási bér, illetve közfoglalkoztatási garantált bér 70%-a illeti meg.

Az alapvető jogok biztosa a közfoglalkoztatásról készült, AJB-3025/2102. számú átfogó jelentésében többek között a közfoglalkoztatási bér és a minimálbér közötti eltérésre, a szabadság, betegszabadság témakörére vonatkozóan fontos megállapításokat és intézkedési javaslatokat tett. Megállapította, hogy a közfoglalkoztatottak esetében az eltérő kötelező



bérminimumok előírása, az alacsonyabb összegben meghatározott betegszabadság és táppénz, illetve a szabadság kiadásával, illetve mértékével kapcsolatban a többi munkavállalóhoz képest, a rájuk vonatkozó garanciális szabályoktól ésszerű indok nélkül eltérő rendelkezések sértik az egyenlő bánásmód követelményét. Ezért álláspontja szerint több lépcsőben végrehajtott, fokozatos emeléssel meg kell teremteni, hogy a közfoglalkoztatási bérek elérjék a kötelező legkisebb munkabér mértékét, továbbá a Kftv. megfelelő módosításának kezdeményezésével azt is meg kell valósítani, hogy a közfoglalkoztatottakra is a munkavállalókat megillető garanciák vonatkozzanak a szabadsággal és a betegszabadsággal kapcsolatosan.

A közfoglalkoztatási bér emelésével kapcsolatban számos megkeresés, javaslat érkezett a BM irányába az elmúlt években mind közfoglalkoztatóktól, mind országgyűlési képviselőktől. Valamennyi esetben, így az alapvető jogok biztosának írt válaszában is megfogalmazta a tárca, hogy a közfoglalkoztatási bérek megállapításánál nagy hangsúly helyeződik arra, hogy a megszerzhető jövedelem magasabb legyen, mint a szociális ellátás összege, de a közfoglalkoztatási bér és a minimálbér közötti bérellő jelentősebb mértékű (vagy teljes) zárása a munkaerőhiány csökkentése ellen hatna, a közfoglalkoztatott kevésbé volna érdekelt az elsődleges munkaerőpiacon, a versenyszférába való átlépésre.

Hosszú távon nem járható út, hogy a közfoglalkoztatási bér mértéke a minimálbérrel, vagy éppen a passzív, szociális alapú segéllyel megegyezzen. A közfoglalkoztatottakat az anyagi motiváció szempontjából is érdekeltté kell tenni a versenyszférában való munkavállalásban. Hangsúlyozni kell a közfoglalkoztatás átmeneti jellegét, illetve a munkanélküliségből a nyílt munkaerőpiac felé irányuló tranzit szerepét. Ez csak akkor lehet eredményes, ha a piaci munkahelyek bérkínálatával nem versenyez a közfoglalkoztatási bér és mértéke attól alacsonyabb szinten marad. A Hétfa Kutatóintézet és Elemző Központ (továbbiakban: Hétfa) kutatásában (Hétfa, 2018) magukat a közfoglalkoztatottakat szólította meg a bérezés mértékével és a segélyezéssel kapcsolatban. A kutatás szerint már maguk a résztvevők utasítják el a passzív segélyezésbe való visszakerülést. A Kormány ezen elveknek megfelelően nem emelte 2017-től a közfoglalkoztatási béreket. A közfoglalkoztatás céljai közt – a kormányzati szándéknak megfelelően – továbbra is első helyen szerepel az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezhető álláskereső közfoglalkoztatásból történő kilépésének ösztönzése.

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését a betegszabadság tekintetében biztosítják a Kftv. rendelkezései, mivel a betegszabadságra vonatkozó díjazás összegének meghatározása megfelel az Mt. előírásainak. A Kftv. szerint a közfoglalkoztatottakat naptári évente 20 munkanap szabadság illeti meg, ami megegyezik az Mt.-ben szabályozott alapszabadság mértékével. A pótszabadságokra vonatkozó, az Mt.-ben szereplő rendelkezések hatálya a Kftv. szerint nem terjed ki a közfoglalkoztatottakra. Ennek indoka, hogy a közfoglalkoztatottak rövid, határozott idejű munkaviszonyban vesznek részt, melynek célja, hogy visszavezesse őket az elsődleges munkaerőpiacon. A 20 napnál hosszabb szabadság a közfoglalkoztatás céljával ellentétes hatást fejtene ki, nem segítené a közfoglalkoztatottak munka világába történő visszatérését.

A Kftv.-ben 2015. július 13. hatállyal rendezésre kerültek a szabadság kiadásának szabályai. A szabadság kiadása a közfoglalkoztató kötelezettsége, előtte azonban meg kell hallgatnia a közfoglalkoztatottat. A közfoglalkoztatónak legalább 15 nappal előre közölnie kell a szabadság kiadásának időpontját és a szabadság mértékét a közfoglalkoztatottal, ellenkező esetben a szabadság csak a közfoglalkoztatott hozzájárulásával adható ki. A közfoglalkoztatott szabadság kiadásával kapcsolatos kérései főszabály szerint a közfoglalkoztatót



nem kötik. Ez alól kivételt jelent, hogy a közfoglalkoztatott is jogosult évente 7 munkanap szabadság kivételére az általa meghatározott időpontban. A közfoglalkoztatottnak erre vonatkozó igényét legalább 15 nappal a szabadság kezdete előtt be kell jelentenie. A szabadság kiadása az esedékességének évében kötelező. A szabadság tárgyévét követő időszakban történő kiadására a közfoglalkoztatott oldalán felmerült ok miatt ki nem adható szabadság esetében kerülhet sor. A szabadság pénzbeli megváltására főszabályként nincs lehetőség. Erre kizárólag akkor kerülhet sor, ha a szabadság kiadásának objektív okok miatt – betegség, közfoglalkoztatási jogviszony azonnali hatállyal vagy közös megegyezéssel való megszüntetése stb. – nem volt lehetőség. A szabadság megváltására az Mt. általános szabályait kell alkalmazni.

A 2013. január 1-jétől hatályos szabályozás szerint a közfoglalkoztató köteles volt a közfoglalkoztatott részére fizetés nélküli szabadságot engedélyezni, ha a közfoglalkoztatott a közfoglalkoztatási jogviszony időtartama alatt nem közfoglalkoztató munkáltatónál, legalább 3 nap, legfeljebb 90 nap időtartamú határozott idejű munkaviszonyt létesített. A fizetés nélküli szabadság engedélyezésének feltétele volt az is, hogy a közfoglalkoztatott a határozott idejű munkaviszonyról szóló írásbeli nyilatkozatát a közfoglalkoztatónak a fizetés nélküli szabadság megkezdése előtt legalább 5 munkanappal bemutatja. 2015. július 5. hatállyal a 90 nap 120 napra, az 5 munkanap pedig 2 munkanapra módosult, elősegítve ezzel a közfoglalkoztatottak más területen történő foglalkoztatását is. Ez a rendelkezés nem alkalmazható, ha a közfoglalkoztató a közfoglalkoztatott számára közfoglalkoztatási jogviszony keretében a munkavégzéshez kapcsolódóan a képzés vagy egyéb munkaerőpiaci szolgáltatás lehetőségét is biztosítja. A közfoglalkoztatottak elhelyezkedését segíti az a 2015. január 1-jétől hatályos szabály is, mely szerint a közfoglalkoztatott mentesül a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól az Ft. szerinti munkaviszony – ide nem értve a közfoglalkoztatási jogviszonyt – létesítése céljából történő állásinterjún való részvételhez szükséges időtartamra. A közfoglalkoztatottat az igazolt távollét tartamára az állásidő szabályai szerint illeti meg díjazás.

A Kftv. taxatív módon felsorolja, hogy az Mt. mely rendelkezéseit nem lehet a közfoglalkoztatási jogviszonyban alkalmazni. Ezek a teljesség igénye nélkül: a rendelkezésre állásra; ügyletre; készenlétre; állásidőre; előlegnyújtásra; megszakítás nélküli munkarendre; baleset, elemi csapás, súlyos kár, az egészséget vagy a környezetet fenyegető közvetlen és súlyos veszély megelőzése, elhárítása érdekében elrendelt rendkívüli munkaidő kivételével a rendkívüli munkaidőre; csoportos létszámcsökkentésre; végkielégítésre; távolléti díj számítására; kötelező legkisebb munkabérré, garantált bérminimumra; munkavállalói biztosítéokra; munkakör megosztásra; több munkáltató által létesített munkaviszonyra; távmunka végzésre; bedolgozói munkaviszonyra; egyszerűsített foglalkoztatás (továbbiakban EFO) vagy alkalmi munka vezető állású munkavállalóra; cselekvőképtelen munkavállalóra vonatkozó szabályok. Az Mt. iskolaszövetkezet és tagja közötti munkavégzésre; munkaszerződéstől való elállásra; munkáltatói felmentés esetén a munkavégzés alóli felmentésre; egyes, a munkaviszony jogellenes megszüntetésére; kötetlen munkarendre; pót-szabadságra; munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó szabályai szintén nem alkalmazhatóak. Közfoglalkoztatási jogviszony esetén a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás szabályai csak baleset, elemi csapás, súlyos kár, az egészséget vagy a környezetet fenyegető közvetlen és súlyos veszély megelőzése, elhárítása érdekében alkalmazhatóak. A közfoglalkoztatási jogviszonyra a munkaviszonyra irányadó társadalombiztosítási, adózási, munkavédelmi szabályokat kell alkalmazni, illetőleg a közfoglalkoztatási jogviszony alapján a közfoglalkoztatott jogosultságot szerez a társadalombiztosítási- és a nyugellátásra. 2017. január 1-jétől a





közfoglalkoztatási jogviszonyban is alkalmazhatóak az Mt. „Változás a munkáltató személyében” című fejezetének szabályai (jogügyleten alapuló jogutódlás).

2013. szeptember 1-jétől hatályba lépett a közfoglalkoztatásból történő kizárás intézménye, melynek három esete a következő volt:

- az álláskeresőt három hónap időtartamra ki kellett zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles gyermekének mulasztása miatt vele szemben szabálysértési eljárás volt folyamatban;
- e szabálysértés elkövetéséért három hónapon belül jogerősen elmarasztalták, illetve
- önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar, jogszabályban meghatározott, az ingatlanhoz kapcsolódó közterület) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesítette.

Az első kizárási okot a jogalkotó az alapvető jogok biztosának indítványára, rövid időn belül, 2013. november 29-től hatályon kívül helyezte, mivel a Kftv. egy folyamatban lévő eljárás alapján írta elő a közfoglalkoztatásból való kizárást, azaz egy jogerősen még le nem zárult eljáráshoz kapcsolt szankciót. Ez a gyakorlat ellentétes volt az Alaptörvény ártatlanság vélelmének elvével illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal. A harmadik kizárási okot – szintén az alapvető jogok biztosának indítványára – pedig az Alkotmánybíróság semmisítette meg 2017. november 15. hatállyal a 30/2017. (XI. 14.) AB határozattal, mivel alkotmányosan indokolható cél nélkül, hátrányosan különböztették meg a közfoglalkoztatottakat más munkaviszonyban álló személyekhez, továbbá a közszolgálati jellegű jogviszonyban álló személyekhez képest. A megkülönböztetés abban állt, hogy a közfoglalkoztatottakra nézve egy speciális, tartalmában a munkaviszonyhoz/közfoglalkoztatási viszonyhoz egyáltalán nem kapcsolódó, külső feltételt határozott meg rendkívüli felmondási okként a jogalkotó.

2015-től kezdődően 2017-ig több új kizárási ok lépett hatályba: az álláskeresőt három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból,

- ha a számára az Ft. alapján felajánlott az álláskeresőkre vonatkozó rendelkezések szerint megfelelő munkahelyet nem fogadja el (2015. január 1-jétől);
- ha a számára EFO keretében felajánlott munkát nem fogadja el (2015. július 13-tól);
- ha a közfoglalkoztatási jogviszony létesítését megelőző három hónapon belül a közfoglalkoztatáson kívüli egyéb foglalkoztatási jogviszonya munkavállalói felmondással vagy a munkáltató azonnali hatályú felmondásával – ide nem értve a próbaidő alatti azonnali hatályú megszüntetést – szűnt meg (2017. január 1-jétől);
- a közfoglalkoztatási jogviszonya a közfoglalkoztató azonnali hatályú felmondásával szűnt meg (2017. január 1-jétől);
- a számára az Ft. alapján felajánlott, az álláskeresőkre vonatkozó rendelkezések szerinti képzési lehetőséget nem fogadja el (2017. január 1-jétől).

Ha a közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását követően értesül a járási hivatal a közfoglalkoztatást kizáró okról, a kizárásról szóló döntését közli a közfoglalkoztatóval. A közfoglalkoztató a közfoglalkoztatási jogviszonyt a jogerős döntés alapján azonnali hatályú felmondással megszünteti.

A Kormány az Ft. 43. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a közfoglalkoztatásnak a munkanélküliség csökkentésére alkalmas egységes rendszerének létrehozása, az



elmaradott térségek felzárkóztatását célzó közfeladatok ellátásának ösztönzése, valamint az erre a célra szolgáló pénzügyi keret hatékonyabb felhasználása érdekében rendeletet alkotott a közfoglalkoztatáshoz igénybe vehető támogatások egyes típusainak feltételeiről. A közfoglalkoztatási támogatások típusait és a támogatások igénybevételére vonatkozó szabályokat a közfoglalkoztatásokhoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza. A közfoglalkoztatási támogatásokat a Kftv. és az Ft. alapján a közfoglalkoztató és a kormányhivatal illetve járási hivatal között megkötött hatósági szerződés alapján lehet nyújtani. Az eljárási szabályok 2017. december 31. napjáig a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (Ket.), 2018. január 1. hatállyal pedig az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (Ákr.) találhatóak.

Bár az egyes programfajták részletezését jelen fejezet másik része taglalja, fontos megjegyezni, hogy a kezdetekhez képest 2016. június 8. napjával új támogatási forma, a speciális közfoglalkoztatási program lépett hatályba a foglalkoztatásba mentális, szociális vagy egészségügyi okokból be nem vonható álláskeresők számára. Az egyénre szabott szolgáltatások (munkaerőpiaci, szociális és egészségügyi), a munkaerőpiaci képzések és az egyidejű foglalkoztatás egy programban megvalósuló komplex fejlesztő csomagja biztosíthatja ezen személyek problémáinak hatékony kezelését, felzárkózásuk elősegítését. A munkaerőpiaci szolgáltatások, valamint az egészségügyi és szociális szolgáltatások finanszírozása a társ-tárcák feladata, mivel a munkaerőpiaci szolgáltatások a PM, az egészségügyi és szociális szolgáltatások az EMMI-hez tartoznak.

### ***A közfoglalkoztatási támogatások típusainak részletes ismertetése***

A közfoglalkoztatás 2011-ben egységesített rendszere kifejezetten a hátrányos helyzetű álláskeresőket célozza. Több szempontot is figyelembe véve azok lehetnek a közfoglalkoztatási programok alanyai, akiknek foglalkoztatási esélyei rosszak. A közfoglalkoztatás kifejezetten és célzottan azokat a településeket és térségeket célozza, amelyek évtizedes foglalkoztatási krízissel küzdenek. Ezekben a térségekben a résztvevők jelentős részének a közfoglalkoztatás biztosítja az első legális foglalkoztatási formát eddigi munkaerőpiaci pályafutásuk során. A passzivitásból történő kilépésük, a munkavégzés során a munkakészségeik fejlődése, az önbecsülésük növekedése későbbi munkapiaci integrációjukat segíti. A hosszú ideje inaktív emberek integrálása a nyílt munkaerőpiacra azonban csak hosszú, komplex fejlesztési folyamat eredménye lehet.

A közfoglalkoztatási támogatások megállapításánál a hátrányos helyzetű térségek, települések élveznek prioritást. Ennek során kiemelt figyelmet fordítunk e térségek felzárkóztatására, infrastrukturális, gazdasági és munkaerőpiaci szempontból. Cél az önfenn tartó települések kialakítása, melynek érdekében elsősorban az értékteremtő, hasznos, a helyi sajátosságokon alapuló, a település önfenntartását elősegítő programok megvalósulását támogattuk. Számos olyan mintaértékű program valósult meg, melyek a fenti célok eléréséhez nagymértékben hozzájárultak. Éppen ezért hangsúlyozandó, hogy a magyar közfoglalkoztatás nem pusztán foglalkoztatáspolitikai eszköz, hanem szociális valamint területfejlesztési, vidékfejlesztési feladatokat is teljesít. A közfoglalkoztatás szociálpolitikai szerepe különösen a túlnyomórészt, vagy szinte kizárólag mélyszegénységben élők által lakott térségekben értékelődik fel. A 2012-2014-es Társi Monitor szerint Magyarországon a szegénység kiterjedtsége megállt, mélysége pedig csökkent. A kedvező változást a nagy közpolitikai beavatkozásoknak, köztük a közfoglalkoztatás kiterjedt rendszerének



tulajdonítja a kutatás. A kutatási jelentés megállapítja, hogy a közfoglalkoztatásból származó jövedelem fele (49%) jut a népesség legszegényebb, 37%-a a második legszegényebb ötödhöz. (Szívós-Tóth, 2015)

A közfoglalkoztatási támogatások a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatástól kiindulva, az országos szintű programokon keresztül, a speciális értékteremtő, hosszú távú eredményeket felmutató mintaprogramokig terjednek.

#### *Általános szabályok a támogatások esetében*

A regisztrált aktív álláskeresők – alapvetően foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személyek – a közfoglalkoztatás keretén belül rövid és hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásban, országos közfoglalkoztatási programokban, járási/kistérségi startmunka mintaprogramokban, valamint közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatással foglalkoztathatóak. A rendelet hatálya alá tartozik a vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás, azonban ez nem közfoglalkoztatási forma.

A közfoglalkoztatás támogatására a Nemzeti Foglalkoztatási Alap (továbbiakban: NFA) közfoglalkoztatási támogatások előirányzata nyújt fedezetet. Az előirányzat felhasználási céljainak és felosztásának meghatározására a közfoglalkoztatással érintett miniszterek minden évben megállapodást kötnek. A kezdeti időkben a BM és az NGM (jelenleg PM) között jött létre ilyen irányú megállapodás, majd napjainkra kibővült az EMMI, AM, Innovációs és Technológiai Minisztérium (továbbiakban: ITM) minisztereivel is az aláírók sora.

Az előirányzat terhére, közfoglalkoztatási jogviszony létesítéséhez nyújtható támogatás a közfoglalkoztatásról szóló törvényben meghatározott közfoglalkoztatók részére. Támogatás a közfoglalkoztatási bér, a közfoglalkoztatási garantált bér, teljesítménybér (a továbbiakban együtt: közfoglalkoztatási bér) és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adóhoz (bérköltség), valamint a közvetlen költségekhez nyújtható. Amennyiben a közfoglalkoztató a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény 8/A. § (1) bekezdése alapján szociális hozzájárulási adókedvezményt vett igénybe, a támogatás alapja a szociális hozzájárulási adó kedvezménytel csökkentett összege.

A foglalkoztatásból eredő közvetlen költségként a foglalkozás-egészségügyi vizsgálat térítési díja, a munka- és védőruházat és egyéni védőeszköz költsége, a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló jogszabály szerint a munkaadót terhelő utazási költség, a munkásszállítás költsége és a járási hivatal foglalkoztatási osztályával történő előzetes egyeztetés szerint a munkavégzéshez nélkülözhetetlen munkaeszközök költsége számolható el.

A közfoglalkoztatás támogatása kérelemre nyújtható. A kérelmet a tervezett közfoglalkoztatás helye szerint illetékes járási hivatalhoz (korábban munkaügyi kirendeltséghez), több járási hivatal illetékességi területén megvalósuló közfoglalkoztatás esetén a közfoglalkoztató székhelye szerint illetékes járási hivatalhoz kell benyújtani.

A rövid és a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatásáról és a közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatásról a járási hivatal, az országos közfoglalkoztatási program támogatásáról a közfoglalkoztatásért felelős miniszter az Országgyűlés vagy a Kormány által meghatározott cél eléréséért felelős miniszter, a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter, az egyenlő bánásmód biztosításáért és társadalmi felzárkózásáért felelős miniszter véleményének figyelembe vételével mérlegelési jogkörben dönt.



A mérlegelésnél figyelembe kell venni

- a munkaerő-kereslet és -kínálat helyi jellemzőit,
- a térség foglalkoztatási helyzetét és munkanélküliségi mutatóit,
- a munkaügyi központ és a munkaadó közötti együttműködés tapasztalatait,
- a munkaadó által felajánlott (vállalt) foglalkoztatás (továbbfoglalkoztatás) időtartamát,
- az álláskeresők munkához jutási esélyeit,
- a foglalkoztatni kívánt személy álláskeresőként eltöltött idejét és
- a foglalkoztatni kívánt személy közfoglalkoztatásról szóló törvény szerinti prioritási szintjét.

A döntés alapján a rövid és a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatása, továbbá a közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás esetén a járási hivatal, országos közfoglalkoztatási program támogatása esetén a kormányhivatal (korábban munkaügyi központ) egységes szerződéses feltételrendszer alapján hatósági szerződést köt a támogatottal.

A közfoglalkoztató kérelmére a támogatásból előleg folyósítható. Az előleg mértéke a bérköltség támogatás legfeljebb két hónapra jutó összege, illetve a közvetlen költségekhez (beruházási és dologi költségek és kiadások) nyújtott támogatás legfeljebb 70%-a.

A foglalkoztatási, valamint a társadalmi felzárkózás szempontjából felmerült, az egyes településeken túlmutató társadalmi feszültségek kezelése érdekében – a közfoglalkoztatás lehetőségének széleskörű biztosítására – a Kormány egyes településeket rendkívül indokolt esetben kiemelt településekké nyilváníthat. A kiemelt települések tekintetében a közfoglalkoztatás körében támogatható célokat a közfoglalkoztatásért, a társadalmi felzárkózás támogatható céljait a társadalmi felzárkózásért felelős miniszter határozza meg. A kiemelt település közfoglalkoztatási programját a közfoglalkoztatás helye szerint illetékes kormányhivatal vizsgálja meg, és megfelelés esetén a támogatásra hatósági szerződést köt. A program megvalósítása során a közvetlen költségek mértéke a támogatási összeg legfeljebb 10%-ával növelhető.

A közfoglalkoztatásért felelős miniszter az egyes támogatási formákra közfoglalkoztatási mintaprogramokat indíthat. A közfoglalkoztatási mintaprogramok beruházási és dologi költségei, valamint kiadásai teljes összegben támogathatóak.

A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján 2015. december 30. napjától az országos közfoglalkoztatási programok és a közfoglalkoztatási mintaprogramok tekintetében a közfoglalkoztató előzetes tervet készít. Az előzetes terv a régebben használt kérelmek helyett nyújtandó be elektronikus formában a Közfoglalkoztatási Támogatások Keretrendszerébe (továbbiakban: KTK) történő feltöltéssel. Tartalmilag megegyezik a korábban használt kérelemmel. A belügyminiszter az előzetes terv alapján dönt a támogatásról, majd a közfoglalkoztatók e döntés alapján nyújtják be a tényleges kérelmet az illetékes hatósághoz.

### *Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás*

A Kftv. alapján kérelem benyújtására jogosult közfoglalkoztatók kérelem útján igényelhetik ezt a támogatást a kötelezően ellátandó, illetve önként vállalt, a lakosságot vagy települést érintő feladatok ellátására, vagy közhasznú tevékenység folytatására. Azokban a megyékben, ahol nem, vagy kevés mintaprogram indul, illetve ahol a járási startmunka mintaprogramokból a települések kikerültek, a hagyományos hosszabb időtartamú, jellemzően 8 órás közfoglalkoztatás támogatása jelent megoldást a foglalkoztatási feszültségek kezelésére.



A megyei/fővárosi kormányhivatalok számára minden év elején a decentralizálás elveinek megfelelően osztjuk le a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatásához szükséges keret. A decentralizálás elvei során figyelembe vesszük az adott térség munkaerőpiaci jellemzői, az előző évi forrás-felhasználási adatok, a települések adóerő-képességének mutatószámai, valamint a járásokban foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők létszáma is. Ezáltal biztosítjuk, hogy a deprivált térségekbe jusson a legtöbb forrás, de egyben a lehető legtöbb hátrányos helyzetű álláskereső, döntően foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult, illetve ellátásban nem részesülő számára biztosított legyen a közfoglalkoztatás.

Az NFA „Start -munkaprogram” előirányzatának decentralizált keretéből finanszírozott, hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programok foglalkoztatottjainak jelentős része önkormányzatok és háttérintézményeik, civil és egyházi szervezetek többnyire alacsony kvalifikációt igénylő és kiegészítő munkaköreit tölti be. E támogatási forma előnye, hogy helyi szinten, viszonylag rugalmasan kezelhető, a helyi feladatok ellátását nagymértékben segítheti.

Ez elsősorban a települési önkormányzatok által igényelt támogatási forma, mely legfeljebb 100%-os bérköltség támogatással és legfeljebb a bérköltség támogatás 20%-ának megfelelő közvetlen költség támogatással igényelhető. A foglalkoztatás álláskereső alkalmazása esetén napi 6-8 órás, rehabilitációs ellátásban részesülők alkalmazása esetén napi 4-8 órás határozott időtartamú, legfeljebb 12 havi közfoglalkoztatási jogviszony keretében történik.

A foglalkoztatásból eredő közvetlen költségként a foglalkozás-egészségügyi vizsgálat térítési díja, a munka- és védőruházat és egyéni védőeszköz költsége, a munkába járással kapcsolatos utazási költségterítésről szóló jogszabály szerint a munkaadót terhelő utazási költség, a munkásszállítás költsége, a munkavégzéshez nélkülözhetetlen munkaeszközök költsége, illetve a 2015. évtől az anyagköltség számolható el. Ezen felül a 2015. évtől támogatás nyújtható a polgármesteri hivatallal nem rendelkező települési önkormányzat közfoglalkoztató - ide nem értve a közös önkormányzati hivatalt működtető város önkormányzatát - részére a kirendeltséggel történő előzetes egyeztetés szerint a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási program megvalósításához szükséges szervezési költséghez, amelynek mértéke nem haladhatja meg a közfoglalkoztatási bérhez és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adóhoz nyújtott támogatás 1,5%-át.

#### *Rövid időtartamú közfoglalkoztatás<sup>47</sup>*

E támogatási forma 2012-től gyakorlatilag kivezetésre került a közfoglalkoztatásból, ugyanis a kormányzati szándék a hosszabb időtartamú, folyamatos munkavégzést lehetővé tevő foglalkoztatás biztosítása volt. A rövid időtartamú közfoglalkoztatás ezzel szemben 4 órás munkaidejű, legfeljebb 4 hónap határozott időtartamú közfoglalkoztatásra volt igényelhető. A támogatás mértéke a bérköltségek esetében legfeljebb 95%, míg a közvetlen költségek mértéke a bérköltségre nyújtott támogatás legfeljebb 5%-a.

#### *Járás (korábban kistérségi) startmunka mintaprogramok*

A mintaprogramok a kedvezményezett járások településein, valamint jogszabály által kedvezményezett településsé nyilvánított településeken indított komplex programok. Közülük

47 Ezt a támogatási formát a 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet 2020. I. 1-től hatályon kívül helyezte.



is kiemelkednek a járási startmunka mintaprogramok, melyek a BM által legszélesebb körben elindított, legnagyobb létszámot foglalkoztató programok. A járási startmunka mintaprogramok keretében azon települések támogathatók:

- a) amelyek a kedvezményezett járások besorolásáról szóló, 2015. január 1-től hatályos 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet 3. sz. mellékletében meghatározott 109 kedvezményezett járáshoz, vagy a 6. mellékletben szereplő természeti vagy civilizációs katasztrófával sújtott kedvezményezett térségek közé tartoznak,
- b) amelyek a belügyminiszter egyedi döntése alapján kiválasztott, a korábbi Pécsi kistérséghez tartoznak, továbbá
- c) amelyek a közfoglalkoztatás, társadalmi felzárkózás és a szociális földprogram tekintetében a Gyöngyösi kistérség egyes településeinek kiemelt településsé nyilvánításáról szóló 1225/2011. (IV. 29.) Korm. határozat 1. pontjában, vagy
- d) a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről szóló 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet 2. mellékletében szerepelnek.

A járási startmunka mintaprogramok alapjaiban a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programok mintaprogrammá nyilvánított típusai, de speciális, a települések fejlesztésével kapcsolatos feladatok ellátására irányulnak. Alapvetően 7 programelem mentén működnek e programok, mely feladatok (programelemek) két fő csoportra bonthatóak: értékteremtő programok és szociális programelemek.

#### 1. Értékteremtő programok:

- mezőgazdasági programok,
- téli és egyéb értékteremtő programok (2014. december 31-ig),
- helyi sajátosságokra épülő programok (2015. január 1-jétől).

#### 2. Szociális programelemek:

- belvízlevezetés,
- mezőgazdasági utak karbantartása,
- belterületi úthálózat karbantartása,
- illegális hulladéklerakó-helyek felszámolása,
- bio- és megújulóenergia-felhasználás.

Az értékteremtő programok legnagyobb részben a mezőgazdasági programokat tartalmazzák, melyekben a települések alapvetően növénytermesztéssel, állattartással és tartósítással foglalkoznak.

A másik két programtípus a települések helyi lehetőségeit, adottságait figyelembe véve biztosít munkát a közfoglalkoztatottaknak. Ennek során általában valamilyen termék előállítás (pl. drótháló, szerszámnyél, térkő, kültéri bútorok stb.) történik. Az értékteremtő programok tevékenysége az önfenntartás felé mutat, a megtermelt javak felhasználhatók a közétkeztetésben, a termelés támogatása, fejlesztése elősegíti a szociális szövetkezetek létrehozását, mely a helyi lakosok nyílt munkaerőpiacra történő kivezetésének egyik megoldása lehet.

A szociális programelemek olyan, kvázi „szociális foglalkoztatást” valósítanak meg, melyek nem a klasszikus értelemben vett értékteremtés köré csoportosulnak, hanem a település élhetőbbé tételére irányulnak, olyan karbantartási, állagmegóvási feladatokat tartalmaznak, melyek különösebb szakképzettség nélkül is elvégezhetőek, fajlagos költségük viszonylag mérsékeltebb a mintaprogramokéhoz viszonyítva.



### *Országos közfoglalkoztatási programok*

Az országos közfoglalkoztatási program abban az esetben támogatható, amennyiben a program az Országgyűlés vagy a Kormány által meghatározott cél elérésére irányul, valamint az álláskeresők, a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyek, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesülő személyek közfoglalkoztatása valósul meg. Olyan közfoglalkoztatási forma, amely a mindenkori munkaerőpiaci helyzet, az esetleges „vis maior” helyzetek kezelésére, több ágazatot átfogóan (pl. ár- és belvízvédelem, a közutak, vasutak, az erdőterületek, megújuló energiaforrások területén) indítható. Országos közfoglalkoztatási program indítása esetén a bérhez és a szociális hozzájárulási adóhoz a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségekhez és az országos közfoglalkoztatási program megvalósításához szükséges anyagköltségekhez kaphatnak támogatást a közfoglalkoztatók. Legalább 100 fő közfoglalkoztatása esetén a fentiekben túl támogatás nyújtható a kormányhivatallal történő előzetes egyeztetés szerint a program megvalósításához szükséges szervezési költséghez.

A közfoglalkoztatónak a kérelme alapján a közfoglalkoztatottak részére biztosítania kell képzés lehetőségét. A képzés lebonyolításával kapcsolatos feltételekről a közfoglalkoztatást végző szervezetnek a kérelmet befogadó kormányhivatallal együttműködési megállapodást kell kötnie.

### *Országos és egyéb mintaprogramok*

A 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 7/B. § (1) bekezdése értelmében a közfoglalkoztatásért felelős miniszter a rövid- és hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programokra, valamint az országos közfoglalkoztatási programokra közfoglalkoztatási mintaprogramokat indíthat. A mintaprogramok valamely Kormányzati cél megvalósulására irányulhatnak, vagy társadalmi feszültséget kezelhetnek, vagy hátrányos helyzetű, speciális társadalmi csoport foglalkoztatását segítik elő, vagy hosszú távon a település önfenntartásához járulnak hozzá (pl. szociális szövetkezetté válás elősegítésével). A programok támogatása ebben az esetben 100%-os mértékű is lehet, valamennyi felmerülő költséget illetően.

### *A közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás*

A szociálisan rászoruló, foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult, hátrányos helyzetű álláskeresők munkába helyezési esélyeit növeli a közhasznú kölcsönző számára nyújtott támogatás. Ez a támogatás a legalább 60 nap időtartamú közfoglalkoztatási jogviszony keretében történő közfoglalkoztatás esetén a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének 50–80%-áig nyújtható.

A közfoglalkoztatásra irányuló munkaerő-kölcsönzés fogalmát a munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről szóló 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés *h*) pontja határozza meg. A közfoglalkoztatásra irányuló munkaerő-kölcsönzés a közfoglalkoztatási jogviszony keretében történő munkaerő-kölcsönzés. Közhasznú kölcsönző helyi vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek társulása, valamint a közhasznú szervezet lehet.

A közhasznú kölcsönző közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személyt csak a közfoglalkoztatásról szóló törvényben meghatározott közfoglalkoztató részére kölcsönözhet. A közhasznú kölcsönző és a közfoglalkoztatott között a közfoglalkoztatási jogviszony munkaerő-kölcsönzés céljára jön létre, de emellett lehetőség van arra, hogy a közhasznú kölcsönző a foglalkoztatottat a kikölcsönzések közötti időtartam alatt saját tevékenysége keretében is foglalkoztassa.



Bár a jogszabályi feltételek adottak, közfoglalkoztatottak kölcsönzésével foglalkozó közhasznú kölcsönzők nem jöttek létre az elmúlt években, így ez a támogatási forma sem került alkalmazásra<sup>48</sup>.

### *Vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás*

A gazdasági társaságokról szóló törvény, valamint az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló törvény hatálya alá tartozó munkaadó részére támogatás nyújtható, ha a kirendeltség által kiközvetített, foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult vagy rehabilitációs ellátásban részesülő személy teljes munkaidőben, munkaviszony keretében történő foglalkoztatását vállalja.

A támogatás további feltétele, hogy a munkaadó

- a támogatás iránti kérelem benyújtását megelőző 12 hónapban meglévő munkavállalója munkaviszonyát a működési körében felmerülő okból rendes felmondással nem szüntette meg,
- kötelezettséget vállal arra, hogy a munkaviszony megszűntetésére a támogatás folyósításának időtartama alatt sem kerül sor, továbbá
- vállalja a munkavállaló továbbfoglalkoztatását legalább a támogatás folyósítási időtartama 50%-ának megfelelő időtartamra.

A támogatás mértéke a kötelező legkisebb munkabér, illetve garantált bérminimum és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó munkáltató által megfizetett összegének 70%-áig terjedhet. A támogatás legfeljebb 8 hónapra nyújtható. Ezt a támogatási formát szórványosan alkalmazták az egységes közfoglalkoztatás kezdeti évében, ezt követően a gyakorlatban kivezetésre került<sup>49</sup>.

## 3. A KÖZFOGLALKOZTATÁS MŰKÖDÉSE

### **A közfoglalkoztatás működtetéséhez szükséges forrás**

#### *A Start-munkaprogram előirányzat*

Az egységes közfoglalkoztatás rendszerét 2011 júliusától a BM koordinálja. A közfoglalkoztatásra fordítható forrás fejezeti kezelésű előirányzatként került a BM-hez az NGM-től (később PM). A 2011-től felálló kormányhivatali rendszerben a fejezeti kezelésű előirányzat felhasználása bonyolult, rugalmatlanul működött, így 2012-től a közfoglalkoztatás pénzügyi forrása az NFA része lett „Start-munkaprogram” kiadási előirányzat néven. Az előirányzatért a BM és az akkori NGM, mint alapkezelő együttesen felel, közös a koordináció.

Az előirányzat mértéke a mindenkori költségvetési törvényben kerül meghatározásra. A költségvetési tárgyalások során az előzetes tervszámok, kormányzati célkitűzések, meghatározott feladatok alapján a BM Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkársága elkezdi a következő évi tervezést a programok, létszámok, költségek vonatkozásában.

48 Ez a támogatás 2020. január 1-étől jogilag sem létezik, az erre vonatkozó jogszabály-helyet hatályon kívül helyezték.

49 Ez a támogatás 2020. január 1-étől jogilag sem létezik, az erre vonatkozó jogszabály-helyet hatályon kívül helyezték.





Az elkészült forrásfelhasználási javaslatok az NGM részére továbbításra kerülnek, melyek figyelembe vételre kerülnek az előirányzat költségvetési tervezésekor.

A forrás felhasználásának alapvető feltétele a költségvetési törvény elfogadása. Ezt követően kerülhet sor az adott év közfoglalkoztatási céljairól szóló Korm. határozat kihirdetésére, illetve a közfoglalkoztatással érintett miniszterek (jelenleg BM, PM, EMMI, Agrárminisztérium [továbbiakban: AM], ITM) megállapodnak az Ftt. 39/A § (2) bekezdése alapján a közfoglalkoztatás támogatására fordítható pénzeszközök felhasználási céljainak és felosztása elveinek meghatározásáról. A megállapodás megléte nem feltétele a forrás felhasználásának.

A források biztosítása központi és decentralizált formában történik a közfoglalkoztatási programokra:

- Központi keretből támogatandó → országos programok és a mintaprogramok
- Decentralizált keretből kerül támogatásra → hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás
- Közponzilag kerül elkülönítésre a foglalkoztathatósági szakvélemények díjára szánt keret

Költségvetési év	Nemzeti Foglalkoztatási Alap (millió Ft)	Start-munkaprogram előirányzat (millió Ft)	Kiegészítő Start-munkaprogram előirányzat (millió Ft)	Teljes Start-munkaprogram előirányzat (millió Ft)
2011*	337 238,1	8 492,6	0,0	<b>8 492,6</b>
2012	328 906,1	132 456,3	5 273,8	<b>137 730,1</b>
2013	348 762,9	153 779,8	26 118,0	<b>179 897,8</b>
2014	377 049,3	183 805,3	47 300,0	<b>231 105,3</b>
2015	436 694,4	270 000,0	0,0	<b>270 000,0</b>
2016	487 177,1	340 000,0	0,0	<b>340 000,0</b>
2017	489 788,4	325 000,0	0,0	<b>325 000,0</b>
2018	436 130,0	225 000,0	0,0	<b>225 000,0</b>
2019	484 804,8	180 000,0	0,0	<b>180 000,0</b>
2020	430 700,0	140 000,0	0,0	<b>140 000,0</b>

\*NGM-nél 64 milliárd forint a közfoglalkoztatásra, Forrás: BM

3. táblázat: A Start-munkaprogram előirányzat mértéke 2011-2020 között

### A decentralizálás elvei

A BM minden év elején rendelkezik az előirányzat decentralizált keretrészenek megyei/fővárosi kormányhivatalok számára történő leosztásáról. A szaktárca ennek során egy részletes szempontrendszert vesz figyelembe, mely alapján az egyes megyei keretösszegeket meghatározza.



A decentralizálás elvei során figyelembe vételre kerülnek az alábbi szempontok:

- korábban megvalósult hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programok megyei átlaglétszámai;
- a megyék és a főváros álláskeresőinek, illetve FHT-ben részesülő álláskeresőinek létszáma;
- a BM által a Kormány számára készített, a közfoglalkoztatás tervezésével kapcsolatban vázolt irányok, az egyes támogatástípusokra tervezett létszámok;
- a közfoglalkoztatás céljairól szóló Korm. határozatban megfogalmazott célok;
- a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásra az előző évben biztosított források megyei/fővárosi felhasználási adatai.

Alapelv, hogy azokban a megyékben, ahol nem, vagy kevés mintaprogram indul, illetve ahol a járási startmunka mintaprogramokból a települések kikerültek, vagy a kialakított kapacitások fenntartása már nem igényel jelentősebb mértékű költségráfordítást, a hagyományos hosszabb időtartamú, jellemzően 6-8 órás közfoglalkoztatás támogatására arányaiban nagyobb mértékben kell a decentralizált keretet megállapítani.

2015. évtől a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programok támogatási intenzitásának meghatározásához a BM ajánlást ad ki a kormányhivatalok számára. A BM ajánlása alapján azon településeknél szükséges a legmagasabb támogatási intenzitással számolni, amelyek adóerő-képesség szempontjából a legkevesebb bevétellel rendelkeznek. A javasolt támogatási intenzitások meghatározásakor a járási/fővárosi kerületi hivatalok kiemelten veszik figyelembe az egyes települések jogszabály alapján meglévő – *kedvezményezett járáások besorolásáról* szóló 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet és a *kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről* szóló 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet szerinti – kedvezményezetti minősítését, továbbá a települések adóerő-képességét. Ez alapján a nem kedvezményezett települések esetében a települési adóerő növekedésével jelentősen csökken a támogatási intenzitás.

Természetesen, az adóerő-képesség és a település kedvezményezetti minősítése mellett a településre vonatkozó munkaerőpiaci jellemzőket (pl. magas FHT-s arány, jelentős létszámú álláskereső, környékbeli vállalkozások számossága stb.) is figyelembe szükséges venni a végső támogatási mérték megállapításához. A BM által kiadott ajánlástól mindezek alapján indokolt esetben eltérhetnek a járási hivatalok.

#### *Felhasználások nyomon követése*

A PM alapkezelője a megyei/fővárosi kormányhivatalok forrásfelhasználásra vonatkozó adatszolgáltatásai, továbbá az FPIR, pénzügyi informatikai rendszer segítségével nyilvántartja a kötelezettségvállalásokat és a tényleges kifizetéseket. E jelentésben a kormányhivatalok foglalkoztatási főosztályai számot adnak az év közben keletkező kötelezettségvállalással nem terhelt, elvonható szabad pénzügyi forrásaik mértékéről. Az országos adatokat ezt követően a PM alapkezelője továbbítja a BM irányába, mely alapján a BM miniszteri döntéssel intézkedik a központi és decentralizált keretből származó szabad források elvonása felől. Az elvont, ismételt a központi keretbe kerülő pénzeszközök új programok indítására kerülhetnek felhasználásra.

Amennyiben az előirányzat nem elegendő a kormány által meghatározott feladatok elvégzésére, úgy a BM a kormányhoz fordulhat az előirányzat megemlése érdekében. 2012., 2013. és 2014. évben sor került az előirányzat ily módon történő kiegészítésére.



**Forrásfelhasználás folyamata**

1. Következő év tervezése
2. Előirányzat meghatározása a költségvetési törvényben
3. Előzetes munkáltatói igények felmérése
4. Korm. határozat a célokról, majd megállapodás a forrás felhasználásáról
5. Konkrét igények felmérése - kérelmek benyújtása - döntések meghozatala
6. Források leosztása (központi és decentralizált formában)
7. Felhasználás nyomon követése
8. Forráselvonás
9. Források újra leosztása
10. Ha szükséges, akkor a források kiegészítése

**Forrásfelhasználás elvei**

- **Hatékony felhasználás** (minél kevesebb meghiúsulás, maradvány keletkezzen)
- **Felelős gazdálkodás** (szükséges és indokolt költségek támogatása)
- **Jogszerű felhasználás a közfoglalkoztatóktól** (ellenőrzés és monitoring folyamatos, visszaélések esetén visszakövetelés, büntetőfeljelentés)
- **Felzárkóztatás elősegítése** (forrás zöme a hátrányos helyzetű területekre koncentráldjon)
- **Költségsökkentés** (munkáltatói igények megszorítása, optimalizálása)
- **Értékteremtő, hasznos programok támogatása**
- **Gazdasági hasznot hajtó tevékenységeket támogatni nagyobb összeggel**

**A 2011-2015 közötti közfoglalkoztatás a statisztika tükrében**

A közfoglalkoztatás 2011-ben induló új rendszerében már az első évtől sok álláskereső kapott munkát. A 2011-2012-es időszakban az azonnali munkahelyteremtés volt a cél, minél több ember számára. Ebben az időszakban gyakori volt a rövidebb ideig tartó, pár hónapos foglalkoztatás. 2011-ben 235,9 ezer fő dolgozott legalább egy napot közfoglalkoztatás keretében. A bevontak azonban jellemzően csak rövid ideig, átlagosan alig 3,8 hónapig voltak közfoglalkoztatottak ebben az évben. A rövid idejű egy főre eső részvételt mutatja, hogy az éves átlagos létszám 73,5 ezer fő volt. Az átlagos létszám fejezi ki azt, hogy hány fő teljes éves állásának felelt meg a bevont személyek által ledolgozott összes munkanap.<sup>50</sup> A további években, 2011-től 2016-ig folyamatosan és erősen nőtt a közfoglalkoztatás volumene. Egyre több személyt vontak be és a bevontak is egyre több időt töltöttek egy éven belül a közfoglalkoztatásban.

2012-ben 247 ezer fő volt közfoglalkoztatott, átlagosan 5,5 hónapig. Az éves átlagos létszám ebben az évben 111,5 ezer főre emelkedett. 2013-ban egy nagyobb ugrással már 328,3 ezer fő kapott munkát a közfoglalkoztatásban. Az év őszén indultak a téli közfoglalkoztatási programok, melyek megszakították a közjellegetű foglalkoztatást korábban jellemző téli hónapokra eső munkaszüneti periódusokat. 2013-ban a nagyarányú őszi bevonások miatt jelentősen nőtt az érintettek száma, azonban az évre vetítve 4,8 hónapra csökkent a közfoglalkoztatásban töltött átlagos idő. Az év átlagos létszáma azonban tovább emelkedett és meghaladta a 130 ezer főt.

50 Ennek megfelelően pl. ha egy személy az év felében dolgozott csak, akkor ő 0,5-ös súllyal szerepel az éves átlagos létszámban.



2014 jelentős bővülést hozott az érintettek számában és az egy főre eső munkaidő hosszában is. Ebben az évben már 374,2 ezer fő dolgozott átlagosan 6,2 hónapig közfoglalkoztatásban. Ennek megfelelően az éves átlagos létszám is erőteljesen, 190,6 ezer főre emelkedett. Vagyis nemcsak sok ember dolgozott ebben a foglalkoztatási formában, de ezt jellemzően fél évnél is hosszabb ideig tette.

A következő évben is bővült a közfoglalkoztatottak köre. 2015-ben ugyan kevéssel csökkent az érintett személyek száma az előző évhez képest, összesen 344,6 ezer fő volt közfoglalkoztatott, ők azonban az éven belül átlagosan fejenként már 7,1 hónapot dolgoztak. Az átlagos létszám ennek köszönhetően 200 ezer fő fölé emelkedett ebben az évben.

A közfoglalkoztatás három fő típusát tekintve elmondható, hogy a résztvevők relatív többsége kistérségi/járási startmunka mintaprogramban vett részt 2012-ben, 2013-ban és 2015-ben. 2014-ben a hosszabb időtartamú programok dominanciáját magyarázza, hogy 2013/14 telén valósult meg a 100 ezer fő képzését biztosító téli közfoglalkoztatási program, mely 2014. április végéig tartott. A mezőgazdasági programok kivételével a startmunka mintaprogramok ezt követően ütemezetten indultak csak ebben az évben. A téli programnak köszönhetően a közfoglalkoztatás szezonalitása jelentősen csökkent, egyre több személynek tartós, egész évben fennálló foglalkoztatást biztosítva ezzel.

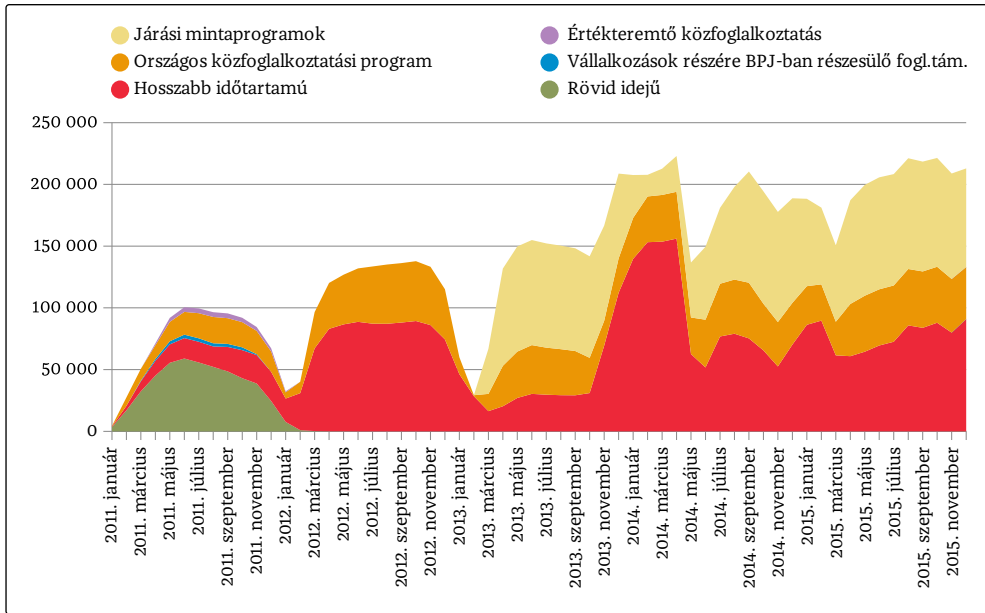
A közfoglalkoztatás első 6 éve a bővülő bevonás és a résztvevők egyre növekvő foglalkoztatási időtartamai voltak jellemzők. Az első évben, 2011-ben 236 ezer személyt vontak be a közfoglalkoztatásba. Fontos megjegyezni, hogy többségük érintett lehetett a korábbi időszak közjelleget foglalkoztatási formáiban, tehát közcélú, közhasznú munkában és közmunka programokban. Az első 4 évben a bevontak köre gyorsan bővült. 2011 és 2014 között összesen több mint félmillió ember (535,1 ezer fő) volt legalább egyszer közfoglalkoztatott és ők a 4 év alatt összesen közel 1 évet (11,5 hónap) töltöttek el átlagosan közfoglalkoztatásban. A következő évben, 2015-ben bevont 344,6 ezer fő már csak 595,9 ezer főre emelte a teljes, 2011-2015-ös időszakban bevontak számát, tehát a 2015-ös belépők között már csak 60,8 ezer fő volt új belépő, aki korábban, 2011. és 2014. között még nem volt ilyen formában foglalkoztatva. A későbbi években fokozatosan csökkent a belépők között az újak aránya és egyre inkább a korábban már foglalkoztatottak visszatérése vált jellemzővé.

Az időszak első éve a szervezeti, munkavégzési jellemzők kipróbálásáról, útkeresésről szóltak. 2011-ben ötféle, egymástól kismértékben eltérő formában indult el a közfoglalkoztatás. Az ötféle forma közül egyet, a vállalkozások részére bérpótló juttatásban részesülő közfoglalkoztatását támogató forma még 2011-ben, a rövid időtartamú közfoglalkoztatás és az értékteremtő programokat támogató forma 2012 folyamán szűnt meg. Az értékteremtő programok átalakultak, és 2013-tól kistérségi, majd járási mintaprogramok keretében lettek a közfoglalkoztatás fontos elemei. (1. ábra)

2013-ban és az azt követő években már csak 3 közfoglalkoztatási típus, a hosszabb időtartamú, az országos és a járási mintaprogramok futottak. A rövid időtartamú közfoglalkoztatási forma kivezetésével tűnt el a 4 órás napi munkaidő a közfoglalkoztatásból. A napi 6 órás munka aránya az érintettek között 2013 év folyamán csökkent 10% alá és 2014 után vált keveseket érintő, 1% alatti támogatási formává, miközben általánosan jellemzővé vált a 8 órás munkaidő.

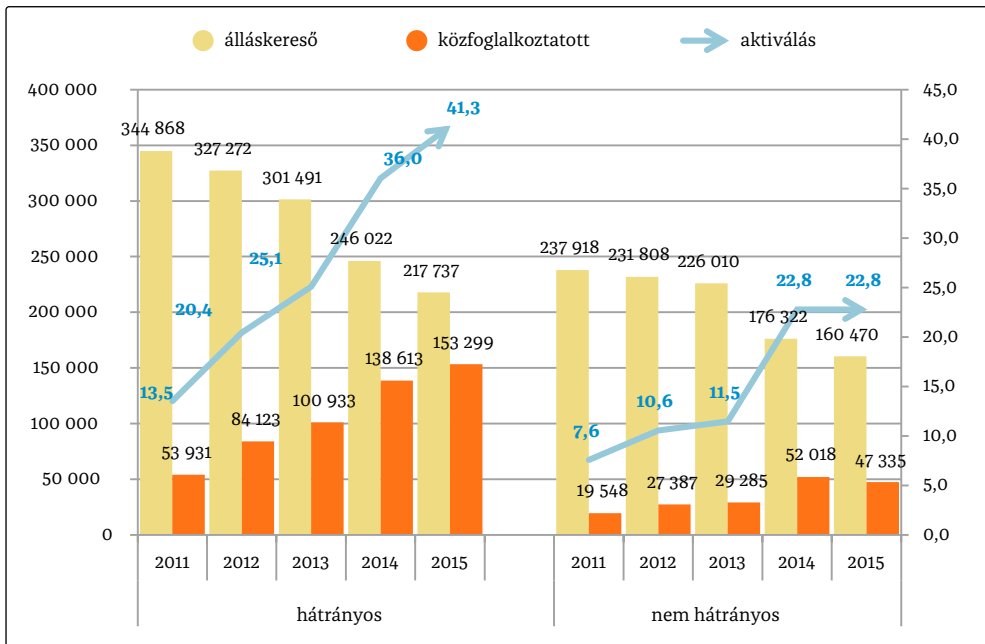
Az évtized elején igen magas volt az álláskeresők száma az országban. A gazdasági válság foglalkoztatási hatásainak kezelése komoly kihívást jelentett a foglalkoztatáspolitiká számára. A közfoglalkoztatás első éveit ezért a bővülő bevonás és az álláskeresők egyre nagyobb és nagyobb arányú közfoglalkoztatási aktiválása jellemezte.





1. ábra: Közfoglalkoztatottak átlagos létszáma, típusok szerint, 2011 - 2015.

Forrás: NISZ Adattárház, saját szerkesztés



2. ábra: Közfoglalkoztatottak, álláskeresők száma és aktiválása, lakóhelyük településének helyzete szerint (2011 - 2015)

Forrás: NISZ Adattárház, saját szerkesztés

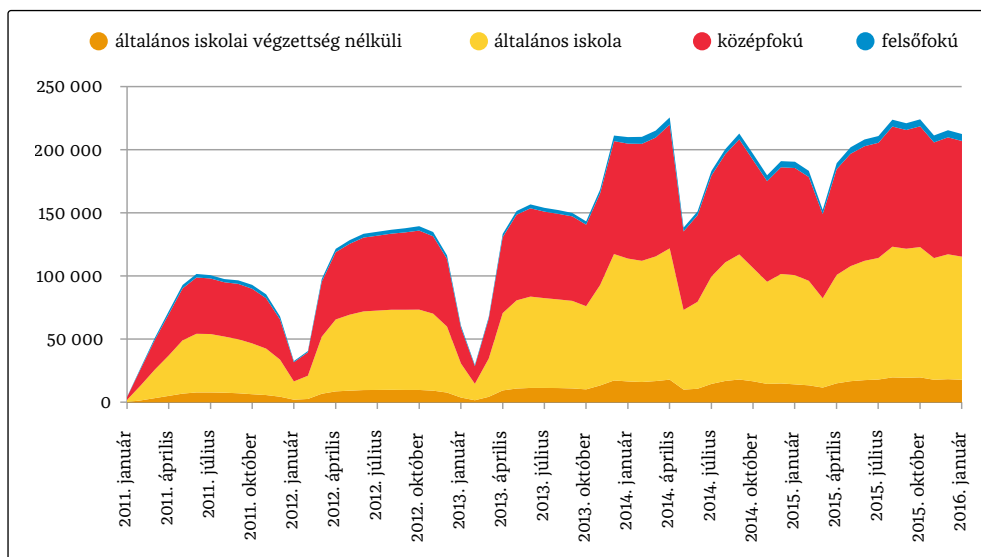


Az álláskeresők zárónapi átlagos létszáma a 600 ezret közelítő szintekről 400 ezer fő közelébe csökkent. 2014. II. félévében és 2015 folyamán egész évben is már 400 ezer alatt volt a számuk. Ebben a jelentős csökkenésben nagy szerepet játszott a közfoglalkoztatás: amíg 2011-ben az álláskeresők és közfoglalkoztatottak együttes létszámának kilenced része (11,2%) volt közfoglalkoztatott, 2015-re ez az arány meghaladta az egyharmadot (34,7%). (2. ábra)

Az aktiválás, az álláskeresők bevonása a közfoglalkoztatásba területileg célzottan, a hátrányos helyzetű településeken élőkre és az alacsony végzettséggel rendelkezőkre fókuszálva valósult meg. A kedvezőbb helyzetű településeken 2011 és 2015 között 7,6%-ról 22,8%-ra nőtt az aktíválási arány, amely alacsony szintről indult és 2013-ig csak kis mértékben emelkedett. 2013 és 2014 között egy jelentős ugrással 20% fölé nőtt, de ezt követően stagnált az álláskeresők közfoglalkoztatási aktiválása. A hátrányos helyzetű településeken már 2011-ben is magasabb, 13,5%-os volt ez az arány, és 2015-ig minden évben dinamikusan bővülve 40% fölé emelkedett. Az álláskeresők száma ezeken a településeken a közfoglalkoztatás jelentős bővülésének köszönhetően erősen csökkent. Az álláskeresők csökkenésének üteme magasabb volt a hátrányos helyzetű településeken, mint a jobb gazdasági – foglalkoztatási helyzetű településeken, ahová a munkahely-bővülés koncentráltabb volt ebben az időszakban. Ez egyértelműen a közfoglalkoztatás közel háromszoros bővülésének volt köszönhető.

A közfoglalkoztatottak között már 2011-ben is magas, 43-45%-os volt a befejezett általános iskolai végzettséggel rendelkező személyek aránya. Az ennél is alacsonyabb végzettségű, 8 osztálynál kevesebbel rendelkezők aránya további 6-7%-ot tett ki.

2011 és 2015 között a közfoglalkoztatottak legmagasabb iskolai végzettség szerinti összetételében lassú változások voltak. A középfokú végzettséggel rendelkezők aránya 45-46%-ról 42-43%-ra csökkent, a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya kezdetben sem magas 3-3,5%-ról 2,5% alá csökkent. Eközben fokozatosan nőtt az általános iskolai végzettségűek



3. ábra: **Közfoglalkoztatottak átlagos létszáma, legmagasabb iskolai végzettségük szerint (2011 – 2015).** Forrás: NISZ Adattárház, saját szerkesztés



és jelentősebben az ennél is alacsonyabb végzettségűek száma és aránya a közfoglalkoztatottak között. Amíg 2011-ben átlagosan 5,3 ezer, 8 osztállyal sem rendelkező álláskereső kapott munkát közfoglalkoztatásban, 2015-ben már 16,7 ezer volt a számuk, arányuk 7,2%-ról 8,0%-ra változott. (3. ábra)

Életkoruk szerint a közfoglalkoztatottak között 2011-ben a középkorú, 25 és 50 év közötti személyek tették ki a létszám több mint 70%-át. Az első években még viszonylag magas, 11-12% volt a 25 év alattiak aránya és az idősebb, 50 év feletti személyek aránya is 16-17%-ra volt tehető. A későbbi években a kor szerinti eloszlás is változott. A 25 év alattiak aránya 2014-ig kis mértékben, 12,5%-ra emelkedett, majd ettől az évtől csökkenő tendenciát mutatott. 2015-ben a fiatalok aránya 10,9% volt.

Az 50 év feletti korosztály aránya a közfoglalkoztatottak között 2011 és 2012 között jelentősen, 16,9%-ról 23%-ra emelkedett, köszönhetően az 50 év feletti személyeket érintő, szociális juttatásokra vonatkozó változásoknak. Ezt követően is évről évre egyre magasabb lett az 50 év feletti aránya, 2015-ben meghaladta a 25 százalékot. Összességében ebben az időszakban a közfoglalkoztatottak között emelkedett a hátrányos helyzetű településeken élők, az alacsonyabb, legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők, az idősebbek és a nők aránya.

A közfoglalkoztatási kiadások a létszámhoz hasonlóan dinamikusan növekedtek 2011-et követően. A közfoglalkoztatási támogatások szerződéseken alapulnak, melyek kezdete és vége nem igazodik a naptári évekhez.<sup>51</sup> 2011 és 2013 között évente mintegy 22 ezer, 2014-ben pedig már 31,3 ezer közfoglalkoztatási szerződést kötöttek, 2015-re számuk 24,3 ezerre csökkent. A szerződések többségének időtartama hossza 2 és 12 hónap közötti volt, kis számban fordultak elő ennél rövidebb, vagy hosszabb (meghosszabbított) szerződések.

A közfoglalkoztatási szerződések időtartama a költségvetési forrásoktól és az irányító hatóság által elérni kívánt céloktól függött. Az első években a pár hónapos szerződések jellemzően a rövid időtartamú közfoglalkoztatási programokhoz kötődtek, 2013-ban és 2014-ben pedig a téli közfoglalkoztatási programokhoz és az ezekkel párhuzamosan beinduló képzési programokhoz.

A közfoglalkoztatóval szerződő kormányhivatal csak a tényleges, igazoltan teljesített tételeket fizeti ki a közfoglalkoztatóknak. A szerződésben megállapított és a ténylegesen kifizetett támogatási összegek között, a részleges meghiúsulások miatt mindig van egy kisebb mértékű eltérés. 2011 és 2015 között a közfoglalkoztatási szerződésekben megállapított támogatási összegek 90-95%-át fizették ki a közfoglalkoztató szervezeteknek. A részleges meghiúsulások legjellemzőbb formája a létszám feltöltetlenségéből (illetve különféle távollétekből) eredt. A programok feltöltése a közvetítési folyamat elhúzódás miatt néhány hetes, hónapos késéssel történhet és a kilépő, távozó személyek pótlása is kieséssel járhat.

A kiadások összegének éves időszora az éveken áthúzódó támogatások miatt eltérő képet mutat aszerint, hogy a támogatás kezdete, vagy a tényleges teljesítésük szerint mutatjuk be. A közfoglalkoztatási támogatások jellemzően havi elszámolású, utólagosan finanszírozott támogatások, melyek esetén a támogatások kezdetén adható nagyobb összegű előleg és a támogatások lezárását követő, a meghiúsulásokat is figyelembe vevő záró elszámolások teszik hektikussá a támogatási összegek idősorait.

A közfoglalkoztatási támogatások, azok kezdő éve szerint 2011 és 2013 között jelentősen emelkedtek. 2011-ben közel 65 milliárd forint értékben indultak közfoglalkoztatási programok.

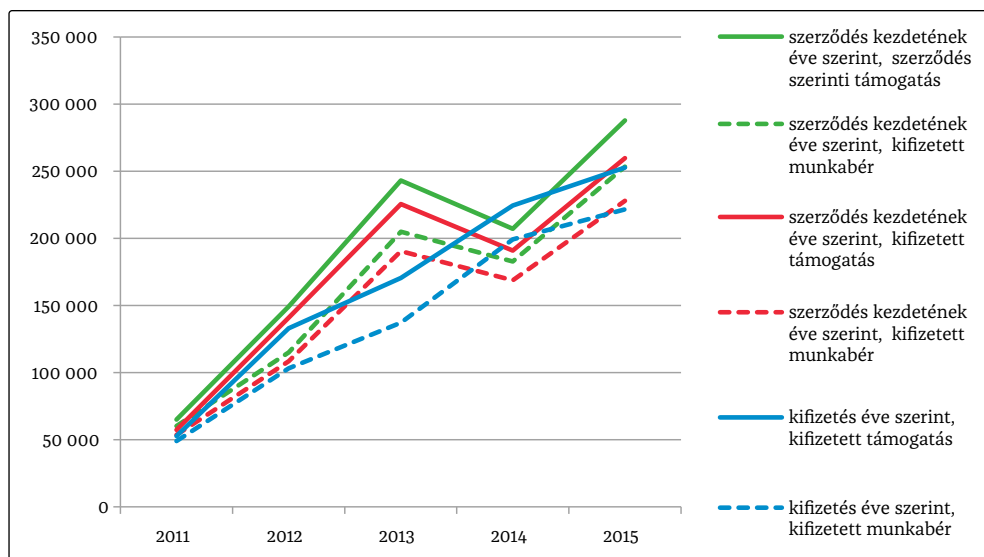
51 A „közfoglalkoztatási év” jellemzően márciusban indul, de ettől eltérő ciklusok is jellemezték a vizsgált időszakot.



Az ebben az évben induló programok tényleges, kifizetett kiadásai 57,5 milliárd forintot tettek ki, melyek 93,3%-a bérjellegű kiadás volt. 2013-ig növekedett az évben indított programok tervezett és tényleges költsége és ezzel az érintett személyek részére kifizetett bérköltség is. A 2013-as programok 243 milliárdos tervezett és 225,6 milliárdos tényleges kiadással jártak. 2013 őszén indultak azok a téli közfoglalkoztatási programok, melyek a következő év tavaszáig biztosították az érintett személyek nagyobb arányú bevonását és az év legnehezebb időszakát lefedő foglalkoztatási és ehhez kapcsolódó továbbképzési lehetőségeket. A korábbi évektől eltérő szerződési gyakorlat eredményezte a közfoglalkoztatási támogatások összegét tekintve a kezdő év szerinti idősorban a 2014-es visszaesést. A 2014-ben indított programok tervezett támogatási összege 207 milliárd forint, a tényleges összege pedig 190,9 milliárd forint volt. A 2015-ben indított támogatások esetén újabb jelentős növekedéssel 287,8 milliárd forintra emelkedett a tervezett és 259,7 milliárdra a tényleges kifizetések összege. A közfoglalkoztatási kiadások tényleges teljesítésük szerinti idősorában nem látszik a 2014-es visszaesés, az áthúzódásokat kezelő idősorban folyamatos a kiadások növekedése 2011 és 2015 között (4. ábra).

A 2011 és 2015 között indított közfoglalkoztatások esetén a foglalkoztató szervezetek részére biztosított és kifizetett támogatások 85,2%-át a közfoglalkoztatott személyek bére és annak járulékai tették ki. Ez a tény jelenti és adja a közfoglalkoztatás legfontosabb, foglalkoztatáson messze túlmutató szociális és társadalompolitikai jelentőségét. A közfoglalkoztatás első öt évében, 2011 és 2015 között a programokba bevont személyek részére kifizetett 710,3 milliárd forintot kitevő bér, jelentős hatással volt az érintettek és családjuk anyagi helyzetére.

A Tárki kutatói által is kimutatott, a Központi Statisztikai Hivatal (továbbiakban: KSH) háztartási költségvetési és életkörülmények adatfelvételének (HKÉF) alapuló vizsgálatai eredményei szerint a tartós munkanélküliségi ráta is számottevően csökkent 2010 és 2017 között: 5,6%-ról a harmadára, 1,7%-ra esett, ami alapvetően az időszak második



4. ábra: A közfoglalkoztatási támogatások és ebből a bérjellegű kiadások összege, 2011 – 2015. (millió Ft).

Forrás: NISZ Adattárház, saját szerkesztés





felében a közfoglalkoztatásban részt vevők létszámának gyors növekedésével hozható összefüggésbe. (Bernát, 2018.)

### *Közfoglalkoztatottak támogatást követő elhelyezkedése*

A közfoglalkoztatási eszközök esetén szükséges rendszeresen vizsgálni azok hatékonyságát, eredményességét. Az erre a célra kifejlesztett és a közfoglalkoztatási eszközök sajátosságaihoz igazított nyomonkövetési (monitoring) eljárás segítségével a befejezett munkaerőpiaci programok „bruttó” hatásairól szerezhetünk információt, arról, hogy hányan vettek részt ezekben a programokban, közülük a program befejezése utáni 180. napon, illetve ebben a 6 hónapos időszakon belül hányan tudtak normál állásban elhelyezkedni, vagy saját vállalkozásban dolgozni, illetve elkerülni a munkanélküliséget.

A nyomonkövetéses vizsgálat folyamatának leírása megtalálható a fejezet 5. pontjában. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) 2012-től teremtette meg annak lehetőségét, hogy a foglalkoztatók a normál munkaviszonytól eltérően, közfoglalkoztatási jogviszonyon jelentsék be az ilyen formában alkalmazott munkavállalóikat. Vizsgálatunk szerint a közfoglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó NAV bejelentések 2013-tól tekinthetők megbízhatónak. A közfoglalkoztatottak támogatást követő időszakban látható nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedései ezért 2013-tól adhatók meg.

A közfoglalkoztatásból kilépők támogatást követő nyomon követése esetén fokozottan jelentkezik az érintett létszám, az egyedi személyek és az esetszám eltérése. A nyomonkövetési eljárás logikájából következően az elhelyezkedések minden egyes kilépési esetre számíthatók és értelmezhetők. A közfoglalkoztatásra jellemző nagyarányú többszörös visszalépés azt eredményezi, hogy az érintett személyek többsége többszörösen bekerül egy adott évben a vizsgálatba. A kilépők sokaságának elhelyezkedési aránya az, ami fontos információt ad számunkra, nem az abszolút szám.

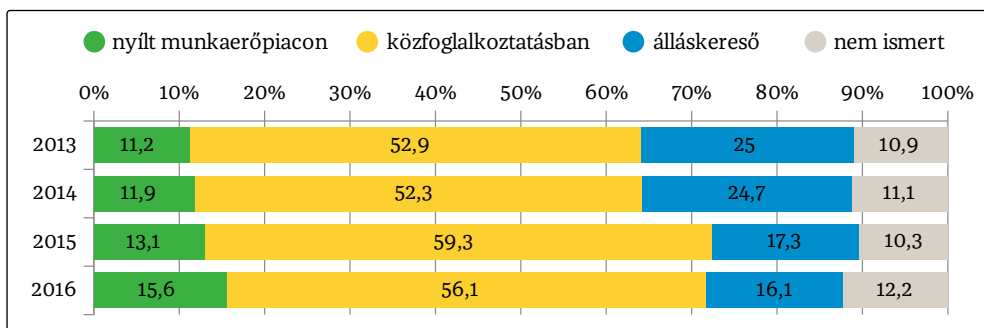
Az elemzés ezen részében a 2013 és 2016 között közfoglalkoztatásból kilépők adatait mutatjuk be. A közfoglalkoztatás működési sajátosságai miatt ezek a személyek jellemzően 2012 és 2015 között léptek be a közfoglalkoztatásba, ezért ezek az évek állíthatók a fenti létszámok mellé. A közfoglalkoztatásból 2013 és 2016 között összesen 526,6 ezer személy lépett ki legalább egy alkalommal. A többszörös ki- és belépések és az időszak elejére jellemző rövidebb támogatási időszakok miatt ebben az időszakban 1,65 millió kilépési eset volt, a nyomonkövetési eljárás eredményei is erre az esetszámmra vonatkoznak.

A 2013-ban közfoglalkoztatásból kilépők 11,2%-a volt állásban a támogatást követő 180. napon a nyílt munkaerőpiacon. A kilépők több mint fele, 52,9%-a a vizsgált időpontban újabb közfoglalkoztatási támogatásban volt megtalálható, míg további 25%-uk nyilván tartott álláskereső volt. A következő években folyamatosan emelkedett azok aránya, akik a közfoglalkoztatást követő 180. napon a nyílt munkaerőpiacon voltak megtalálhatók. A 2015-ben kilépők esetén 13% feletti, a 2016-ban kilépők esetén pedig 15,6% volt ezek aránya (5. ábra).

A közfoglalkoztatásba visszatérők aránya az egész időszakban magas (60%-ot közelítő), azonban a vizsgált időpontban álláskeresők aránya 2015-től csökkent. Az itt látható folyamatok azt mutatják, hogy a közfoglalkoztatás az érintett személyek egyre nagyobb része számára vált tartós foglalkoztatási formává, amiből egyre inkább a nyílt jogviszony felé és egyre kevésbé a passzív álláskeresői státusz felé tettek lépéseket.

Az elhelyezkedési adatok értékelése esetén mindig figyelembe kell venni, hogy a közfoglalkoztatás alapvető célja a tartósan állás keresők aktivizálása, kizozdítása passzivitásukból.





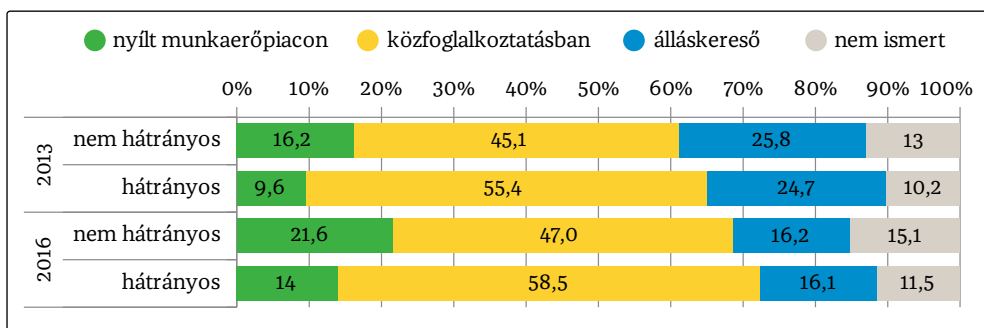
5. ábra: Közfoglalkoztatottak nyomonkövetési eredményei a támogatást követő 180. napon, 2013 - 2016 (%)

Forrás: NISZ Adattárház, saját szerkesztés

Az a tény, hogy évről évre egyre magasabb arányban lépnek közfoglalkoztatásba a rosszabb foglalkoztatási esélyekkel rendelkező (idősebb, hátrányos helyzetű településen élő, szakképzetlen) személyek, kiemeli, felértékeli a lassan javuló elhelyezkedési mutatók értékét.

A hátrányos helyzetű települések lényegesen rosszabb foglalkoztatási, elhelyezkedési esélyeket jelentenek az ott élők számára. A közfoglalkoztatásból kilépők elhelyezkedési mutatói is rosszabbak ebben a települési körben. A 2013-ban kilépő személyeknek 16,2%-a volt nyílt piaci állásban a jobb helyzetű településeken és alig 9,6%-a a hátrányos helyzetű településeken. 2016-ra mindenhol javultak ezek a mutatók: a hátrányos helyzetű településeken 9,6%-ról 14%-ra emelkedett a 180. napon állásban lévők aránya, ami nagyobb arányú javulást jelent, mint a jobb helyzetű településeken élők körében a 16-ról 21% fölé emelkedő mutató (6. ábra).

Fontos különbséget jelent, hogy a hátrányos helyzetű településeken élők között mindkét időpontban jelentősen magasabb volt a közfoglalkoztatásba visszalépők aránya. Az álláskeresők közé visszatérők arányaiban nem volt jelentős különbség a települések jellege szerint, mindenhol jelentősen csökkent az ide visszatérők aránya 2013 és 2016 között.

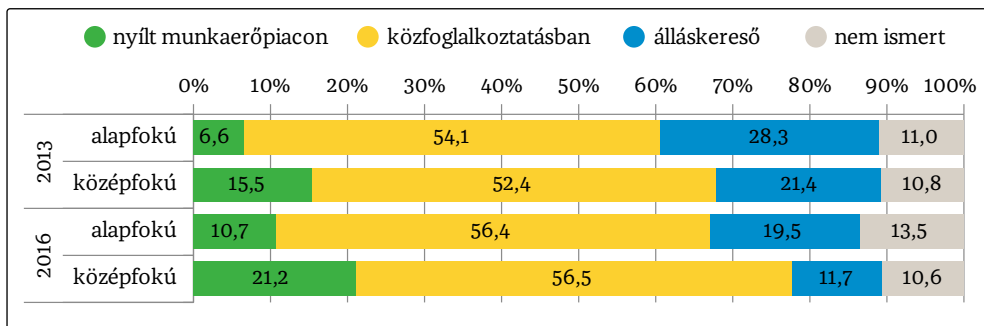


6. ábra: Közfoglalkoztatottak nyomonkövetési eredményei a támogatást követő 180. napon, a település jelleg szerint, 2013 és 2016 (%). Forrás: NISZ Adattárház, saját szerkesztés

A támogatást követő elhelyezkedést nem lehet függetleníteni a munkaerőpiaci kereslettől. A vizsgált 2013-2016-os időszakban a bővülő és egyben átalakuló munkaerőpiacon a szakképzettséget, középfokú végzettséget igénylő munkahelyek felé tolódott el a kereslet.



A középfokú végzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottak 2013-ban és 2016-ban is lényegesen nagyobb eséllyel találtak állást a nyílt munkaerőpiacon, mint az alafokú, vagy az alatti végzettséggel rendelkező személyek (miközben utóbbiak aránya emelkedett az érintettek között). A vizsgált időszakban a középfokú végzettséggel rendelkező személyek elhelyezkedési aránya 15,5%-ról 21,2%-ra emelkedett. A csak 8 osztállyal, vagy ennél is alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők 2013-as 6,6%-os elhelyezkedési mutatója 2016-ra 10,7%-ra emelkedett, ami önmagában még alacsony értéket jelent, de arányait tekintve nagyobb növekedést mutat, mint a középfokú végzettségűek esetén (7. ábra).



7. ábra: Közfoglalkoztatottak nyomonkövetési eredményei a támogatást követő 180. napon, iskolai végzettség szerint, 2013 és 2016 (%) . Forrás: NISZ Adattárház, saját szerkesztés

A közfoglalkoztatásba visszatérők aránya mindkét iskolai végzettségi csoport esetén hasonló volt, 2013. és 2016. között kismértékben emelkedő tendenciát mutatott. Láthattuk, hogy ebben a tekintetben a települések helyzete szerint voltak láthatók különbségek. Az álláskeresők közé visszatérők arányában viszont az érintettek végzettsége szerint láthatunk eltéréseket. A középfokú végzettséggel rendelkezők lényegesen kisebb arányban voltak álláskeresők a közfoglalkoztatást követő 180. napon, már 2013-ban is, és ez az arány az esetükben 2016-ig gyorsabban, nagyobb mértékben csökkent, mint az alafokú végzettséggel rendelkezők esetén.

A közfoglalkoztatásból kilépők elhelyezkedési arányai és azok változása is jelentős területi eltéréseket mutatott 2013 és 2016 között. A vizsgált években is egyértelműen, minden megyében kirajzolódott, hogy a középfokú végzettséggel rendelkezők elhelyezkedése magasabb, mint az alafokúaké és az is, hogy a jobb gazdasági-foglalkoztatási helyzetű megyékben magasabbak az elhelyezkedési arányok, mindkét végzettségi szinten. Ennél a megállapításnál fontosabb a vizsgált időszakban látott változásokra rámutatni.

A fővárosban már 2013-ban is magas volt a kilépők közül az elhelyezkedők aránya és ez az arány 2016-ig jelentősen emelkedett is. Más, jó helyzetű megyék, Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom esetén a kilépési arány növekedése kifejezetten alacsony volt. Nógrád megyében viszont alacsony szintről, de jelentősen emelkedett 2013 és 2016 között az alafokú és a középfokú végzettségű közfoglalkoztatottak elhelyezkedési aránya. A jelentős számú közfoglalkoztatottat adó és egyben rossz gazdasági, foglalkoztatási helyzetű megyékre az alacsony kiinduló szint és a kisebb, átlag alatti növekedés volt jellemző ebben az időszakban.

A közfoglalkoztatottak, álláskeresők és más, a munkaerőpiac periferiáin álló személyek esetén gyakori, hogy elhelyezkedésük nem tartós, munkaviszonyaik töredezetek, időlege-

sek. A támogatást követő fél éves időszakban az időlegesen, legalább egy napra bejelentett állásban munkába állók aránya 6,2-6,5 százalékponttal magasabb, mint a már bemutatott, a 180. napon állásban lévők arányai. Tehát a kilépő közfoglalkoztatottak között 17,7%-ról 22,1%-ra emelkedett a legalább egy napra elhelyezkedők aránya 2013 és 2016 között. Az elhelyezkedéseik időtartama különböző volt. A fél éves időszak alatt csak nagyon rövid időre, kevesebb, mint 1 hétre elhelyezkedők aránya az összes, nyílt munkaerőpiacra kilépő között 5-6% volt és 2013-2016 között alig változott. A 7-30 napra elhelyezkedők aránya 14-18%, a 31-90 napot munkában töltőké 24-29% volt. A közfoglalkoztatást követően nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedők 54-57%-a hosszabb ideig, több mint 3 hónapig volt valamilyen munkaviszonyban a kilépését követő 6 hónapban. A munkaerőpiaci helyzet javuló tendenciáira mutat az, hogy 2013 és 2016 között a közfoglalkoztatást követően legalább egyszer elhelyezkedők között 63-ról 70% fölé emelkedett a 180. napon is munkában állók aránya és kisebb mértékben, 53,8%-ról 56,7%-ra azoké, akik több, mint 90 napot dolgoztak ebben az időszakban.

A kilépő közfoglalkoztatottak között a település fejlettsége, hátrányos helyzete, mint korábban láttuk, jelentősen befolyásolta az elhelyezkedési arányokat, azonban alig volt hatással az elhelyezkedések tartósságára. Az elhelyezkedők között hasonló arányban voltak rövid, 1 hetes és a hosszabb, 90 nap feletti elhelyezkedők a jobb és a rosszabb települések között, továbbá ez 2013 és 2016 között alig változott. A markáns különbség a személyek iskolai végzettsége szerint mutatkozik. Az alacsonyabb végzettségű személyek között lényegesen magasabb a csak rövidebb időre, 1-6 napra, vagy 7-30 napra elhelyezkedők aránya, a jobb és rosszabb helyzetű településeken is, 2013-ban és 2016-ban is. Munkaerőpiaci reintegrációjuk tartósságát az általuk elérhető állások tartóssága, illetve bizonytalansága határozza meg.

A közfoglalkoztatást követően a nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedők 77-79%-a normál munkaviszonyban, további 16-19%-a közalkalmazotti, közszolgálati munkaviszonyban állt. Az elhelyezkedés iránya első sorban az iskolai végzettségtől függ, a magasabb iskolai végzettségű közfoglalkoztatottak között nagyobb a „közjellegetű” állásokba lépők aránya.

### **A 2011-2015 közötti közfoglalkoztatás programjai**

2011. évben a közfoglalkoztatás támogatására a Munkaerőpiaci Alap közfoglalkoztatási támogatások előirányzata volt felhasználható, amely előirányzathoz országosan 64 milliárd forint állt rendelkezésre a támogatásokra. A jogszabályi változásokra tekintettel az előirányzathoz az év második felére 8,5 milliárd forint került átcsoportosításra a BM-hez.

A közfoglalkoztatás támogatására fordítható előirányzat központi keretéből 2011. évben a Nemzetgazdasági Minisztérium koordinálásával megvalósult a „jó gyakorlatokon” alapuló értékteremtő közfoglalkoztatás, amelynek tapasztalatait felhasználva a BM a 2011. év második felében kistérségi startmunka mintaprogramokat indított. Ennek keretében 13 megyében 28 kistérség területén, valamint a Gyöngyösi kistérség 5 kiemelt településén összesen 493 településen, 15 247 fő bevonásával indult közfoglalkoztatási mintaprogram.

A kistérségi mintaprogramokban tervezett tevékenységek: mezőgazdasági projekt, belvízelvezetés, mezőgazdasági utak rendbetétele, bio- és megújuló energiaszolgáltatás, közúthálózat javítása a települések belterületén, illegális hulladéklerakó helyek felszámolása és a téli és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás. A kistérségi mintaprogramok



fő kedvezményezettjei a települési önkormányzatok, illetve egyre növekvő mértékben az önkormányzatok összefogásával megalakuló társulások. Ezek a programok közösségformáló hatásúak, élhetőbbé, lakhatóbbá teszik a településeket, azok közvetlen környezetét, növelik a lakosság szubjektív biztonságérzetét, javítják a közbiztonságot, és napi nyolcórás munkát jelentenek a résztvevőknek. A támogatások hozzájárulnak intézményeik hatékonyabb működtetéséhez, és szervezeteik önellátásának kialakításához. Közfoglalkoztatási mintaprogram keretében valósult meg egyebek mellett a fővárosi hajléktalan szállók felújítása, az ócsai szociális családi-ház építési program, valamint a későbbiekben meghatározott feladatok végrehajtása.

#### *Kistérségi startmunka mintaprogramok támogatása 2012-től*

A közfoglalkoztatásért felelős miniszter a rövid és a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás, valamint az országos közfoglalkoztatási programok megvalósítására olyan közfoglalkoztatási mintaprogramot indíthatott el, amely esetében a beruházási és dologi költségek és kiadások teljes egészében támogathatók voltak. A mintaprogramok említést érdemlő legfontosabb projektjei a mezőgazdasági projektek, kazán program, belvízelvezetés, mezőgazdasági utak rendbetétele, közúthálózat javítása, illegális hulladéklerakó helyek felszámolása és a közfoglalkoztatottak téli foglalkoztatásának kialakítása voltak.

A települési önkormányzatok és az álláskeresőket kedvezően fogadták a kistérségi startmunka mintaprogram keretében indított közfoglalkoztatás lehetőségét. A kistérségi startmunka mintaprogramok megvalósítása az érintett önkormányzatokat arra ösztönözte, hogy más perspektívában is gondolkodjanak, új – talán szokatlan – szerepeket vállaljanak fel, és a megszokottól eltérő megoldások keresése felé is merjenek lépéseket tenni.

Az önkormányzatok a programok megvalósításával a korábbi években forráshiány miatt elmaradt beruházásaikat, beszerzéseiket és feladataikat igyekeztek pótolni és kevésbé a foglalkoztatás bővítésére koncentráltak. Elsősorban a nagy értékű, speciális gépek (pl. árokásó gép, talajgyalu stb.) beszerzése és használata esetében hiányzott azonban a települések között az együttműködési szándék. Az együttműködések hatékonyabb költségfelhasználású, gép-kihasználtságú programmegvalósítást eredményeztek volna.

A kistérségi mintaprogramok projektjei nyújtották a legjobb példát az önellátó, önfenntartó települések működésére. A mintaprogramokon belül kiemelkedőek voltak a mezőgazdasági projektek. A helyben megtermelt zöldség, gyümölcs felhasználásra került a közétkeztetésben, szociális juttatásként kiosztásra került a hátrányos helyzetű rászorulóknak között, valamint a bevétel hozzájárult a projekt önfenntartóvá válásához. A mezőgazdasági projektek sikeres megvalósítását érzékeltetik azok a visszajelzések is, amelyek szerint szociális boltokat hoztak létre. Ezek az árbevételt hozó szolgáltatási jellegű tevékenységek a későbbiekben kisebb támogatási intenzitással működtethetőek, illetve megteremthetik az önfenntartóvá válás alapjait.

Számos példát hallottunk arra, hogy a rendszeres munkavégzés, a biztos jövedelem jó irányban változtatta meg az emberek, családok mindennapjait. Több család, aki korábban nem foglalkozott növénytermesztéssel, elkezdte saját kertje megművelését is, hiszen a közfoglalkoztatásban gyakorlatot, tapasztalatot szereztek és láthatják annak eredményét is. Ezt segítette elő az a nagyszabású képzési program is, amely 2012-ben valamennyi, a kistérségi startmunka mintaprogram mezőgazdasági programelemében résztvevő személy részére átfogó mezőgazdasági ismereteket adott.

A környezettudatosság jegyében a lakókörnyezethez közel eső, de ugar területek is megművelésre kerültek, mely nem csupán mezőgazdasági termékek előállítását eredményezte,



hanem csökkentette a parlagfűvel veszélyeztetett belterületek nagyságát. Néhány önkormányzat, figyelembe véve a hosszú távú programban való gondolkodást, fűrt kutakat, természető berendezéseket (fóliasátor, növényház stb.) létesített, valamint a külterületek megközelítését segítő közlekedési eszközöket vásárolt.

#### *Kistérségi startmunka mintaprogramok támogatása 2013-tól*

A kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet 2. sz. mellékletében meghatározott 94 hátrányos helyzetű, továbbá 3, a miniszter egyedi döntése alapján kiválasztott kistérségben (pécsi, devecseri, téti) valósult meg 2012. évben kistérségi startmunka mintaprogram. A programot a 2013. évben kiterjesztettük a nem hátrányos helyzetű kistérségek településeire is.

A kistérségi startmunka mintaprogramokban tervezett tevékenységek az alábbi 7 pillér mentén valósulhattak meg:

1. mezőgazdasági projekt,
2. belvízelvezetés,
3. mezőgazdasági utak karbantartása,
4. bio- és megújulóenergia-felhasználás,
5. közúthálózat javítása a települések belterületén,
6. illegális hulladéklerakó-helyek felszámolása,
7. téli és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás.

A mezőgazdasági projektek esetében a helybeni lehetőségek, adottságok kihasználásával megtermelt zöldség és gyümölcs, takarmánynövények, energianövények valamint az állattenyésztés biztosította az önkormányzati intézmények ellátását. A projekt segítségével folyamatosan friss alapanyag kerülhetett a településeken működő konyhákban feldolgozásra, és lehetőség nyílt a keletkező többlet felhasználására, értékesítésére, feldolgozására is. Cél volt ebben az évben is az önfenntartóvá válás, valamint a helyi munkalehetőség megteremtése, illetve az önellátás lehetőségének elérhetővé tétele a hátrányos helyzetű álláskeresőik számára. A mezőgazdasági mintaprogramokban a foglalkoztatottak számára továbbra is biztosított volt a képzés, hiszen ezek a projektek megalapozhatták a szociális szövetkezetek létrehozását is.

A belvízelvezetési programok célja volt a településeket és a mezőgazdasági területeket fenyegető belvizek kialakulásának megelőzése, a belvízelvezető árkok rendszeres karbantartása, – ahol szükséges – kialakítása. A program megvalósításával növekedhet a települések környezetbiztonsága, javulhat a környezet állapota, csökkenhet az ár-, belvíz és helyi vízkár veszélyeztetettsége, biztosítottá válhat a felszíni vizek minőségének megőrzése, a további környezeti káresemények megelőzése. Megoldást jelenthet a belterületet védő övárók-rendszer felújítása, kiépítése; csapadékvíz-elvezető hálózat kiépítése, felújítása, fejlesztése; belterületet veszélyeztető vízfolyások és belvízcsatornák felújítása, építése; árvízcsúcs csökkentő- és záportározók, valamint síkvidéki belvíztározók kiépítése, felújítása, fejlesztése. Minden programban, de különösen ezen a területen fontos volt, hogy a hasonló problémákkal küzdő, egymáshoz területileg közelálló kistételepülések úgy tervezzék a munkálatokat, hogy közös gondolkodással (pl. gesztortelepülés megválasztásával) komplex programokat tudjanak kidolgozni. A kistérségi programok megvalósításakor a jó együttműködés eredményeképpen a települések nem egymás kárára (pl. másik településre vezetve a csapadékvizet), hanem a kistérség egészére nézve hasznos programokat tudnak megvalósítani.



A mintaprogramok között szerepelt a mezőgazdasági földutak rendbetétele is. Ennek célja, hogy bekötésre kerüljenek a mezőgazdasági telepek, majorok a közúti hálózatba, mely elősegítené a termények biztonságos szállítását. A program megkönnyíti a környéken lakó polgárok közlekedését, egyúttal megoldja a mezőgazdasági termelők gondjait is, hiszen lehetővé teszi, hogy mezőgazdasági terményeiket idejében betakarítsák. A földutak rendbetétele mindenképpen hasznos mind a közfoglalkoztatottak, mind a település egésze számára.

A bio- és megújulóenergia-felhasználás pillér (biomassza kazán program) célja volt a drága gáz üzemű fűtési rendszer kiváltása alternatív fűtési móddal, a fűtőanyag helyi biztosításával és új biomassza tüzelésű kazánok párhuzamos beállításával. A projekt lehetőséget nyújtott a hazai energia-forrásszerkezet kedvező irányú befolyásolására, fosszilis energia-hordozók felhasználásának csökkentésére, az energiafelhasználás importfüggőségének csökkentésére, a megújulóenergia-hordozók felhasználási arányának növelésére. A projekt által új munkahelyek jöttek létre, illetve hozzájárult a már meglévők megőrzéséhez is. A fajlagosan is alacsony előállítási költségű, környezetbarát hőenergia előállításával csökkenhet az üvegházhatású gázok emissziója. A program hozzájárulhatott a társadalom és a környezet harmonikus viszonyának, a fenntartható fejlődés elsődleges alapigényeinek kialakításához, valamint az önkormányzati szolgáltatások színvonalának emeléséhez, a település népességmegtartó képességének javításához. A helyben jelentkező biomassza tüzelőanyag igény ösztönzőjévé válhat a helyben történő gyártásnak.

A közúthálózat javításához kapcsolódó projekt célja az önkormányzati és állami kezelésű úthálózat karbantartása, javítása, környezetének rendbetétele, ezáltal a baleseti veszélyek csökkentése, valamint kerékpárutak építése, amely hasznos a település számára, értéket teremt, valamint igazodik a helyi igényekhez.

Az illegális hulladéklerakó-helyek felszámolásával kapcsolatos programok célja a közterületeken található illegálisan lerakott, elhagyott hulladék felszedése, kezelése, ártalmatlanítása, megszüntetése, a hulladékelhagyó magatartás jelenségének megváltoztatása, az ismétlődő lerakások megakadályozása, újak kialakulásának megelőzése. A program által a települések és külterületeik megtisztulnak, megvalósul a terület rehabilitációja, és várhatóan hosszú távon is lehetővé válik a tiszta környezet fenntartása.

A téli és egyéb értékteremtő foglalkoztatás kialakításának célja, hogy folyamatos munkalehetőséget, rendszeres elfoglaltságot és ezáltal biztos megélhetést biztosítsanak a település közfoglalkoztatottjai számára. A program határozott idejű munkalehetőséget teremt a közfoglalkoztatottak részére úgy, hogy értékteremtő munkájukat helyi önkormányzati, vagy kistérségi célok érdekében végezzék. Téli munka lehet pl. önkormányzati intézmény-felújítási belső munkálatok ellátása, de ebben a projektben voltak tervezhetők is. A mezőgazdasághoz kapcsolódó termelő, ipari-szolgáltatási jellegű tevékenységek is. A hóeltakarítási/síkosság-mentesítési tevékenység nem volt tervezhető e programelemében, ezeket jellemzően a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás keretében végezték el az önkormányzatok.

### *2013. évi téli átmeneti közfoglalkoztatási program*

A Kormány 1507/2013. (VIII. 1.) Kormányhatározatával döntött a közfoglalkoztatással összefüggő egyes kérdésekről, amely szerint elfogadásra került, hogy közfoglalkoztatás keretében 2013. november 1-jétől egészen 2014. április 30-ig 200 000 fő egyidejű foglalkoztatásának, ezen belül a 2013. december 1. és 2014. március 31. közötti időszakban 100 000 fő képzésének kereteit kellett biztosítani. A foglalkoztatási létszámok növelése mellett a képzési komponens domináns szerepét indokolták az Európa 2020 Stratégiához kapcsolódó nemzeti vállalatok,



továbbá a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó aktiválási elemek erősítésének szándéka is. A nagylétszámú téli képzési programot indokolta a közfoglalkoztatási munkák szezonális jellege is, hiszen a téli időszakban kevesebb a munkalehetőség, így erre az időszakra is értelmes, hasznos elfoglaltságot kellett nyújtani a résztvevőknek. E téli program jelentősége épp abban állt, hogy mérsékelte a közfoglalkoztatás korábban erősen szezonális jellegét, ezáltal egész évben biztos jövedelmet nyújtott az abban részt vevőknek.

A 2013-2014. évi téli átmeneti időszak tervezésénél kiemelt szempont volt, hogy a közfoglalkoztatottak részére:

- értelmes, a téli időszakban is végezhető, értékteremtéshez kapcsolódó foglalkoztatást biztosítson, amelyből munkajövedelemhez jutnak a programban résztvevők, valamint
- a képzésük nyújtsanak lehetőséget a felzárkóztatásra (általános iskola 7. vagy 8. évfolyam befejezésére), alap- és kulcskompetenciák elsajátítására, valamint Országos Képzési Jegyzékben szereplő (továbbiakban OKJ-s) végzettség megszerzésére, amelylyel a nyílt munkaerőpiacon az elhelyezkedési esélyek növelhetők. Összességében a csaknem 100.000 fő bevonásával lezajlott képzések közel fele (49,2%-a) kompetenciafejlesztő és felzárkóztató képzés volt (lásd részletesebben e fejezet 4. pontjában).

#### *Kistérségi startmunka mintaprogramok támogatása 2014-től*

A korábbi évek magas támogatási intenzitása mellett különös figyelemmel kezeltük a kistérségi startmunka mintaprogramok 2014. évi tervezését, amelyeknél már határozottan meg kellett jelennie a csökkenő támogatási intenzitásnak. A 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet április 1-jétől hatályos rendelkezése szerint a közfoglalkoztatási mintaprogramok lezárását követően a mintaprogramra épülő további közfoglalkoztatási programok váltak indíthatóvá, a beruházási és dologi költségek esetében 50-100%-os támogatási intenzitás mellett.

Azon kistérségek települései esetében, ahol az önkormányzatok mintaprogramjai közel kerültek a szociális szövetkezetté váláshoz és ezzel együtt az öfenntartáshoz, lényegesen kevesebb támogatás odaítélése volt szükséges. Az így megtakarítható források új területek közfoglalkoztatásba vonására, nagyobb létszámú álláskereső bevonására adhattak lehetőséget. Kiszélesítettük a digitalizálással, archiválással kapcsolatos programokat, országos szinten folytattuk az iratmegsemmisítéssel kapcsolatos programot, illetve jelentősebb támogatást nyújtottunk a kormánydöntés által kiemelt programok finanszírozására.

A kistérségi startmunka mintaprogramokban tervezett tevékenységek az alábbi 8 pillér mentén valósultak meg:

#### *Értékteremtő programok:*

1. mezőgazdasági programok,
2. helyi sajátosságokra épülő programok,
3. téli és egyéb értékteremtő programok.

#### *Szociális programelemek:*

1. belvízelvezetés,
2. mezőgazdasági utak karbantartása,
3. belterületi úthálózat karbantartása,
4. illegális hulladéklerakó-helyek felszámolása,
5. bio- és megújulóenergia-felhasználása.





2013-ig a járási startmunka mintaprogramok a tervtárgyalás módszere alkalmazásával kerültek végső tervezésre. 2014-től kialakítottuk a fajlagos költségeken alapuló tervezési rendszert. Az újabb tervezési rendszer kiinduló paramétereit ad a tervezéshez, segíti a szereplők szakmai munkáját, átláthatóbbá, ellenőrizhetőbbé, gyorsabbá teszi a tervezést. A közfoglalkoztatás helyi szereplői, szervezői számára nagyobb önállóságot tesz lehetővé, mivel azonos keretrendszerben több megoldási lehetőség felvázolása révén alakíthatók ki a közfoglalkoztatási programok végleges tervezetei. Egyúttal felkínálja az önellenőrzés metódusát is. Az újonnan induló mintaprogramok és a ráépülő programok esetében is egyaránt legfeljebb 110 000 Ft/fő/hó fajlagos költséggel tervezhették a közfoglalkoztatók programokat.

A programelemek itt először kerültek megosztásra a két alaptípus mentén (értékteremtő és szociális jellegű program). Új típusként először jelent meg ebben az évben a „helyi sajátosságokra épülő” programelem. E programban jelenhettek meg azok a tevékenységek, melyek az adott település helyi lehetőségeit, viszonyait veszik figyelembe, a helyi hagyományokra, kultúrára épülnek, esetleg korábban működő tevékenység felélesztésére tesznek kísérletet.

#### *Járási startmunka programok támogatása 2015-től*

A 2015. március 1-jével induló programok a jogszabályi környezet változása következtében átnevezésre kerültek. A korábbi kistérségi startmunka mintaprogramok járási startmunka mintaprogramokká váltak. További változás volt, hogy a téli és egyéb értékteremtő programelemet megszüntették, helyette a 2014-ben elindított, helyi sajátosságokra épülő programelem maradt a támogatható programelemek között. Tapasztalataink szerint e programelemben döntő részben eddig is a helyi igényekre alapozva kerültek meghatározásra a programok, így a téli és egyéb értékteremtő programelem különálló használatát nem láttuk a továbbiakban indokoltnak.

A fentiek eredményeképpen az immáron járási programokat az alábbi programelemek tekintetében működtettük:

1. belvízelvezetés,
2. mezőgazdasági utak karbantartása (feltételesen),
3. mezőgazdasági program,
4. illegális hulladéklerakó-helyek felszámolása,
5. belterületi közúthálózat javítása,
6. bio- és megújulóenergia-felhasználása,
7. helyi sajátosságokra épülő programelem.

Az újonnan induló mintaprogramok és a ráépülő programok esetében is az előző évi mértékkel megegyező módon, egyaránt legfeljebb 110 000 Ft/fő/hó fajlagos költséggel tervezhették a közfoglalkoztatók a programokat.

#### *Országos közfoglalkoztatási programok 2011-2015 között*

Az országos közfoglalkoztatási programok tevékenységi köreit illetően az egyik legszínesebb területe a közfoglalkoztatásnak, míg létszámában a klasszikus tömegfoglalkoztatást megvalósító ágazat. Résztevői a Kftv.-ben meghatározott közfoglalkoztatók közül elsősorban az országos, vagy megyei hatáskörű állami szervezetek, költségvetési szervek. Közülük is kiemelkedik a vízügyi ágazat, mely a vízügyi igazgatóságokon és vízgazdálkodási társulatokon keresztül jelenleg is(?) a legnagyobb létszámot foglalkoztató közfoglalkoztató.



Az országos közfoglalkoztatási programokban meghatározó szerepet vállaló közfoglalkoztatók:

- a) **Vízügyi igazgatóságok:** működtetik a kizárólagosan állami tulajdonban lévő vízi létesítményeket, gondoskodnak a közcélú, állami és önkormányzati továbbá saját célú vízi létesítmények fejlesztéséről, fenntartásáról, üzemeltetéséről. Közreműködnek a települési ivóvízminőség-javításában, valamint a települési szennyvíztisztítási feladatokban, illetőleg vízkárelhárítási feladatokat végeznek.
- b) **Vízgazdálkodási társulatok:** közfeladatként a működési területükön a tulajdonukban, vagyonkezelésükben, valamint használatukban lévő közcélú vízgazdálkodási műveken területi vízrendezési, vízkár elhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokat látnak el a 2009. évi CXLIV. törvényben rögzített feltételek mellett.
- c) **Állami erdőgazdaságok és magán erdőgazdálkodók:** erdőterületek rehabilitációja, erdészeti sétautak, tanösvények, turista utak kijelölése, karbantartása, tűzpászták készítését, tűz megelőzést szolgáló feladatok ellátása, erdőterületek kommunális szennyeződéstől való tisztítása, és az erdő közjóléti céljainak megvalósítása érdekében végzett feladatok ellátása tartozik tevékenységeik közé.
- d) **Nemzeti park igazgatóságok:** ellátják a védett és fokozottan védett természeti értékek, területek, a Natura 2000 területek, valamint a nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó területek és értékek természetvédelmi kezelésével kapcsolatos feladatokat.
- e) **Rendészeti szervek, katasztrófavédelmi szervek, honvédelmi szervek:** a működési területükön a tulajdonukban, vagyonkezelésükben, valamint használatukban lévő ingatlanok karbantartása, állagmegóvása, takarítása, raktári munkák ellátása.
- f) **Közútkezelő:** A Magyar Közút Nonprofit Zrt. a gyorsforgalmi utak és az országos közutak tekintetében út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához, és üzemeltetéséhez kapcsolódó közhasznú tevékenységet lát el, karbantartja az autópálya-szakaszok mentén kialakított növényzetet.
- g) **Vasúti pályahálózat-működtetők:** a vasúti pálya és környezete tisztántartása, a kapcsolódó területek növényzetének karbantartása, továbbá a vasúti üzemi létesítmények állagmegóvásával kapcsolatos tevékenységeket látnak el.

A számos visszaélés, elszámolási probléma, jogszerűtlen, tisztázatlan tulajdonosi jogviszonyban lévő területen történő foglalkoztatás tette indokolttá, hogy az országos programokban a magán erdőgazdálkodók programjainak támogatását felülvizsgáljuk. A felsorolt indokok alapján 2016-tól nem támogattuk az országos programokban a magán erdőgazdálkodókat. Részükre a továbbiakban a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás keretében történő támogatást biztosítottuk a járási hivatalokon keresztül.

### **Kazánprogram**

Az éghajlatváltozás és levegőszennyezés problémájának kezelése, a fenntartható fejlődés alapjainak megteremtése érdekében az Európai Unió célul tűzte ki, hogy 2020-ra energiaszükségletének 20%-át megújuló forrásokból fedezze, és az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását legalább 20%-kal csökkentse. A szél-, a nap-, a víz-, a geotermikus és a biomassza-energia nagyobb arányú felhasználása csökkenti az energiainport-függőséget, és ösztönzőleg hathat az innovációra és a foglalkoztatásra. Az uniós célok eléréséhez a tagállamoknak nemzeti cselekvési terveket kellett kidolgozniuk. Magyarország a 2010 decemberében benyújtott Megújuló



Energiahasznosítási Cselekvési Terv alapján a megújuló energiaforrásból előállított energia részarányát 2020-ra 14,65%-ra kívánta növelni.

Hazánk agroökológiai adottságai kiváló lehetőséget nyújtanak az energetikai célú biomassza termeléséhez, valamint a mező- és erdőgazdasági melléktermékek és egyéb szilárd hulladékok – szántóföldi melléktermékek, gyümölcsösökben és szőlőkben képződő nyesedékek is – nagy mennyiségben állnak rendelkezésre. A kistérségi startmunka mintaprogramok különböző programelemeiben – mezőgazdasági, belvízelvezetés, mezőgazdasági utak karbantartása – végzett munkák során pontosan ezek a „tüzelőanyagok” jelentkeznek melléktermékként. Ez szolgált a bio- és megújulóenergia-felhasználás program ötletének alapjául.

A közfoglalkoztatók a program keretében energianövényeket telepítettek, közösségi létesítmények, például hivatali épületek, iskolák és óvodák gázüzemű fűtési rendszerét alakították át biomassza tüzelésű kazánok segítségével. A programnak nagy lendületet adott, amikor a BM 2011 novemberében mintaprogram keretében külön támogatást nyújtott önkormányzati tulajdonú intézmények fűtési rendszerének korszerűsítésére, és ennek keretében biomassza kazánok beszerzésére. Az ún. kazánprogram eredményeként 13 megye 80 településén 116 kazánt és 26 aprítógépet helyeztek üzembe, továbbá 82 tüzelőanyag tárolására alkalmas helyiséget alakítottak ki. A beruházás 434,1 millió Ft-ból, 100%-os állami támogatással valósult meg és 388 fő részére biztosított közfoglalkoztatás keretében munkát.

A program iránt már 2011-ben nagy érdeklődés mutatkozott, a kedvezményezett önkormányzatok visszajelzése szerint ugyanis a környezettudatos fűtési technológiára való áttérés jótékony hatást gyakorol a települések gazdálkodására. A BM mindezt figyelembe véve 2012-ben ismét a program meghirdetése mellett döntött. A 2012. évi kazánprogramhoz már 627 település csatlakozott. A támogatás fedezte a biomassza üzemelésű kazán üzembe helyezésének költségét, ami tartalmazta a szükséges tervek, hatósági engedélyek elkészítésének díját, a legfeljebb 100 kW teljesítményű kazán, a faapríték előállításához szükséges aprítógép beszerzését, a faapríték tárolásához megfelelő tároló hely kialakítását, valamint a programhoz kapcsolódó közfoglalkoztatás költségét is. A települési önkormányzatok közötti együttműködés ösztönzése, az eszközök megfelelő kihasználtsága érdekében a tüzelőanyag aprításához szükséges gépeket 3-4 településnek közösen kell használnia. A települések által benyújtott és a munkaügyi központok által felterjesztett kérelmek alapján a bio- és megújulóenergia-felhasználás startmunka mintaprogramra elkülönített 5 milliárd forint keretből a kazánprogramok keretében 627 település kapott támogatást, 1373 fő foglalkoztatására, 1019 darab kazán és 199 darab aprítógép beszerzésére.

A program nagymértékű megtakarítást eredményez az érintett önkormányzatok költségvetésében, munkalehetőséget biztosít, a megújulóenergia-felhasználás és a CO<sub>2</sub> kibocsátás csökkentése révén pedig hozzájárul a környezeti fenntarthatóság megvalósulásához. A program a települések lakosai előtt az energiatudatos működés kézzelfogható példájaként jelenik meg. A biomassza tüzelés elterjedése emellett ösztönzőjévé válhat a hazai kazángyártásnak. Azon települések esetében, ahol biomassza kazánt üzemeltek be, kizárólag pozitív tapasztalatról számoltak be a polgármesterek. A gázfogyasztás lecsökkent, ezáltal akár 80-90 %-os költségmegtakarítás is tapasztalható volt.

A program további sikerét jellemzi, hogy a biomassza kazánok fenntartásával és üzemeltetésével kapcsolatosan az országos közfoglalkoztatási programokban közfoglalkoztatóként megjelenő erdőgazdálkodók és az adott erdőterület vonzáskörzetében található települési önkormányzatok között már több esetben együttműködés alakult ki a



közfoglalkoztatási program megvalósítása során keletkező nyesedék, fahulladék stb. önkormányzati tüzelőanyagként, vagy szociális tüzelőként történő felhasználására. Együttműködést eredményezett a települési önkormányzatok között az eszközök megfelelő kihasználtsága érdekében az aprítógépek közös üzemeltetése is. Ez az összefogás a jövőben elősegítheti az önkormányzatok közötti együttgondolkodást, amely hozzájárulhat a közfoglalkoztatási programjaik további sikeréhez.

További fontos hatása a programnak, hogy a települések alacsony foglalkoztatását növeli, tekintettel arra, hogy a beruházás során a kazán felügyeletén, karbantartásán túl a hőtermeléshez szükséges alapanyag – apríték – előállításához további munkaerőt is szükséges foglalkoztatni, amely igen nagy élőkommunka igényű feladat.

Összességében megállapítható, hogy a program a résztvevő települések körében kedvező fogadtatásra talált, a települések a korábbi gázfűtéshez képest jelentős költségeket takarítanak meg. A program a településen folyó egyéb közfoglalkoztatási programokhoz is szorosan kapcsolódik. A kapcsolódó programok, a települések és országos közfoglalkoztatási programokban közfoglalkoztatóként megjelenő erdőgazdálkodók közötti újszerű együttműködések egymás hatásait erősítve biztosítják azt, hogy az adott településen a kazánok működéséhez szükséges tüzelőt (biomassza alapanyagot) az önkormányzat saját erőforrásaiból képes biztosítani. A települési környezet rendezése révén nem csak a közösség lakóhelye szépül meg, hanem az önkormányzat, iskola, óvoda épületének fűtéséhez szükséges biomassza alapú tüzelőanyag is biztosított lesz.

#### *„Vályogvető” közfoglalkoztatási program*

Magyarországon több ezer ember él városi és falusi szegregátumokban, azaz területileg elkülönülő, döntően romák lakta, leromlott telepek területén. A belső peremvidék, a gettók, városszéli telepek létezésére évekkal ezelőtt felfigyeltek a szakemberek, de hatékony anti-szegregációs intézkedések hiányában a probléma egyre súlyosabbá vált.

A Baranya megyei Gilvánfán a falukép 2013 tavaszán az ormánsági elszegényedést tükrözte. A házak többsége teljes felújításra szorult, illetve csak a házak lebontása és újra felépítése jelenthetett megfelelő megoldást, így a BM „Vályogvető” közfoglalkoztatási mintaprogram indítását kezdeményezte. A miniszteri döntés értelmében Gilvánfán 8 darab 42 négyzetméter alapterületű, komfortos, szociális családi ház épült a település roma lakossága számára, 20 fő közfoglalkoztatásával.

A gilvánfai mintaprogram alapján országosan kiterjesztett program célja közfoglalkoztatás keretében olcsó és természetközeli építőanyag (vályog) felhasználásával szociális családi házak építése a települések roma, illetve nehéz körülmények között – szegregátumokban – élő lakossága számára. Ezen szegregált lakónegyedekben túlszűfoltak az épületek, a lakás- és környezeti körülmények gyakran az egészségre ártalmasak, a közszolgáltatások hiányosak, vagy már megszűntek, a közműellátottság alacsony színvonalú, különösen a csatornázottság és a vezetékes vízellátás területein.

A BM döntése alapján a Baranya megyei Gilvánfa és Kécskés, a Fejér megyei Enying, Sárospatak, és Sárkeresztúr, a Hajdú-Bihar megyei Hortobágy és Komádi, a Jász-Nagykun-Szolnok megyei Tiszatenyő, valamint a Somogy megyei Bárdudvarnok és Újvárfalva települések önkormányzatai átlagosan 236 fő közfoglalkoztatásával megvalósuló közfoglalkoztatási mintaprogramot indítottak 2014 májusában. A „Vályogvető” közfoglalkoztatási mintaprogram keretében a kiválasztott településeken préselt vályog falszerkezetű, önálló, komfortos, szoba-konyhás házak kerülhettek megépítésre. A miniszteri döntés értelmében összesen 56 lakóház épült, helyi adottságtól függően, településenként eltérő számban.



A program a közfoglalkoztatás lehetőségén, a foglalkoztatási feszültségek mérséklésén felül a helyiek számára is kézzelfogható eredményeket mutatott fel, s hozzájárult a korábban kedvezőbb falukép kialakításához. Ezáltal is növelve a foglalkoztatást, elősegítve fiatal roma családok önálló életviteli lehetőségét. A programok eredményeképp lehetővé vált, hogy mind több roma család költözhetett új, részben maga építette, környezetbarát, egészségesebb lakóházba, melyek bérbeadása az önkormányzat lakásrendeletében foglalt feltételrendszernek megfelelően történt.

A projekt által, mind az ott élők társadalmi, szociális körülményei, mind a környezet infrastrukturális feltételei javuló tendenciát mutatnak – a többségi társadalomban boldogulni tudó, arra felkészített vagy felkészült családok a település integrált lakókörnyezetébe költözhetnek.

### *Szociális Családház-építési Program – Ócsa*

A Kormány a Szociális Családház-építési Programról szóló 1279/2011. (VIII. 10.) Korm. határozatban meghirdette a Szociális Családház-építési Program megvalósítását. A program keretében Ócsán, állami tulajdonú területen valósult meg 80 családi ház megépítése a hozzájuk kapcsolódó közműhálózattal, úttal és kerékpárúttal együtt. Az I. ütemben 80 házból 50 darab 50 négyzetméteres, 20 darab 60 négyzetméteres és 10 darab 70 négyzetméteres hasznos alapterülettel rendelkező ház készült el.

Az Ócsai Roma Nemzetiségi Önkormányzatnál közfoglalkoztatottakkal együtt összesen 261 főt foglalkoztattak 2013. december 7-ig, elsősorban segédmunkás munkakörben. A következő főbb tevékenységeket végezték a közfoglalkoztatott személyek: kaszálás, természetvédelmi feladatok, adminisztratív és szervezési feladatok, közösség-szervezéssel kapcsolatos tevékenység. A 80 családi ház építése során 2012. október 16-tól 2013. március 29-ig átlagosan közel 100 fő közfoglalkoztatott dolgozott, a maximális közfoglalkoztatott létszám 154 fő volt.

A felépült 80 családi ház leendő bérlőinek pályázatot kellett benyújtaniuk. 2013. év végéig több pályázati fordulóban, kizárólag érvényes pályázók kerülhettek kiválasztásra. A pályázatok kezelésére – a szociális- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszterrel kötött megállapodás alapján – a Magyar Máltai Szeretetszolgálat kapott megbízást.

### **A hazai szervezetekkel, és a nyilvánossággal folytatott kommunikáció**

A különböző érdekvédelmi szervezetekkel (pl. Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, továbbiakban: NAK; Magyar Kereskedelmi és Iparkamara továbbiakban: MKIK), parlamenti képviselőkkel, frakciókkal, illetve a médiával való kapcsolattartás – az egyedi megkeresések megválaszolásán túl – elsősorban a közfoglalkoztatás rendszerének finomhangolásában érhető tetten. A fent említett szervezetek, vagy személyek változatos problémafelvetései mind-mind hozzájárultak a közfoglalkoztatás jelenlegi kiforrottságához. 2011-től kezdődően többször is szó esett a közfoglalkoztatottak biztonságos munkavégzéséről, a képzési programokról, a visszafoglalkoztatások megszüntetéséről, a közfoglalkoztatás munkaerőpiacra kifejtett hatásáról, a téli közfoglalkoztatási programokról, a fiatalok közfoglalkoztatásban töltött idejéről stb. Az érdeklődések évről évre visszatérő eleme volt a közfoglalkoztatási bér alakulása, illetve annak viszonya a minimálbérhez és a szociális segélyhez. A reakciókban a BM részéről elmondtuk, hogy a bérszintek differenciált megállapításával a foglalkoztatáspolitikai cél az, hogy ösztönözze a közfoglalkoztatottakat abban, hogy a magasabb béreket fizető elsődleges munkaerő-



piacon akarjanak elhelyezkedni. A segélyezéssel szemben a közfoglalkoztatás további előnye, hogy a közfoglalkoztatottakat megillet minden olyan társadalombiztosítási ellátás, amely a munkaviszony után is jár (egészségügyi ellátás, táppénz, nyugdíj).

A kommunikáció másik slágertémája a közfoglalkoztatottak létszámadatait állította pelengérré. A kritikus hangok rendszeresen bírálták a közfoglalkoztatásba bevontak bővülő létszámát, valamint visszatérő elem volt a közfoglalkoztatás munkaerőpiaci statisztikákra gyakorolt „torzító” hatása is. Azonban – ahogy a következő fejezetben látható lesz – a gazdasági konjunktúra következtében zsugorodó közfoglalkoztatás rendszerével kapcsolatban már éppen ennek ellenkező kritikák fogalmazódtak meg. A támadások fókuszában ekkorra a közfoglalkoztatás nagymértékű csökkentése állt, az onnan kikerülő és – a kritikusok szerint – bekerülni nem tudó embertömegek víziójára építve.

### **A nemzetközi szervezetekkel folytatott kommunikációból származó kihívások**

A szakpolitika döntéshozói EU Bizottság (EU COM) és más EU testületek, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (angolul Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), valamint a Nemzetközi Valutaalap (angolul International Monetary Fund, IMF) elvárásait saját beszámolási rendjükbe illeszkedően ismerhették meg. Az EU beszámolatás kereteit az európai szemeszter évenként ismétlődő eseményei adták, az OECD két évente vizsgálta a magyar munkapiac, és benne a közfoglalkoztatás helyzetét, az IMF vizsgálatait az előző kettőhöz képest ritkának és esetinek tekinthetők.

2011-et követően a nemzetközi szervezetek, kiemelt figyelmet fordítottak a közfoglalkoztatás egységes rendszerére. Észrevételeik jórészt a foglalkoztatáspolitikai szakmai érveket (a közfoglalkoztatás súlya a foglalkoztatáspolitikában, munkaerőpiaci hatékonysága) soroltak. A különböző szervezetek véleménye és ajánlásai kis eltérésekkel ugyanazokat a bírálatokat fogalmazták meg. Véleményük megalapozásához gyakran ugyanazokat a kutatásokat használták.

2013-tól kezdték el a hazai közfoglalkoztatás rendszerét, mint túlterjeszkedett munkaerőpiaci eszközt hangsúlyosabban bírálni. Ez a jelenség összefügghet azzal, hogy mérvadó hazai és külföldi elemzők a közfoglalkoztatás kiterjesztését átmeneti – s így még 2011-ben is, egyes szektorok teljesítményében kimutatható recesszió hatásait enyhítő – intézkedésként értékelték. A 2013-ban megfogalmazott bírálatok többsége – a válság enyhülésével összefüggésben – már helyteleníti a túlzott mértékű közfoglalkoztatást. 2014-ben a bírálatok jellege némileg módosult: az ajánlások és észrevételek főként a munkaerőpiaci aktív eszközként felfogott közfoglalkoztatás eredményességének hiátusaival foglalkoztak.

2015 első félévében, és főként a 2015-ben publikált országspecifikus ajánlásban (továbbiakban: CsR) újfent a közpolitikai beavatkozás mértéke került a bírálat középpontjába, s ezúttal az eddiginél szigorúbb formában: „Csoportosítsa át a közfoglalkoztatásra szánt költségvetési forrásokat az elsődleges munkaerőpiacra történő integrációt előmozdító aktív munkaerőpiaci intézkedésekre”.

A vizsgált dokumentumok alapján megállapítható, hogy a 2013-as, 2014-es, és a 2015-re vonatkozó, ajánlásokban kicsúcsosodó kommunikáció intenzív és kritikus, sok részletre kiterjedő. (A bilaterális tárgyalások, a bizottsági és küldöttségi látogatások és az országjelentések, illetve ajánlások témáit az 7. sz. mellékletben foglaltuk össze.)

A megkeresésekre és az észrevételekre adott válaszokról elmondható, hogy azok kimerítők és alaposak voltak. Az országjelentések és az ajánlások módosítására, a BM által tett



lényeges javaslatokat a szervezetek nem fogadták be. Ugyanakkor az ajánlások mentén történt változásokat regisztrálták, és kielégítőnek minősítették.

## 4. A KÖZFOGLALKOZTATÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ KÉPZÉSEK

### *Képzési programok előkészítése*

A Kormány kiemelt célja a közfoglalkoztatással a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők, a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak segítése, valamint a közfoglalkoztatás ideje alatt munkaerőpiaci képzés és szolgáltatás nyújtása annak érdekében, hogy a közfoglalkoztatott a megszerzett ismeret, gyakorlat birtokában munkát tudjon vállalni az elsődleges munkaerőpiacon. A megelőző fejezetben ismertettük, hogy a közfoglalkoztatottak körében a legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezők aránya a tárgyalt időszakban meghaladta az 50%-ot. Ennek következtében e célcsoport tagjai elhelyezkedési lehetőségeik tekintetében – a helyi munkaerőpiaci viszonyoktól függetlenül – hátrányos helyzetben voltak. Ezen kívánt segíteni a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzés, amely irányulhatott felzárkóztatásra, hiányzó kompetenciák, iskolai végzettség vagy szakmai tudás, szakképzettség megszerzésére, szakképzésbe való belépés előkészítésére, továbbképzésre. A nemzetközi szervezetek (EU COM, OECD) foglalkoztatáspolitikai ajánlásai a közfoglalkoztatás kapcsán azonos álláspontot képviseltek: a közfoglalkoztatásban résztvevők továbblépés, illetve az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedés lehetőségének megteremtése érdekében a humán erőforrás fejlesztése, a képzési programok támogatása a legfontosabb.

A fenti célok eléréséhez 2012-2015. között a Társadalmi Megújulás Operatív Program 2.1.6.-12/1-2012-0001 azonosítószámú „Újra tanulok!” című kiemelt projektje nyújtott lehetőséget, melynek pénzügyi forrását társfinanszírozásban biztosította az Európai Szociális Alap és a hazai költségvetés. A projektet a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (továbbiakban: NMH) – 2014 végén átalakult Nemzeti Munkaügyi Hivatal Szakképzési és Felnőttképzési Igazgatósága, később Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal (továbbiakban: NSZFH) – a megyei, fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjaival együttesen valósította meg, szoros együttműködésben a BM-mel. A képzések megvalósításában közreműködött továbbá a Türr István Képző és Kutató Intézetet (továbbiakban: TKKI), mint a társadalmi felzárkózás elősegítésének állami intézménye. A mezőgazdasági és a felzárkóztató, kompetenciafejlesztő képzési programok a TKKI szakmai irányításával kerültek kifejlesztésre, illetve megvalósításra.

A képzési programok döntő többsége gyakorlatorientáltan, a közfoglalkoztatás időszaka alatt, a munkavégzéshez szorosan kapcsolódva valósult meg. A közfoglalkoztatottak a képzés idején közfoglalkoztatási bérben részesültek, melynek pénzügyi háttérét hazai forrásból a BM biztosította. A képzések többsége az elméleti tananyag elsajátítását követően, a közfoglalkoztató által biztosított gyakorlati tevékenységgel az adott helyszínen, tényleges munkavégzés keretében került kivitelezésre. A képzési programokba való belépést, nyomon kísérést és a sikeres végzést mentorok is segítették.

A projekt a képzési díj és a vizsgaköltségek 100%-os megtérítése mellett bizonyos esetekben egyszeri juttatást nyújtott a képzés eredményes befejezését követően, amely során a sikeres vizsgát tett egyén a képzés teljes időtartamától függően – 150 óráig bruttó 50 000 Ft, 151-500 óra között bruttó 75 000 Ft, míg 500 óra felett bruttó 100 000 Ft – támogatásban részesülhetett. További sajátosságként említhető, hogy a képzésbe bevont személy utazási költségterítést is igénybe vehetett a lakóhelye és a képzés helyszíne között.



A képzési projekt megvalósítási időszaka 2012. április 23. – 2015. november 30. között realizálódott, a rendelkezésre álló finanszírozási összeg 45,2 milliárd forint volt.

A projekt indikátora 137 000 felnőtt – ezen belül 10 000 roma – számára ingyenes lehetőség biztosítása volt, arra hogy bekapcsolódjanak képzésbe, és a meglévő tudás-, illetve képzettségi szintjükhez képest magasabb képzettségi szinthez jussanak.

#### A képzési projekt megvalósítása

Az érintettek képzésbe vonását a kirendeltségek bonyolították, figyelembe véve az iskolai végzettséget és az adott térségben tervezett képzési programokat. A képzési napokon a közfoglalkoztatott munkavégzése a tanulás volt (6+2 óra, amely 6 óra oktatáson való jelenlét és 2 óra otthoni felkészülést tett lehetővé). A képzések az alábbi csoportokba tartoztak:

- OKJ-s képzések;
- akkreditált képzések (A felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. tv. szerint engedélyezett);
- alapkompenciák fejlesztésére irányuló képzések;
- felzárkóztató (7. és/vagy 8. osztály) képzések;
- hatósági jellegű képzések.

A projekt a változó munkaerőpiaci környezetben, és az egyre növekvő támogatási összeg eredményeként több szakaszban és eltérő programelemekkel valósult meg, az alábbiak szerint.

- A közfoglalkoztatottak képzése 2012-ben a *kistérségi startmunka mintaprogramokhoz kapcsolódó mezőgazdasági képzésekkel*, illetve az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzési programokkal indult. Kezdetben 20 milliárd forint összeg állt rendelkezésre 37 000 fő bevonására.

Az első képzések a mezőgazdasági programhoz kapcsolódóan, három mezőgazdasági szakirányban (háztáji növénytermesztés és tartósítás 1 179 órában, háztáji növénytermesztés és állattartás 1 570 órában, háztáji állattartás 788 órában) teljesültek. Az első képzés 2012. szeptember 3-án vette kezdetét, az utolsó csoport képzése pedig 2015. január 21-én fejeződött be. A bevont személyek kiválasztása minden megyében (Vas megyét kivéve, ahol nem indult a képzés) a helyi önkormányzat javaslatai alapján történt. A képzésben résztvevők olyan tudásra tettek szert, amit később akár a saját maguk által kialakított háztáji gazdálkodásban is hasznosíthattak. A mezőgazdasági képzésekbe bő egy év alatt 19 421 főt vontak be, melyből 4 294 fő (22,1%) volt roma származású. A képzés több mint 600 településen zajlott sikeresen, összesen 1 243 csoportban, szakirányonként a következő bontásban: Háztáji állattartás 6,3%, Háztáji növénytermesztés és állattartás 11%, Háztáji növénytermesztés és tartósítás 82,7%. A közel hússzeres hallgatóból 17 619 fő tett eredményes vizsgát, kapott tanúsítványt és sikerdíjat. A képzést sikeresen teljesítők tanulását segítette közel 1 000 oktató munkája, a helyi önkormányzatok támogató közreműködése, valamint a speciálisan a képzésekhez kifejlesztett kiváló felépítésű tankönyvek is.

- Az *országos közfoglalkoztatási program* keretében 2012-2015 között indultak szakmai képzések. A képzési programok szakirányai lehetőséget biztosítottak, hogy a közfoglalkoztatónál végzett tevékenységet magasabb szintű ismeretekkel, szakmai képzettséggel végezhessek, az elvégzett munka ennek köszönhetően magasabb színvonalon valósulhatott meg, a résztvevők pedig a megszerzett tudást a későbbiekben, akár a nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedés során is használni tudják. A főbb közfoglalkoztatók – vízügyi igazgatóságok, állami- és magán erdőgazdaságok, Magyar Közút Nonprofit Zrt., nemzeti parkigazgatóságok, rendészeti szervek, Magyar





Honvédség és katasztrófavédelmi szervek, vasúti pályahálózat-működtető – által igényelt munkákhoz kapcsolódó képzési programok (pl. gát- és csatornaőr, útkarbantaró, erdőművelő stb.) biztosították a továbbfoglalkoztatás lehetőségeit.

E képzésekben összesen 15 398 fő vett részt, melyből 1 710 fő (11,1%) vallotta magát roma származásúnak. A képzések nagy része szakmai, illetve OKJ-s képzésként segítette a közfoglalkoztatottak szakmai tudásának megszerzését.

- 2013. évben a kiemelt projekt kiegészítő támogatást (24 milliárd forint) kapott. A megemelt összeg tette lehetővé, hogy a tervezett létszám felett további bevonásra kerüljön sor, így 2013 decembere és 2014 márciusa között a téli átmeneti időszakban közel 100 000 fő közfoglalkoztatott képzésbe vonása történt meg (99 571 fő, ebből 22 072 fő – 22,2% – roma származású). A közfoglalkoztatásba bevont, halmozottan hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők magas aránya miatt elsősorban alapkompentencia, kompetenciafejlesztő és felzárkóztató képzések kerültek nagy arányban (49,2%) megvalósításra. A program célja a mélyszegénységben élő, alacsony iskolai végzettségű, hátrányos helyzetű rétegek felzárkóztatása, és megfelelő képzés után a munkaerőpiacra történő visszavezetésük. A képzési programot 94,3 ezer fő (94,8%) sikeresen befejezte. Ilyen volumenű képzésre Magyarországon a megelőző 25 évben nem volt példa.
- 2014. évben jellemzően a rendelkezésre álló szabad források terhére nyílt lehetőség képzéseket indítani. A 2014-2015. évi téli időszakban felmerült újabb igények alapján 2014. december 1. és 2015. március 31. között megvalósult képzésekbe az összesen tervezett 30 000 főből 28 001 fő került bevonásra, melyből 6 927 fő (24,7%) roma származású. E tanfolyamok tervezésekor elvárás volt, hogy a képzések befejezését követően a munkaerőpiacon hátrányban lévők, köztük az alacsony iskolai végzettségűek, romák foglalkoztatása a nyílt munkaerőpiacon is eredményesebben megvalósulhasson, ezért elsősorban OKJ-s képzések, illetve ráépülő szakmai képzések teljesültek (97,5%, a megelőző évi 50,8%-kal szemben).

2014. IV. negyedévtől nyílt lehetőség arra, hogy a projekt keretében ismételt bevonjanak magasabb szintű képzési programokba olyanokat, akik az előző éves téli közfoglalkoztatás keretében alapkompentencia, kompetenciafejlesztő vagy betanító képzésben vettek részt. E feltételek mellett került ismételt bevonásra 5 490 fő, melyből 1 519 fő (27,7%) volt roma származású.

- Egyéb közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, 2014. évben megvalósuló képzési program keretében Gyógynövénygyűjtő és termesztő OKJ szakképesítés megszerzésére nyílt lehetőség 10 megyében 420 fő számára. A bevontak közül 103 fő (24,5%) roma származású. A TKKI programjának célja, hogy a képzésben résztvevő képessé váljon a mezőgazdasági szakmacsoport bemeneti kompetenciáinak teljesítésére, valamint a megszerzett szakmai ismereteinek alkalmazásával, biztonsággal gyűjtse, teressze és elsődlegesen feldolgozza a meghatározott gyógynövényeket. A Betanított gyógynövénygyűjtő és -termesztő képzés során 389 fő sikeres záróvizsgát tett, tanúsítványt kapott.
- A 2014-2015. évi téli képzéseket követően, a projekt maradványai és az ismételt keretemelés (1,2 milliárd forint) tették lehetővé kisebb mértékben újabb képzési programok megvalósítását.
- A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzés eredményessége, sikeressége érdekében folyamatos egyeztetések zajlottak a közfoglalkoztatókkal és a versenyszféra szereplőivel azzal a céllal, hogy a közfoglalkoztatottak az indítandó tanfolyamok elvégzésével minél nagyobb arányban tudjanak elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon. Ehhez olyan képzési programok indítása is szükségessé vált, amelyek – a leghátrányosabb helyzetű



kistelepüléseken élő alacsony iskolai végzettségűek magas arányát is figyelembe véve – magasabb szakmai tartalommal, óraszámmal, az állam által elismert OKJ-s szakképesítések megszerzésére, a képzésben részt vevők kompetenciáinak javítására irányultak. A halmozottan hátrányos helyzetű településeken ún. LHH-s képzési program keretében 2013-2015. évek során kiemelkedő létszámban vettek részt roma származásúak is OKJ-s képzésekben. A program keretében a következő OKJ végzettségeket szerezték meg a résztvevők: egészségfejlesztési segítő, sajtókészítő, tisztítástechnológiai szakmunkás, cipőfelsőrész készítő, kerti munkás, állattartó telepi munkás/állatgondozó. A képzésekbe 5 694 főt vontak be, amelyből 1 874 fő (32,9%) roma származású. A kiemelt projekt végén a még szabad, illetve visszaforgatott források terhére megvalósult képzések esetében, részben a források teljes körű felhasználása érdekében, prioritást kaptak *rövidebb időtartamú szakmai képzések*, összesen 6 443 fő bevonásával, melyből 1 565 fő (24,3%) roma származású.

- Az „*általános képzési programokba*” elsősorban *munkaviszonyban*, s nem közfoglalkoztatási jogviszonyban állók kerültek bevonásra, így ebben a programelemben a legalacsonyabb a közfoglalkoztatottak létszáma. Ebben a formában 2013-2015. években 8 843 fő szakmai képzése valósult meg, amelyből roma származású 319 fő (3,6%). A teljes létszámból az általános képzések körébe vont közfoglalkoztatottak száma 359 fő, amelyből roma származású 22 fő (6,1%) volt.

#### A képzési projekt eredményei

A képzések megvalósítása során akadályt jelentettek a közfoglalkoztatottak halmozottan hátrányos helyzetéből adódó olyan problémák, mint a több éves munkanélküliség; az alacsony iskolai végzettség; az ingerszegény környezet; a romló egészségi állapot és a motiváció hiánya. Másik akadályként merült fel, hogy több közfoglalkoztató csak arról a képzési lehetőségről tájékoztatta az egyént, ami előnyére szolgált, hisz nem szívesen vált meg a megfelelő munkaerőtől. További nehézséget jelentett, hogy az egyének elsősorban a munkaügyi központ által prioritást élvező képzési programba kerültek bevonásra és ez nem mindig találkozott az egyén érdeklődésével és érdekével, valamint az információ az információs csatornák több irányú elágazása miatt (hivatalok, intézmények, munkáltatók) sokszor késve ért el az érintettekhez.

Összességében a program keretében 183 791 fő kapott lehetőséget tudásának, kompetenciáinak fejlesztésére, akik közül a közfoglalkoztatottak száma 175 307 fő (95,4%). Utóbbi célcsoportból 165 522 fő, azaz 94,4% végzett sikeresen, s mindösszesen 5,6% morzsolódott le a képzések során. A külön indikátorként is figyelt, többszörösen hátrányos helyzetben lévő közfoglalkoztatott roma célcsoport érintettsége 38 567 fő (22%) volt.

A képzések biztosítása a téli időszakban fontos eredmény volt, hiszen csökkentette a közfoglalkoztatás szezonálisát. A 2013-as téli képzés évében a közfoglalkoztatottak több mint harmada valamilyen képzésbe is bekapcsolódott (a 2013-14-es év téli hónapjaiban a közfoglalkoztatottak fele képzésben vett részt). A képzések a fiatalabb közfoglalkoztatottak elérésében és aktiválásában is fontos szerepet játszottak. Bár a következő években csökkent a bevonási arány, a képzési programok között egyre hangsúlyosabbá váltak a hosszabb képzési időtartamú, OKJ-s szakmai végzettséget nyújtó programok (4. táblázat).

A képzési programban az összes résztvevő közfoglalkoztatott 27,3%-a kompetenciafejlesztő, felzárkóztató képzésben vett részt, 41,5%-a betanított képzésekben, 0,8%-a hatóságai képzésekben, míg 30,4%-a OKJ képzésekben. A szakmai jellegű képzések közül a legtöbb résztvevő motorfűrészes kezelő, mezőgazdasági munkás és konyhai kisegítő képzéseken vett részt.



Belépés éve	16-19 éves közfoglalkoztatottak	Összes közfoglalkoztatott
	Képzésbe vontak aránya %	
2012	4,3%	5,4%
2013	50,6%	34,5%
2014	23,7%	12,6%
2015	7,8%	4,9%

4. táblázat: **Közfoglalkoztatásba belépők közül a TÁMOP 216-os program keretén belül képzésbe kerültek aránya az egyes években, kiemelve a 20 év alattiak korcsoportját.** Forrás: NISZ Adattárház

A képzések eredményességét a képzés során igénybe vehető mentori tevékenység is befolyásolta. A közfoglalkoztatottak képzési programjának megvalósítását a projekt időtartama alatt átlagosan 126 fő mentor segítette a bevontak mindenkori aktuális létszámához igazodva. Összességében a bevontak 20,4%-a, azaz 35 824 fő vett igénybe mentori szolgáltatást egyéni képzési programjának sikeres befejezése érdekében. A mentori szolgáltatásnyújtásnak köszönhetően a programból történő lemorzsolódást sikerült minimális szinten tartani. Az összes képzésbe vont személy közül 9 914 fő nem fejezte be a képzéseket. A kimaradás általában szociális okokra vezethető vissza, de számos esetben az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedés miatt hagyták félbe a tanfolyamot a tanulók.

#### A TÁMOP 2.1.6. kiemelt projekt mentori szolgáltatása

„A fogalom sokrétű és többféle jelentéstartalommal és tevékenységi körrel bír. A tutor, a coach, a patrónus, a konzulens valójában ugyan azt a személyes odafigyelésre épülő, egyénre szabott segítséget jelentik az ügyfél számára, ezért nevezhetők összefoglaló néven akár mentornak, személyes segítőnek is.” Ez a munkaerőpiaci szolgáltatás Magyarországon első alkalommal 1997-2004 között a komplex foglalkoztatási kísérleti programokban jelent meg civil szervezetek által megvalósított, főként hátrányos helyzetű tartósan álláskereső és megváltozott munkaképességűek munkaerőpiaci (re)integrációját célzó projektekben. Az EU csatlakozást követően megnyíló Strukturális Alapok finanszírozásával a legfőbb megrendelő az állami foglalkoztatási szerv lett az általa indított komplex (szolgáltatás, képzés, foglalkoztatás) programokban.

A TÁMOP 2.1.6. képzési programban a mentori tevékenység, nem volt célindikátor, kiegészítő támogató elemként került a képzési projektbe, és nem biztosított minden résztvevő számára mentori szolgáltatást. A mentorok a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet mellékletében felsorolt feltételek alapján kerültek kiválasztásra. A mentori feladatok elvégzéséhez a megszerzett alapismereteiken túl további speciális ismeretekre is szükségük volt a projektben, amelyet egy két napos felkészítő képzés keretében sajátítottak el a projekt elején, majd a továbbiakban kéthavi rendszerességgel szakmai workshopok segítettek a megvalósítók szakmai munkáját. Továbbá szükség esetén alkalmanként 4 órában a konzorciumvezető javaslata alapján lehetőséget biztosított a program szupervízió igénybevitelére is.

A mentorok elsősorban azon személyeket támogatták, akik halmozott hátrányokkal indultak a projektben. Ilyen hátrány volt többek között a szakképzetlenség, az alacsony iskolai végzettség, a legalább 6 hónapja tartó álláskereső, hátrányos helyzetű kistelepeplésen élő, a



gyermekét egyedül nevelő szülő, illetve akiknek képzési motivációja alacsony. A mentor fő tevékenysége a képzés időtartamára tevődött, azonban bizonyos képzések esetében részt vehetett azok szervezésében, az önkormányzatokkal képzőkkel történő egyeztetésben. Ennek célja a célcsoport igényeinek megismerése, a támogatási igények felmérése volt. A képzés megkezdésétől azonban fő feladata volt a résztvevők tanuló csoportba integrálása, a beilleszkedés segítése, miközben a hallgatókkal való személyes kapcsolat kiépítését a képzésben tartást, az esetlegesen felmerülő problémák mielőbbi feltárását és orvoslását segítette, a rendszeres csoportlátogatással pedig megakadályozhatónak ítélték a nagyszámú lemorzsolódást.

## 5. A KÖZFOGLALKOZTATÁST TÁMOGATÓ RENDSZEREK

### Adattárház

A kormányhivatalok és járási hivatalok munkaügyi nyilvántartási rendszerére (Integrált Rendszer, továbbiakban: IR) épül a munkaügyi adatokat kezelő Adattárház. Az Adattárház a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (továbbiakban: NISZ<sup>52</sup>) által üzemeltetett alkalmazások történeti adatainak fő tárhelye. Az Adattárház célja rendszeres, statisztika célú adatszolgáltatás a foglalkoztatási, munkaügyi nyilvántartások alapján. Az Adattárház a felhasználók számára optimalizált formában, a vezetői információigényeknek megfelelő aggreáltóságú és szervezettségű adatokat tartalmaz, illetve lehetővé teszi ezek sokoldalú lekérdezését, magas szintű analitikus műveletek végzését.

A közfoglalkoztatás a munkaügyi nyilvántartás más adataival együtt jelenik meg az Adattárház adatpiacai között. Az adatok feldolgozása önálló adatpiacokban, egy-egy tevékenységi területre (közfoglalkoztatási szerződések, monitoring, pénzügy, létszámok stb.) vonatkozóan, önálló, speciális fejlesztések formájában valósul meg. Az adatszolgáltatások a rögzített eljárásoknak megfelelően éves, havi, heti, napi rendszerességgel, illetve eseti jelleggel jelennek meg az Adattárházban, vagy kerülnek átadásra az igénylő felé. Jelenleg közel 50 féle havi és heti adatszolgáltatást kapnak a minisztériumok (BM, PM) és a kormányhivatalok, továbbá 37 féle napi frissítésű adatlekérdezést biztosít az Adattárház a BM részére a közfoglalkoztatással kapcsolatosan.

A nyilvántartási rendszer rendszeresen lementett adataiból megismerhető és bemutatható a közfoglalkoztatás folyamatának minden lényeges eleme. Képet kapunk a közfoglalkoztatási szerződésekről, a közfoglalkoztató szervezetek által beadott munkaerőigényekről, a munkaerőigényekre történt közvetítésekről és a közvetítések eredményeiről. Részletes képet kapunk a megítélt és kifizetett támogatásokról. A közfoglalkoztatási szerződések névsorai alapján tudjuk bemutatni a közfoglalkoztatásban érintett személyek jellemzőit.

Az Adattárházban kifejlesztett eljárások lehetővé teszik, hogy összekapcsoljuk az egyes alrendszerekben látható információkat és bemutassuk a közfoglalkoztatottakhoz köthető képzéseket, humányszolgáltatásokat. A közfoglalkoztatásból történő kizárások, illetve a közfoglalkoztatást önként vállalók rendszeres kimutatása is lehetséges a kifejlesztett eljárások alapján.

### Közfoglalkoztatási Támogatások Keretrendszere

A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó eljárások közül a kormányhivatalok és a jellemzően önkormányzati státuszú közfoglalkoztatók számára a támogatás összegéhez kapcsolódó terve-

52 És e feladata tekintetében jogelődjei (KEKKH, NMH).



zés, elszámolás jelentette a legnagyobb munkaterhelést. A 2015-től elindított KTK azért készült, hogy megkönnyítse az önkormányzatok kérelembenyújtását, illetve a járási hivatallal történő tertvrtárgyalás menetét.

A KTK egy olyan webes alkalmazás, mely fejlesztésének célja, hogy a közfoglalkoztatás működéséhez szükséges folyamatokat átláthatóbbá és egyszerűbben kezelhetővé tegye a közfoglalkoztatás szereplői részére. Az alkalmazás lehetővé teszi, a korábban papíron, majd később Excel állományban kezelt közfoglalkoztatási kérelmek webes alkalmazásban történő egységes kezelését, a teljes bírálati, közigazgatási folyamat lefedését – a járási hivatali, kormányhivatali felterjesztést, miniszteri döntést is beleértve. A későbbiekben kiterjesztésre került a teljes közigazgatási folyamatra, beleértve a szerződések kezelését, módosítását, a havi elszámolások benyújtását, ellenőrzését és jóváhagyását, valamint a program befejezését követően a hatósági szerződésben előírt beszámolási kötelezettség támogatását.

A rendszer szoros kapcsolatban áll az IR különböző moduljaival (támogatások modul, adatállományával (foglalkoztatói törzs, a szervezeti egység stb.), továbbá közvetett módon kapcsolatban áll az FPIR pénzügyi informatikai rendszerrel is.

A KTK mai arculatának kialakítása és jelenlegi funkcióinak bevezetése fokozatosan történt meg. Moduláris felépítésének köszönhetően a rendszer fokozatosan bővíthető újabb támogatási formákkal, valamint funkciókkal. Elsőként a legnagyobb feladatot és adminisztrációs terhet jelentő járási és országos programtervek, ill. kérelmek rögzítésére nyílt lehetőség 2016 januárjában. A fejlesztés következő szakaszában a fenti két támogatási forma funkcióinak bővítése került bevezetésére, a 2017-ben induló ügyek esetében már a Járási startmunka mintaprogram járási és megyei felterjesztése, valamint az Országos közfoglalkoztatási program megyei felterjesztése és a kapcsolódó funkciók kerültek kialakításra, így a 2017 évben induló ügyek felterjesztésének folyamatát már teljes körűen támogatta a rendszer. Ugyanebben az évben került bevezetésre a járási és országos program esetében a hatósági szerződés, elszámolások, a záró beszámoló kezelése, valamint a Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási program kérelmeinek rögzítésének funkciója is. 2018 évi fejlesztéssel bekerült a rendszerbe az országos mintaprogram is, a többi programhoz hasonlóan már teljes funkcionalitással. 2019-re a jelenleg alkalmazott összes támogatási forma teljes eljárás folyamatát támogatja a KTK.

### *Monitoring rendszer*

A közfoglalkoztatási programok tágabban értelmezett monitorozását, a közfoglalkoztatásban és az ahhoz kötődő képzési programokban érintett személyek támogatás utáni munkaerőpiaci részvételének vizsgálatát és ezen keresztül a programok értékelését szolgálja a monitoring (nyomonkövetési) rendszer. Minden egyes érintett személy összes befejezett közfoglalkoztatása esetén vizsgáljuk a támogatás végét követő 180. napon betöltött foglalkoztatási jogviszonyt, valamint a közfoglalkoztatás végét közvetlenül követő 30 napos és 180 napos időszakban látható foglalkoztatási eseményeket. A nyomonkövetés havi rendszerességgel elvégzett eljárás. A vizsgálati hónap a közfoglalkoztatottak támogatásához, névsorukhoz kötődik. Egy vizsgált hónap az NFSZ záráshoz alkalmazkodva a naptár szerinti hónapot megelőző 21-étől következő hónap 20-áig tart. Azokat a személyeket vesszük fel az eljárásba, melyek kilépése ebben az időszakban történik. A nyomonkövetési eljárás következő lépése a támogatást követő időszakban látható foglalkoztatási események felgyűjtése minden közfoglalkoztatásban érintett személy esetén. A támogatást követő foglalkoztatási események megállapítására a NAV biztosítottak bejelentésének adatbázisát (a munkáltató vagy a kifizető által foglalkoztatott biztosítottak adatai, T1041), valamint az IR támogatási nyilvántartásában szereplő



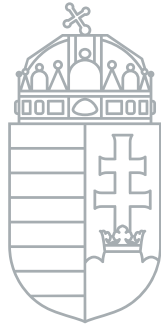
adatokat használjuk. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a figyelembe vett NAV tételeket kiegészítjük a vizsgált személyek részére a közfoglalkoztatás után megítélt bér-, bérköltség- és közfoglalkoztatási támogatásokkal.

Az eljárásban az összes személy minden kilépési eseményéhez meghatározható egy, a támogatást követő 180. napra vonatkozó munkaerőpiaci státusz (normál munkaviszony, közfoglalkoztatás, regisztrált álláskereső, nem ismert). A nyommonkövetési eljárás eredményei egy havonta kiegészülő, bővülő adatkockában láthatók, ami a 2013. januárt követően kilépő személyek adatait mutatja be.

Az IR működtetése jelentős szakértelmet, gyakorlatot igényel. A kormányhivatalokba integrált munkaügyi szervezet munkatársainak speciális, és a rendszer megfelelő működtetéséhez szükséges gyakorlata nehezen pótolható, más területeken nem hasznosuló ismeret, ami más kormányhivatali munkakörből érkezők számára nehezen betanítható. A kormányhivatali szakdolgozók szakmai irányítása, képzése nem megoldott. A munkaügyi, ezen belül a közfoglalkoztatási feladatok szakmai felügyelete a széttagolt kormányzati szervezetben nem, vagy csak többszörös áttétellel valósítható meg. A nem megfelelő rögzítési, adatkezelési gyakorlatok miatt magas a téves, helytelen adatok aránya, ami helyi szinten és országos szinten is nehezíti a szakterületre vonatkozó statisztikai adatszolgáltatást, ezzel pedig nehezíti a kormányzat döntéshozatal kiszolgálását.

A jelenlegi adatfeldolgozási feladat a NISZ erőforrásait, kapacitásait meghaladja, külső vállalkozók bevonását teszi szükségessé. A közfoglalkoztatás legfontosabb statisztikai adatgyűjtésének kezelése külső vállalkozó kezelésében van. A NISZ és a külső vállalkozó közötti elszámolási nehézség a múltban is és jelenleg is az adatszolgáltatás időleges fel függesztését okozta. A jelenlegi helyzet alapvetően veszélyezteti a közfoglalkoztatásra vonatkozó statisztikai adatszolgáltatás végrehajtását.





IV.

# A ZSUGORODÓ KÖZFOGLALKOZTATÁS (2016-2019)

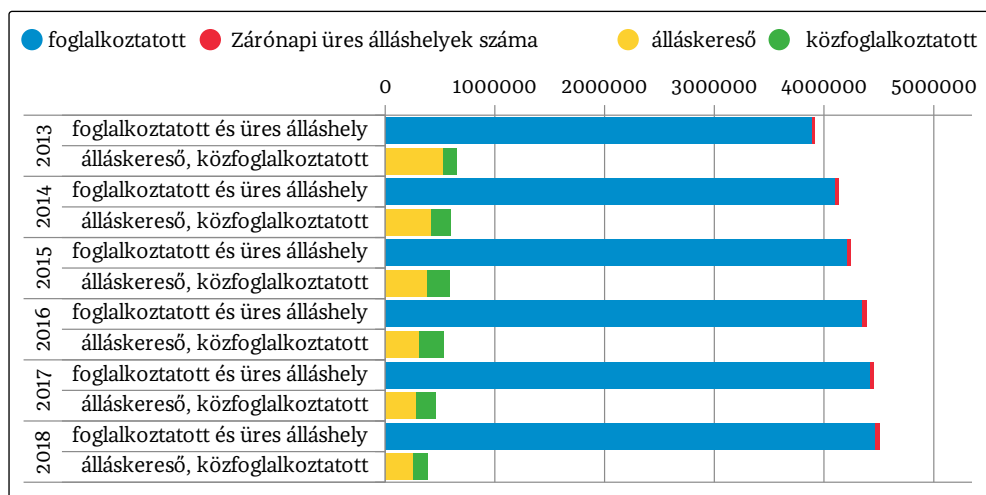


## IV. A ZSUGORODÓ KÖZFOGLALKOZTATÁS (2016-2019)<sup>53</sup>

### 1. KIHÍVÁS: A BEINDULÓ GAZDASÁG MUNKAERŐIGÉNYE

A foglalkoztatottak létszáma Magyarországon 2010-et követően folyamatosan emelkedett. Az emelkedés üteme 2014 és 2016 között volt a legerősebb, amikor a KSH Munkaerő-felmérésének adatai szerint 3,89 millióról (2013) 4,35 millióra (2016) bővült a foglalkoztatottak létszáma. A következő két évben a foglalkoztatottak száma – bár mérséklődő ütemben - tovább nőtt, s 2018-ban 447 millió főt tett ki. A 2018-as éves adatok szerint a 15-64 évesek foglalkoztatási rátája 69,2%-ra emelkedett. A rátában 2010 óta mért +14,3 százalékpontos változás az Európai Unió tagállamai között a legmagasabb növekedést jelentette.

A foglalkoztatás bővülését jelentős munkaerőpiaci változások kísérték. Az álláskereső száma közel 600 ezer főről, megközelítőleg 250 ezer főre csökkent, a közfoglalkoztatottak átlagos létszáma 2016-ig meghaladta a 200 ezer főt, majd 2019-re 100 ezer fő közelébe csökkent. A növekvő gazdaság munkaerőigénye mutatkozott meg a bejelentett üres álláshelyek számának bővülésében is. Az NFSZ felé bejelentett, nem közfoglalkoztatásra irányuló állások száma 2013-ban havi átlagban 20,5 ezer volt (közfoglalkoztatás, diákmunka és külföldiek munkavállalása nélkül), 2016-ban pedig meghaladta a 41,3 ezer fős létszámigényt. A bejelentett állásigények száma 2018-ig kis mértékben csökkent, stagnált, ebben az évben 38,5 ezer fő volt a bejelentett állásigények havi átlagos száma.



8. ábra: A foglalkoztatottak, álláskereső, közfoglalkoztatottak száma és a bejelentett álláshelyek száma, 2013 – 2018 (fő). Forrás: NFSZ adatok 2018, BM számítás

53 A fejezet által lefedett időszakban fontos intézményi változások történtek a foglalkoztatáspolitikai irányításában. A 2018. év tavaszi országgyűlési választásokat követő kormányzati szervezeti átalakítások részeként a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet szerint, a Nemzetgazdasági Minisztérium megszűnt, helyét – többek között a foglalkoztatáspolitikai irányítását- a Pénzügyminisztérium vette át. A megalakuló Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz került a szakképzés és felnőttképzés irányítása, amit korábban a Nemzetgazdasági Minisztérium felügyelt. 2020. január 1-től a foglalkoztatáspolitikai irányítása is az Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz került.



A foglalkoztatottak és üres álláshelyek, valamint az álláskeresők és közfoglalkoztatottak számának alakulása széttartó, távolodó trendeket mutatott 2013 és 2018 között (8. ábra).

A növekvő foglalkoztatás és a csökkenő álláskeresői, közfoglalkoztatási létszámok mellett is magas maradt a munkaerőpiacról kiszoruló, bejelentett állásokat nem találó személyek száma, első sorban a szakképzetlen, alacsony iskolai végzettségű, idősebb és hátrányos helyzetű településeken élők körében. A közbeszédben azonban a munkanélküliség jelensége helyett egyre inkább teret nyert a munkaerőhiány jelensége, elsősorban a foglalkoztatók, a munkaadót keresők képviselőinek oldaláról. A foglalkoztatásra vonatkozó kutatások szerint 2013 után egyértelműen erősödtek a munkaerőhiánnyal kapcsolatos vállalati panaszok, növekedett a bejelentett üres álláshelyek száma, a közfoglalkoztatás állásai nélkül is (Köllő, 2017).

A magyar munkaerőpiacon 2010-et követően jelentősen erősödött a külföldi munkavállalás és a közfoglalkoztatás, miközben kedvezőtlen, a munkavállalói korú népesség létszámát csökkentő demográfiai folyamatok érvényesültek. Megállapítható, hogy 2010-et követően a hazai foglalkoztatás bővülésének jelentős tere volt és ezt a teret 2018-ig be is töltötte a foglalkoztatottak létszámának növekedése. A munkaerőhiányra vonatkozó jelzések gyakorivá váltak, a GVI mérései szerint a munkavállalók toborzásban, felvételében nehézségeket jelző vállalatok aránya 2013 és 2018 között 7%-ról 43%-ra emelkedett (Magyar Munkaerőpiaci Prognózis, 2019).

A munkaügyi kutatók a munkaerőpiaci egyensúlytalanság számos okát tárták fel. Az abszolút hiányon kívül olyan tényezők is megtalálhatók a hiányjelenségek mögött, mint a jogi korlátok, magas tranzakciós költségek, ingázás nehézségei, nem ösztönző oktatás és szociálpolitika (Köllő, 2017).

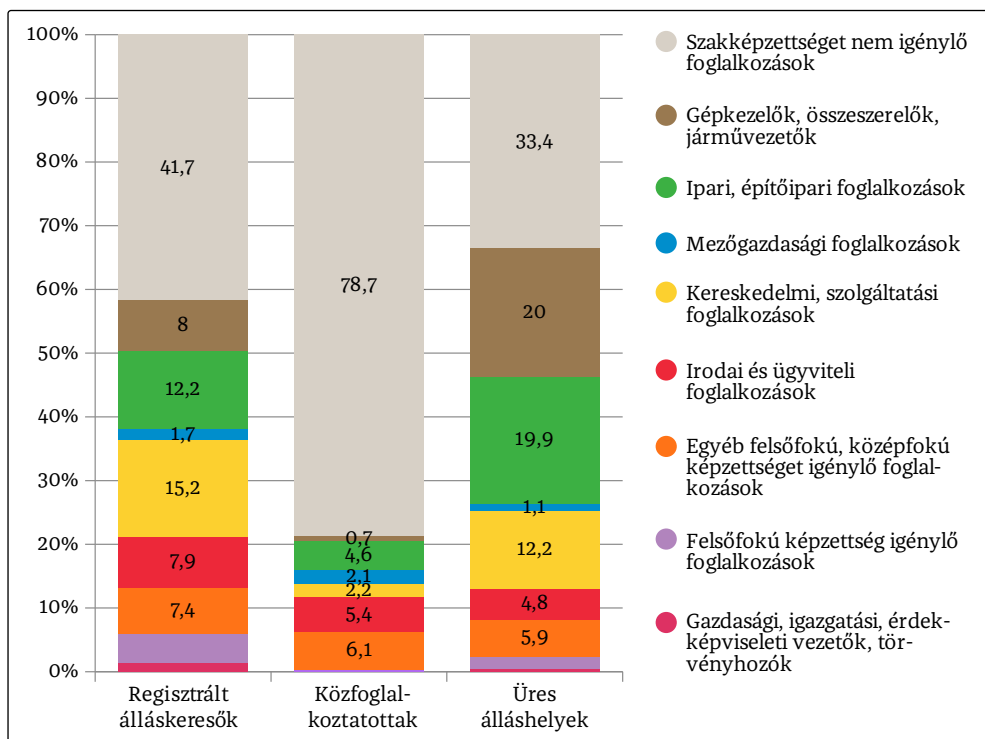
A 2018-as Prognózis adatfelvétel lehetőséget ad a hiányszakmák, a vállalatoknál látható legfontosabb tartósn betöltetlen munkakörök részletesebb megfigyelésére. A vállalatok által jelzett legfontosabb betöltetlen munkakörök esetén a legnagyobb arányban egyszerű ipari foglalkozású segédmunkásokat (a jelzett hiányzó létszám 11,1%-a), tehergépkocsi-vezetőket (4,5%), bolti eladókat (3,7%), lakatosokat (3,6%) és hegesztő, lángvágókat (3,1%) kerestek<sup>54</sup>

A munkaerő-tartaléknak is nevezett álláskeresők és közfoglalkoztatottak által a nyílt munkaerőpiacon megcélzott, keresett állások szerkezete jelentősen eltér a foglalkoztatók által bejelentett állásigényektől. Az eltérés területileg és foglalkozási csoportok szerint is jelentősnek tekinthető.

Az NFSZ-hez bejelentett álláshelyek zárónapi átlagos létszáma 2018-ban 38,5 ezer volt, a közfoglalkoztatásra vonatkozó adatok nélkül. Ezeknek az állásoknak harmada, 33,4%-a szakképzettséget nem igénylő munkakörökre vonatkozott. Az álláskeresők között az ilyen munkakört keresők aránya ebben az évben 41,7%-os, a közfoglalkoztatottak között pedig 78,7%-os volt. Az álláshelyek ötödrésze gépkezelő, összeszerelő munkakörre vonatkozott, miközben az álláskeresőknél 8%-a, a közfoglalkoztatottak pedig alig 0,7%-a keresett ilyen állást. Jelentős aránytalanság figyelhető meg az ipari, építőipari szakmák esetén is, a keresett állások ötöde ezekben a munkakörökben jelenik meg, az álláskeresőknél pedig 12,2%-a, a közfoglalkoztatottak 4,6%-a keres állást ezekben a szakmákban. A mezőgazdasági jellegű szakmák esetén hasonló arányokat látunk, azonban arányuk nagyon alacsony, alig 1-2%-os mind a bejelentett állásigények, mint pedig az álláskeresők és közfoglalkoztatottak keresett állásai között. Igaz, a bejelentések alacsony száma visszavezethető a mezőgazdasági szektor idény jellegű foglalkoztatását még mindig erőteljesen jellemző fekete munkavégzésre (9. ábra).

54 Forrás: GVI Prognózis adatfelvétel 2018, BM számítás, nem súlyozott adatok alapján.





9. ábra: Az álláskeresők és a közfoglalkoztatottak keresett állásainak, valamint a bejelentett álláshelyek foglalkozási főcsoportok szerinti megoszlásai, 2018. Forrás: NFSZ adatok 2018, BM számítás

### Munkaerőpiaci tendenciák

A KSH Munkaerő-felmérés adatai szerint 2016-ban a foglalkoztatottak száma 4,35 millió főt tett ki Magyarországon, amely 619,3 ezer fővel növekedett az előző 6 évhez képest. Ezen belül a közfoglalkoztatásban dolgozók számának bővülése 145,9 ezer főt jelentett, míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező, ám külföldi telephelyen dolgozók számának növekedése ezen időszak alatt 66,8 ezer főt tett ki. Összességében ebben a hat évben a foglalkoztatottak száma közfoglalkoztatottak és külföldi telephelyen dolgozók nélkül – vagyis a hazai elsődleges munkaerőpiacon dolgozók száma – 406,6 ezer fővel bővült, ami a teljes növekedés 65,7%-át teszi ki. Míg 2012-ben és 2013-ban az éves foglalkoztatás-bővülés több mint felét a közfoglalkoztatottak számának növekedése magyarázta, s a közfoglalkoztatás különösen a munkaerőpiac éven belüli szezonálisának kiegyensúlyozásában játszott fontos szerepet, addig a 2016. évben a közfoglalkoztatás már csekély szerepet játszott foglalkoztatás bővülésében. Ebben az évben egy év alatt 141,1 ezer fővel bővült a foglalkoztatottak száma, amelyhez a közfoglalkoztatás mindössze 9,3 ezer fővel járult hozzá, miközben a hazai foglalkoztatottak száma a közfoglalkoztatottak nélkül 126,6 ezer fővel emelkedett.

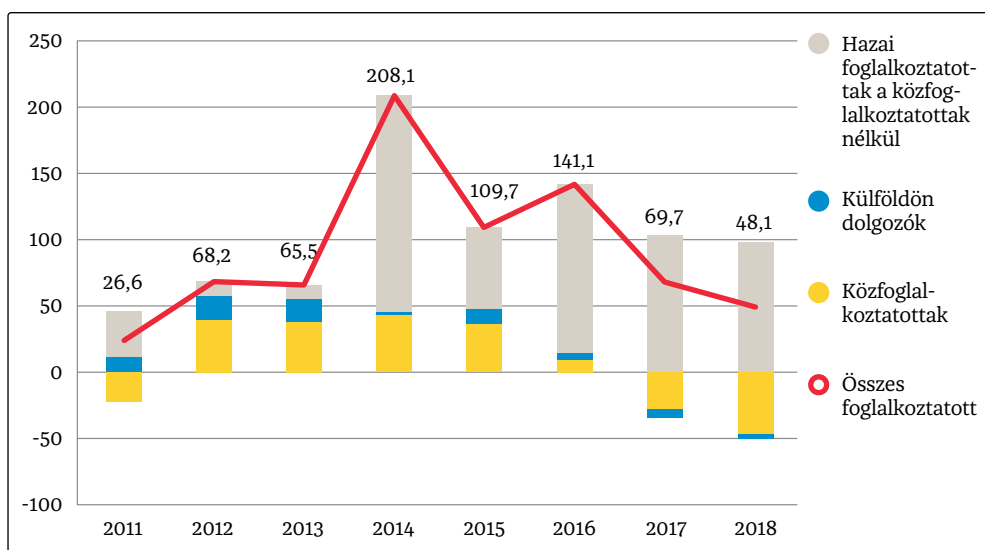
Az éves adatok ráadásul elfedik azt a trendfordulót, ami 2016-ban következett be, ugyanis az év III. negyedévéétől kezdve a közfoglalkoztatottak száma alatta maradt az előző év azonos időszakában mért létszámához képest. Ettől az időponttól számítva a közfoglalkoztatás



éves szinten már csökkenő létszámmal jellemezhető, ezért a foglalkoztatás növekedésében játszott szerepe is megszűnt.

Ez a trend folytatódott 2016-ot követően is: miközben a közfoglalkoztatottak száma évről évre tovább csökkent, a hazai foglalkoztatás – közfoglalkoztatás nélkül számolt mértéke – növekedett, igaz évről évre csökkenő mértékben.

2017-ben átlagosan 4,42 millió fő dolgozott Magyarországon (amely az előző évhez képest 1,6%-kal magasabb), 2018-ban pedig 4,47 millió fő (ami 1,1%-os éves növekedési ütemet jelent). Az összes foglalkoztatott számának emelkedésében ezekben az években a közfoglalkoztatásnak nincs szerepe, hasonlóképpen a külföldön dolgozók számának se. A kivándorlás intenzív szakasza a 2010-es évtized második felére lezárult és 2017-től mérséklődik a külföldön (hazai kötődéssel rendelkező, főleg ingázó) dolgozók létszáma a munkaerő-felmérés szerint (10. ábra).



10. ábra: A foglalkoztatottak számának éves változása 2011-2018 között. Forrás: KSH, Munkaerő-felmérés

2018-ban a közfoglalkoztatottak a teljes foglalkoztatott kör 3,3%-át tették ki, ez az arány a 2016-os, csúcspontot jelentő 5,1%-os szintről gyorsulva csökkent a következő két évben. Bár továbbra is nagyobbak uniós összehasonlításban az egyes iskolázottsági csoportok közötti foglalkoztatási- és bérkülönbségek hazánkban, a foglalkoztatottsági szint javulása a legfeljebb alapfokú végzettségűek körében volt a legnagyobb mértékű (ezen belül is kiemelkedően a férfiak között). A közfoglalkoztatás aktiváló szerepe ebben az alacsony végzettségű csoportban fontos, hiszen a közfoglalkoztatottak több mint fele e csoportba tartozik. 2011 és 2018 között a legfeljebb alapfokú végzettségű személyek foglalkoztatási szintje több mint 15 százalékponttal emelkedett, ami nagyobb mértékű növekedést jelent a többi iskolai végzettségű csoporthoz képest. A tömeges közfoglalkoztatás megjelenése előtt a foglalkoztatás növekedéséből ezek az alacsony képzettségű csoportok nem tudták kivenni a részüket, így ez a növekedés a válság előtti évekkel összehasonlítva példátlanul mondható.

A területi különbségek – megyei szintű – mérséklődése évek óta tartó és 2018-ban is folytatódó tendencia volt a hazai munkaerőpiacon. Ebben szintén szerepet játszik a közfoglalkoztatás,



hiszen a források munkaerőpiaci szempontból célzottak: a hátrányos helyzetű területeken nagyobb számosságú az ebben a foglalkoztatási formában dolgozók létszáma, s magasabb – az eleve nagyobb – álláskeresői kör közfoglalkoztatás révén történő aktiválása. A közfoglalkoztatás súlya a foglalkoztatottakon belül 2018-ban Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében volt a legmagasabb (13,4%)<sup>55</sup>. Borsod-Abaúj-Zemplénben a munkavállalók tizede dolgozott ilyen formában. 1% alatti arányok a központi régióban, valamint Fejér, Győr-Moson-Sopron, Veszprém és Vas megyékben voltak jellemzők.

## 2. HANGSÚLYVÁLTOZÁSOK: AZ ALKALMAZKODÁST SEGÍTŐ INTÉZKEDÉSEK

### Új, a munkaerőpiaci kimenetet segítő szabályozási elemek

2015 óta több olyan jogszabály és intézkedés született, ami a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiacra történő kijutását erősíti és támogatja. Az alábbiakban részletezett, jelenleg is hatályban lévő intézkedések a munkaerőhiány fokozódásával a közfoglalkoztatottakat még erősebben ösztönzik az elsődleges munkaerőpiac irányába. A jogszabályi kényszerítő ösztönzők mellett fokozott és célzott munkaerőpiaci szolgáltatásokkal és képzési programokkal is segíthető a közfoglalkoztatottak fejlődése.

A Kftv. módosítása értelmében az álláskeresőt három hónap időtartamra akkor is ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a számára az Ft. alapján felajánlott az álláskeresőkre vonatkozó rendelkezések szerint megfelelő munkahelyet nem fogadja el. A Kftv. másik rendelkezése alapján, a közfoglalkoztatott mentesül a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól az Ft. szerinti munkaviszony – ide nem értve a közfoglalkoztatási jogviszonyt – létesítése céljából történő állásinterjúval való részvételhez szükséges időtartamra. A közfoglalkoztatottat az igazolt távollét tartamára az állásidő szabályai szerint illeti meg díjazás.

Kibővült a közfoglalkoztatási jogviszonynak minősülő jogviszonyok köre a közfoglalkoztatási program keretében szervezett munkaerőpiaci szolgáltatásban való részvétellel, amelynek időtartamára a közfoglalkoztatottnak közfoglalkoztatási bér jár. Időtartama naptári évenként legfeljebb 3 nap lehetett, amelyhez szükséges volt a hatósági szerződést megkötő hatóság jóváhagyása is. 2017. január 1-jétől a közfoglalkoztatási jogviszonyban a naptári évenként igénybe vehető munkaerőpiaci szolgáltatások időtartama 3 napról 15 napra emelkedett, valamint lehetővé vált egészségügyi és szociális szolgáltatások nyújtása is. Annak érdekében, hogy az elsődleges munkaerőpiacra történő elhelyezés a közfoglalkoztatottak tekintetében megvalósulhasson, szükséges volt a szolgáltatások időtartamának a növelése, tekintettel arra, hogy egyes szolgáltatások (pl. álláskeresési technikák oktatása; álláskereső klub; motivációs, önismereti, kommunikációs tréningek; mentori szolgáltatás stb.) tizenöt naposak is lehetnek. A munkaerőpiaci szolgáltatások fontos szerepet játszanak a közfoglalkoztatási programokban és egyéb program (pl. országos hajléktalan mintaprogram) esetében is, ugyanakkor a mentális, szociális, egészségügyi problémákkal küzdő álláskeresők számára egyénre szabott egészségügyi és szociális szolgáltatások igénybevételenek biztosítása is szükséges.

55 A közfoglalkoztatás csúcsát jelentő 2016-os évben ez az arány még közel 20%-os volt (vagyis minden 5. foglalkoztatott közfoglalkoztatásban dolgozott ebben a megyében).



A mezőgazdasági termelők és a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara részéről már 2015. év elején felmerült az a probléma, hogy a betakarítási munkálatokhoz szükséges munkaerő – részben a közfoglalkoztatási programok miatt – nem áll megfelelő számban a rendelkezésükre. A BM illetékes szervezeti egysége erre reagálva olyan megoldási módozatot keresett, mellyel a közfoglalkoztatási programok és a mezőgazdaságban felmerült igények összehangolása megoldhatóvá válhatott. Ennek érdekében olyan jogszabály-módosításokat kezdeményezett, amellyel az agráriumban jelentkező munkaerőhiányt mérsékelni tudja, feltéve, ha a munkáltatók ezzel a lehetőséggel élni kívánnak.

A mezőgazdasági munka jellegét tekintve időszakos, szezonális, így csak egy meghatározott idő-intervallumban merül fel munkaerőigény, míg a közfoglalkoztatás – túlnyomórészt – egész éven át tartó, folyamatos munkavégzést kíván. A közfoglalkoztatási jogviszony nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a közfoglalkoztatott a jogviszony fennállása alatt más kereső tevékenységet folytasson. A fentiekben megfogalmazott cél érdekében a közfoglalkoztató által – munkaviszony létesítése céljából – a közfoglalkoztatott részére engedélyezett fizetés nélküli szabadság maximális időtartama 90 napról 120 napra emelkedett, valamint az igénybevételhez szükséges munkaszerződés helyett jelenleg elegendő írásbeli nyilatkozatot bemutatni a fizetés nélküli szabadság megkezdése előtt, amelynek határideje 5 napról 2 napra csökkent. A rendelkezés nem alkalmazható a közfoglalkoztatási jogviszony keretében a munkavégzéshez kapcsolódóan biztosított képzés vagy munkaerőpiaci szolgáltatás ideje alatt. A Kftv. és az Flt. közötti összhang fenntartása érdekében egy jogszabály-módosítás az álláskeresési nyilvántartás és az álláskeresési járadék folyósításának kereső tevékenység miatti szünetelése időtartamát hozzá igazította a fizetés nélküli szabadság felemelt, 120 napos időtartamához.

A kormányhivatal és a közfoglalkoztató által megkötött, és mindkét fél által cégszerűen aláírt hatósági szerződés elválaszthatatlan részét képező általános szerződési feltételek (ÁSzF) értelmében a közfoglalkoztató vállalja, hogy a kiközvetített álláskeresőket hasznos és eredményt hozó munkával foglalkoztatja, segíti munkatapasztalat szerzésüket, megfelelő munkaszervezést biztosít. Ebből következően, csak azokra a napokra kérhető fizetés nélküli szabadság, amelyekre nézve a fenti jogszabályhelyeknek megfelelő, határozott idejű (pl. egyszerűsített módon létesíthető) munkaviszony jött létre. A közfoglalkoztatási jogviszony többi napján a közfoglalkoztatót foglalkoztatási kötelezettség terheli a hatósági szerződésben foglaltak megszegésének terhe mellett.

Fontos megjegyezni, hogy az EFO időtartama alatt a közfoglalkoztatási jogviszony nem szűnik meg, csak szünetel. Juttatásként az Efo. tv. meghatározott díjazásban részesül, amely magasabb a közfoglalkoztatási bérnél. A közfoglalkoztatás és az EFO igényeinek összehangolását szolgálja, hogy az Efo. tv. szerint foglalkoztatni kívánó munkáltató minden év október 31-éig bejelentheti a tervezett foglalkoztatás helye szerint illetékes megyei kormányhivatal részére a következő év május 1-je és október 31-e között általa tervezett EFO helyét, a foglalkoztatni kívánt létszámot munkakörönként és a foglalkoztatás tervezett ütemezését. A megyei kormányhivatal minden év november 30-áig továbbítja a közfoglalkoztatásért felelős miniszter részére az összesített EFO igényeket, aki a tervezés során biztosítja, hogy a közfoglalkoztatás ne akadályozza az EFO-t. Ezért az előre jelzett igények alapján, a járási és megyei kormányhivatalok a foglalkoztatókkal egyeztetve úgy tervezik meg a mezőgazdasági idénymunkák idején a közfoglalkoztatási programok létszámait, hogy a jelzett mezőgazdasági idénymunkák elvégzésére kellő számú munkaerő álljon rendelkezésre.



A közfoglalkoztatottak EFO-ra történő közvetítésének sikerességét szolgálja a Kftv.-ben foglalt, 2015. július 13-tól hatályos szankció is, mely szerint az álláskeresőt három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a számára EFO keretében felajánlott munkát nem fogadja el. Abban az esetben, ha a közfoglalkoztatási programok megvalósításához szükséges közfoglalkoztatott létszám nem áll rendelkezésre, a közfoglalkoztatónak az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében eljáró kormányhivatal, járási hivatal felé kezdeményeznie kell a hatósági szerződés módosítását, csökkentett létszámmal és tartalommal.

További szankció, hogy az álláskeresőt három hónap időtartamra akkor is ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a közfoglalkoztatási jogviszony létesítését megelőző három hónapon belül a közfoglalkoztatáson kívüli egyéb foglalkoztatási jogviszonya munkavállalói felmondással vagy a munkáltató azonnali hatályú felmondásával – ide nem értve a próbaidő alatti azonnali hatályú felmondást – szűnt meg.

A közfoglalkoztatottként foglalkoztatható személyek köre 2015. augusztus 1-jei hatállyal két új személyi körrel bővült a migrációval összefüggő jogszabály-változások kapcsán, a Kftv.-ben foglalt korlátozásokkal: a menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként kérelmet benyújtó személy a kérelme jogerős elbírálásáig; illetve a harmadik országbeli állampolgár, akinek az idegenrendészeti hatóság kijelölt helyen való tartózkodását rendelte el.

2017. január 1-jétől az Mt. munkáltatói jogutódlásra vonatkozó szabályai a közfoglalkoztatási jogviszonyban is alkalmazhatók. A módosítás lényege, hogy amennyiben a jogutód szervezet megfelel a Kftv.-ben foglalt, közfoglalkoztatókra vonatkozó feltételeknek, és a jogutód által megkötött, közfoglalkoztatási program megvalósítására vonatkozó hatósági szerződésben foglaltak teljesítését vállalja, úgy jogutódlással a korábbi közfoglalkoztató helyébe léphet. A tiltás feloldásával a közfoglalkoztatás rugalmasabbá, hatékonyabban szervezhetővé válik.

A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet módosítása alapján, a foglalkoztatási szakvélemény kiadásának díját a térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról szolgáló jogszabály alapján a vizsgálatot kezdeményező viseli. A foglalkoztathatósági szakvélemény a kiállítástól számított 2 évig érvényes a korábbi 1 év helyett.

A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet módosítása új jogszabályi lehetőséget teremt a közfoglalkoztató számára azzal, hogy vállalhatja azt is, hogy a közfoglalkoztatási mintaprogramjából vagy a ráépülő közfoglalkoztatási programjából származó bevételeiből az általa foglalkoztatott személyek meghatározott hányadának a támogatás lejártát követő munkaviszony keretében történő továbbfoglalkoztatását biztosítja.

A hosszabb időtartamú illetve az országos közfoglalkoztatási programok esetében pedig megteremti a rehabilitációs ellátásban részesülők számára is a napi 4-8 órás foglalkoztatás lehetőségét a korábbi 6-8 óra helyett, amely személyi kört egy későbbi módosítás kiterjeszti azon álláskereső személyekre is, akiknek legalább 40%-os mértékű egészségkárosodását a rehabilitációs szakértői szerv megállapította, vagy aki vakok személyi járadékában részesül, vagy aki fogyatékosági támogatásban részesül.

2016. június 8-tól kezdődően a közfoglalkoztatási programokat olyan csoportok számára is megnyitották, akik eddig még a közfoglalkoztatásba sem jutottak be. Új, speciális közfoglalkoztatási program keretében támogatás nyújtható a járási hivatal által kiközvetített mentális, szociális, egészségügyi problémákkal küzdő álláskereső határozott idejű közfoglalkoztatási jogviszony keretében, napi 6 órás munkaidőben történő foglalkoztatá-



sára. Ilyen programot csak az ún. közfoglalkoztatási pontok indíthatnak. A közfoglalkoztatási pont működtetése települési önkormányzat, önkormányzati nonprofit gazdasági társaság keretében, valamint a megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztató akkreditált szervezetek által létrehozott telephelyen történhet. A speciális közfoglalkoztatási program időtartama alatt a résztvevő közfoglalkoztatottak új típusú, speciális közfoglalkoztatási bérben részesülnek, melynek összege alacsonyabb, mint a közfoglalkoztatási bér, de magasabb, mint az FHT összege.

A Kormány egyik kiemelt célkitűzése a teljes foglalkoztatottság elérése. Ebben az egyik motiváló eszköz a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési juttatásáról szóló 328/2015. (XI. 10.) Korm. rendelet. A Kormány annak érdekében, hogy segítse a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegek elhelyezkedését, és megteremtse az egyén oldaláról az érdekeltséget a közfoglalkoztatásból a versenyszférába való átlépésre, a közfoglalkoztatás rendszerében bevezette az ún. elhelyezkedési juttatás intézményét. A közfoglalkoztatott juttatásban részesül, amennyiben sikerül elhelyezkednie az elsődleges munkaerőpiacon még a közfoglalkoztatási jogviszonya időtartamának lejárta előtt. Elhelyezkedési juttatás illeti meg kérelmére azt, akinek a legalább egy hónapja fennálló közfoglalkoztatási jogviszonya a kérelem benyújtását megelőző 30 napon belül azért szűnt meg, mert a Polgári Törvénykönyv szerinti gazdasági társasággal, szövetkezettel (kivéve az iskolaszövetkezetet), egyesülettel, alapítvánnyal vagy az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló törvény hatálya alá tartozó munkaadónál, mezőgazdasági őstermelővel, vízgazdálkodási társulatnál, valamint erdőgazdálkodónál a fővárosi és megyei kormányhivatal állami foglalkoztatási szervként eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalának közvetítésével vagy anélkül, határozatlan idejű vagy legalább egy évre szóló határozott idejű munkaviszonyt létesített, és aki a kérelem benyújtását megelőző két éven belül – ideértve az előző pontban meghatározott közfoglalkoztatási jogviszony időtartamát is – legalább 180 napig közfoglalkoztatási jogviszonyban állt.

Az elhelyezkedési juttatás további feltétele, hogy a jogszabályi feltételek szerint létesített munkaviszonyban a munkaidő a napi hat, megváltozott munkaképességű személy esetében a napi négy órát elérje, és a munkaviszony – legalább olyan időtartamig – folyamatosan fennálljon, ameddig a közfoglalkoztatási jogviszony munkaviszony létesítése hiányában fennállt volna. Az elhelyezkedési juttatás összege megegyezik az FHT-nak, a közfoglalkoztatási jogviszony megszűnését követő naptól addig az időpontig tartó időtartamra számított összegével, ameddig a közfoglalkoztatási jogviszony – munkaviszony létesítése hiányában – fennállt volna. A juttatás összege a korábbihoz képest a duplájára, nettó 45 600 forintra nőtt 2018. november 1. napjával. A támogatás pénzügyi fedezetét az NFA foglalkoztatási alaprészenek központi kerete biztosítja.

2018. november 1-től a támogatásra az a közfoglalkoztatott is jogosult, aki legalább egy hónapja fennálló közfoglalkoztatási jogviszonnyal rendelkezik, és mezőgazdasági idénymunkában egy hónapon belül legalább 14 napig részt vesz. A mezőgazdasági idénymunka ideje alatt az elhelyezkedési juttatás napi összege 2 000 forint.

Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény módosítása alapján, a tartósan álláskereső státuszhoz szükséges időtartam számítása során a közfoglalkoztatásban eltöltött időtartam is figyelembe vehető a szociális hozzájárulási adókedvezmény megállapításakor. Ezzel a közfoglalkoztatott személyek kvázi hátránya megszűnt a közfoglalkoztatásba nem bevont álláskeresőkkel szemben. A munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet 2017. január 1-jétől hatályos módosítása értelmében



pedig az állami foglalkoztatási szervhez bejelentett álláshelyekre a korábbiaktól eltérően a közfoglalkoztatásban lévő személyek is közvetíthetők. Ezzel a munkaerőpiaci szolgáltatások mellett az elsődleges munkaerőpiac munkalehetőségei is kibővülten elérhetővé váltak a munkaközvetítés segítségével a közfoglalkoztatottak részére.

A Kormány 2017. március 20-án kiadta az egyes munkaerőpiaci intézkedésekről szóló 1139/2017. (III. 20.) Korm. határozatot. A Korm. határozat célja, hogy – a javuló munkaerőpiaci mutatókra tekintettel – a közfoglalkoztatásból fokozatosan az elsődleges munkaerőpiac felé terelje azokat az álláskeresőket és közfoglalkoztatottakat, akik – különösen iskolai végzettségüknek és szakképzettségüknek köszönhetően – képesek az elsődleges munkaerőpiacon is elhelyezkedni. A Korm. határozat 1. pontja több olyan, a közfoglalkoztatásba történő munkaközvetítésnél figyelembe veendő elvet határoz meg, amelyek alkalmazásával kapcsolatban számos kérdést kapott a BM a kormányhivataloktól. Az állami foglalkoztatási szerv munkaközvetítési feladatai felett a PM gyakorolja a szakmai irányítói jogköröket, azonban a BM felé érkező kérdésekre és a közfoglalkoztatás érintettségére tekintettel nem kerülhető meg, hogy a BM is kialakítsa az álláspontját a helyes közvetítési gyakorlatra vonatkozóan. A Korm. határozat rendelkezései közül a közfoglalkoztatásra az 1. pont e) pontja gyakorolta volna a legkedvezőtlenebb hatást, amely szerint az álláskeresők 2018. június 1-jétől kezdődően három éves időszakon belül legfeljebb egy évet tölthettek volna közfoglalkoztatásban. Ezt a rendelkezést ugyanakkor 2018. január 1-jén hatályon kívül helyezte a Kormány.

A Korm. határozat 1. pont a) pontja alapján meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy a közfoglalkoztatott részére a munkahelykereséssel kapcsolatos tömegközlekedési eszköz igénybevétele felmerült indokolt helyi és helyközi utazási költség megtérítésre kerüljön. A 2018. január 1-jétől hatályos Flt. módosítás eredményeképpen, a közfoglalkoztatott részére a tömegközlekedési eszköz igénybevétele felmerült indokolt helyközi utazási költségeit az állami foglalkoztatási szerv akkor téríti meg, ha az az állami foglalkoztatási szerv által kezdeményezett utazással összefüggésben merült fel. Az utazási költség a közfoglalkoztatottnak a lakóhelyétől az állami foglalkoztatási szervhez, illetve a lakóhelyétől a foglalkoztatóhoz történő oda- és visszautazására jár. Ugyanilyen okból téríthetők meg a helyi utazási költségek is, de csak akkor, ha azt jogszabály előírja. Az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről szóló 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet alapján, a járási hivatal az együttműködési kötelezettség teljesítésével összefüggő helyi és helyközi (tömegközlekedési eszköz igénybevétele felmerült) utazási költségeket is megtéríti az álláskereső közfoglalkoztatottnak.

A Korm. határozat 1. pont b) pontja a 25 év alatti álláskeresők esetében kimondja, hogy csak abban az esetben kerülhetnek bevonásra a közfoglalkoztatásba, ha az Ifjúsági Garancia Rendszer (továbbiakban: IGR) keretében megvalósuló munkaerőpiaci program nem kínál számukra reális egyéb lehetőséget. Ebben a tekintetben nincs változás a korábbi gyakorlathoz képest, tehát az IGR az elsődleges cél a 25 év alatti álláskeresők részére, és csak kivételesen, ha szociális helyzetük igényli, akkor saját kérésükre közvetíthetőek közfoglalkoztatásba.

Elsősorban a Korm. határozat 1. pont c) és d) pontjának alkalmazásával kapcsolatban merültek fel kérdések, amelyek kimondják, hogy azon személyek, akik várhatóan képesek önállóan elhelyezkedni, valamint a szakképzettséggel rendelkezők csak akkor kerüljenek bevonásra a közfoglalkoztatási programba, ha közvetítési kísérletük három alkalommal – a munkáltató oldalán felmerülő okból – sikertelen volt, vagy a járási hivatal három hónapig nem tudott számukra megfelelő elsődleges munkaerőpiaci munkahelyet felajánlani. A volt NGM által kiadott közvetítési eljárásrend az önállóan elhelyezkedni képes, illetve a szakképzett





álláskeresők közfoglalkoztatásba közvetítésére vonatkozóan az alábbi rendelkezéseket tartalmazza: „A kormányhatározatban leírtak megvalósítása szempontjából a közfoglalkoztatásba történő közvetítést megelőzően a nyilvántartásba vétel óta eltelt időszakot javasolt figyelembe venni, azaz a munkát kereső utolsó nyilvántartásba vételének időpontja és a közfoglalkoztatásba történő közvetítése között eltelt időszakot szükséges vizsgálni abban a tekintetben, hogy közvetítési kísérlete három alkalommal – a foglalkoztató oldalán felmerülő okból – sikertelen volt. Akinek a nyilvántartása szünetelt (közfoglalkoztatás, képzés, alkalmi munka, idénymunka stb. miatt), a szünetelés megszüntetését követően kell figyelembe venni a három sikertelen közvetítési alkalmat. Az Ft. szerinti megfelelő munkahely fogalmát szükséges figyelembe venni annak a feltételnek a teljesülésekor, hogy a járási hivatal 3 hónapig nem tudott az álláskereső számára megfelelő állást felajánlani.”

A fenti főszabályok alól két kivétel van:

1. A szakképzett 2-es, vagy 3-as profiling kategóriába<sup>56</sup> tartozó álláskereső is közvetíthető a közfoglalkoztatásba, ha az ügyintéző megállapítja, hogy az elhelyezkedését akadályozó tényezői jelentősen befolyásolják a közvetítést az elsődleges munkaerőpiacon.
2. Amennyiben a munkát kereső elavult szakképesítéssel rendelkezik, s az elsődleges munkaerőpiacon történő közvetítése ezért nem jár sikerrel, a közfoglalkoztatásba szakmájában közvetíthető annak érdekében, hogy munkatapasztalatot szerezve ismeretei megújuljanak, bővüljenek.

Az eljárásrend útmutatást ad arra vonatkozóan is, hogy az elhelyezkedést akadályozó tényezőket hogyan kell megállapítani, valamint meghatározza, hogy mely szakmák minősülnek elavult szakmának. Ezek részletezése helyett arra kell rámutatni, hogy a Korm. határozat eredetileg nem öncélúan irányozta elő, hogy minél kevesebb álláskeresőt vonjanak a közfoglalkoztatásba, hanem az volt a célja, hogy azok ne kerüljenek közfoglalkoztatásba, akiknek rövidtávon reális elhelyezkedési esélyük van az elsődleges munkaerőpiacon. Ha valamely álláskeresőtől nem várható, hogy önállóan el tud helyezkedni – 2-es, vagy 3-as profiling kategóriába sorolták –, és szolgáltatás, képzés, vagy munkaerőpiaci program lehetőségét sem tudja biztosítani a járási hivatal, akkor a közfoglalkoztatásba történő közvetítésnek nincs akadálya. Megfelelő elsődleges munkaerőpiaci munkahely felmerülése esetén a közfoglalkoztatási jogviszonyból is lehetőség van közvetítésre, ezért a Korm. határozat elsődleges célját nem akadályozza a 2-es, vagy 3-as profiling kategóriába sorolt szakképzett álláskeresők közfoglalkoztatásba történő bevonása. Annak elmaradása ugyanakkor számos közfoglalkoztatási program sikeres elindítását vagy végrehajtását akadályozná, ami a foglalkoztatási fejlesztések növekedéséhez vezetne.

56 Az NGM 2016. január 1. napján vezette be a profiling rendszert (ügyfélcsoportok kategóriánként történő megkülönböztetését), amely a foglalkoztatási célú uniós források felhasználásának kötelező ex-ante feltétele. Az ügyfél-kategorizálási rendszer az ügyfelek elsődleges, vagy másodlagos munkaerőpiacon történő kijutásának elősegítését szolgálja. Az alábbi kategóriák kerültek megkülönböztetésre az ügyfelek vonatkozásában:

1. *Önálló álláskereső* (Álláskeresési ellátásra jogosultak, frissen állásukat veszítettek, vagy állásból-állásba váltók)
2. *Segítséggel elhelyezhető* (Az EU illetve NFA forrásból támogatott ügyfélkör az aktuálisan elérhető programok által definiált célcsoportokhoz illeszkedve. Például 25 év alattiak, közfoglalkoztatásból kilépők, ötvenedik életévet betöltött álláskeresők stb.)
3. *Hosszú távon nagy segítséggel elhelyezhető ügyfelek* (Elsősorban a tartósan aktív korúak ellátásában, FHT-ban részesülő, a tartós munkanélküliség veszélyének leginkább kitett ügyfelek, akiket rövid távon támogatás mellett sem lehet az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezni.)



### **A nyílt munkaerőpiac fokozódó igényeinek kielégítése**

#### **Közvetítés közfoglalkoztatásból egyszerűsített foglalkoztatásba**

Ahogy az előző szakaszban már említettük, a Kftv. 2015. július 13. napjától hatályos módosítása alapján a foglalkoztató az EFO-ra irányuló munkaerőigényét bejelentheti közvetlenül a járási foglalkoztatási szervezetnél, illetve minden év május 1-e és október 31-e között annak a településnek a polgármesterénél is, ahol a tervezett foglalkoztatás helye megtalálható. Ahhoz, hogy a járási hivatalok foglalkoztatási szervezeti egységei a jogalkotó szándékának megfelelően és egységesen kezelni tudják a beérkező igényeket, a BM és a PM (jogelődje az NGM) új eljárásai szabályai szerint a beérkező EFO munkaerőigényeket a járási hivatalok foglalkoztatási szervezeti egységeinek az általános munkaerőigényekre vonatkozó szabályai szerint kell kezelnie. A munkaközvetítésnek ez a speciális formája azonban többletfeladatot is ró a járások számára, hogy amennyiben közfoglalkoztatottat közvetít sikeresen, a közfoglalkoztatót azonnal értesítenie kell, valamint ha a közfoglalkoztatott utasítja el a munkalehetőséget, abban az esetben a közfoglalkoztatásból három hónapra történő kizárásról is határozatban dönt.

A Kftv. módosítását követő időszakban – a kormányhivataloktól érkezett adatok alapján 2016. évben még csupán 29, a 2017. évben már 447, míg a 2018. évben 631 munkáltató nyújtott be EFO-ra irányuló munkaerőigényt.<sup>57</sup> Fontos látni, hogy a 2018-ban bejelentést tevő 631 foglalkoztatóból 597 munkáltató egy megyéből, Szabolcs-Szatmár-Beregből jelezte igényét. A megyék többségében egyáltalán nem volt bejelentés. Az új szabályok nyújtotta lehetőségek alulhasznátságának oka – ahogy arra kutatási tapasztalatok is rávilágítanak –, jellemzőbb, hogy „informális alkuk szabályozzák a közfoglalkoztatásban dolgozók nap-számmunkához való hozzáféréseinek lehetőségeit.” (Váradi, 2016).

A hazai munkaerőpiaci folyamatokat, valamint a kormányzat közfoglalkoztatás célzottságát növelő, a közfoglalkoztatottak létszámát egyre inkább csökkentő intézkedéseit tekintve az állapítható meg, hogy az EFO keretében felmerülő munkaerőigények kielégítésének esetlegesen felmerülő akadályát már inkább az egyes gazdasági szektorokban fellépő – és tendenciáját tekintve egyre bővülő – munkaerőhiány jelenti, nem pedig a nagy létszámú támogatott foglalkoztatási programok.

#### **Közvetítés közfoglalkoztatásból az elődleges munkaerőpiacra**

Az Flt., és a Kftv. törvények 2015. január 1-jétől hatályos módosításai lehetővé tették, hogy a járási hivatalok foglalkoztatási szervei közfoglalkoztatottakat nyílt munkaerőpiaci igényekre is közvetíthetnek. Amennyiben az álláslehetőség az Flt.-ben foglaltak szerint megfelelő, a közvetített közfoglalkoztatott köteles azt elfogadni, ellenkező esetben törölni kell az álláskeresők nyilvántartásából, valamint a közfoglalkoztatásból is három hónap időtartamra ki kell zárni.

A szabályozás célja a munkaerőhiány enyhítése mellett a közfoglalkoztatásból nyílt munkaerőpiacra történő kivezetés lehetőségének erősítése a fennálló közfoglalkoztatási jogviszony ideje alatt is. A közfoglalkoztatás tranzit jellegének folyamatos erősítése kiemelkedően fontos a nyílt munkaerőpiaci (re)integráció elősegítéséhez, figyelembe véve a közfoglalkoztatás pozitív hatásait (pl. munkatapasztalat szerzés és munkaszocializáció).

57 Forrás: BM KVHÁT KSEMF, Jelentés a 2019-ben egyszerűsített foglalkoztatás keretében tervezett foglalkoztatottak számáról.



A változásokban érintett BM és PM szaktárcák az EFO módosításokhoz hasonlóan a foglalkoztatási szervezet részére kidolgozott új eljárási szabályokkal segítették elő a jogalkotó szándékának megvalósulását. Ehhez szükség volt meghatározni és eljárásrendi szinten definiálni az állásinterjú fogalmát. Közfoglalkoztatott kizárólag közvetítő lap kézhezvételét követően a munkáltatónál folytatott állássegylet céljára fordított időtartamra kap felmentést a közfoglalkoztatótól a munkavégzés alól, aminek ideje alatt az állásidőre vonatkozó bérezés illeti meg, valamint a foglalkoztatási szerv megtéríti részére az állásinterjúhoz kapcsolódó oda- és visszaút költségeit.

2016. évben 13 799 közvetítésből 1 894 volt sikeres, 2017. évben 19 656 kísérlethől 1 986 és 2018-ban pedig hiába kimagaslóan magas a 35 806 darab kiadott közvetítő lap, az elhelyezkedettek száma ebben az évben a legalacsonyabb, mindössze 1 873 fő.<sup>58</sup> A közfoglalkoztatottak részére történt közvetítéseken belül az EFO-ra vonatkozó közvetítések aránya mindhárom évben alacsony és csökkenő számú illetve arányú volt (2016-ban az összes közvetítés 4,3%-a; 2017-ben 1,7%-a, 2018-ban 0,5%-a vonatkozott EFO-ra). Fontos tendencia, hogy évről évre – párhuzamosan a közvetítési kísérletek növekedésével – csökkent a sikeres közvetítések aránya: 2015-ban még minden 4. közvetítés sikeresen végződött, 2016-ban már csak 14%-uk. A 2017-ben kiadott közvetítések 10%-a, a 2018-ban kiadottak mindössze 5,4%-a végződött felvétellel. A csökkenő arányban szerepet játszik a közfoglalkoztatott állomány összetételének kedvezőtlenebbé válása: kezdetben nyilván a könnyebben közvetíthető, nyílt munkaerőpiacra integrálható egyének kiközvetítésével próbálkoztak a járási hivatalokban. E személyek kikerülésével azonban a közvetítési erőfeszítések fokozódása ellenére, romlott a közvetítések sikeressége. A 2018-as adatokban látszik az is, hogy igen megnőtt a különbség a közvetítési esetek és a közvetített egyének száma között: a 35,8 ezer közvetítés mindössze 18,8 ezer főt érintett, vagyis egy főt jellemzően kétszer is próbáltak közvetíteni, amennyiben az első kísérlet sikertelen volt.

Mindezek okán a szoros munkáltatói kapcsolattartás, a foglalkoztatók érzékenyítése a nehezebben integrálható, „nem kész” emberek fogadására a jövőben is kulcsszerepet kell kapjon, a munkába állást egyénre szabott támogatási és szolgáltatási programokkal kell segíteni. A közvetítések alacsony számosságának oka a tapasztalatok szerint az is, hogy a bevezetett szankciók miatt „óvatosak” az ügymintázók, hiszen az állás el nem fogadása esetén ki kell zárni a közfoglalkoztatásból az adott személyt, ezzel jövedelmétől esik el, ami nehéz helyzetbe hozhatja őt.

A közvetítés alacsony hatékonysága, valamint annak egyre romló tendenciáját mutató adatok mellett kijelenthető, hogy a tevékenység felülvizsgálata és újragondolása szükséges. A közfoglalkoztatás tranzit jellegének erősítése miatt a közfoglalkoztatottak közvetítését nem újabb, a tevékenységet korlátozó adminisztratív jellegű eljárási szabályok mentén lehet erősíteni, hanem egy humánusabb megközelítésű, az egyének valós kompetenciáján alapuló, a munkaerőpiac elvárásainak megfeleltethető, helyi kezdeményezéseket figyelembe vevő szolgáltatás kidolgozásával és alkalmazásával lehet elérni.

### Ügyfél-kategorizálás, profilning

2016. január 1-jén az NFSZ részére bevezetésre került profilning (ügyfél-kategorizálási) rendszer az uniós források felhasználásának ex ante feltétele volt. Illeszkedve az Európai Unió ide

58 Forrás: BM KVHÁT KSEMF Havi tájékoztatók a közfoglalkoztatás alakulásáról (2016. december; 2017. december; 2018. december)



vonatkozó stratégiájához és az ország specifikus ajánlásokhoz, a hazai profiling rendszer célja a foglalkoztatási szervezet nyújtotta támogatások és szolgáltatások célzottabbá tétele mellett, az ügyfélmegismerés által ezen tevékenységek személyre szabottságának megerősítése is. A közfoglalkoztatás szempontjából egy jól működő profiling rendszer hozzájárulhat a közfoglalkoztatás célzottságának növeléséhez, azaz ahhoz, hogy azok kerüljenek a rendszerbe akik számára, adott élethelyzetben ez a leginkább megfelelő segítség.

A profiling során a foglalkoztatási szerv ügyintézője az egyének munkaerőpiaci objektív tényezői alapján (pl. iskolai végzettség, életkor, lakóhely, munkatapasztalat) három kategóriába sorolhatja az álláskereső ügyfeleket: 1. Önálló álláskereső; 2. Segítséggel elhelyezhető; 3. Hosszú távon nagy segítséggel elhelyezhető ügyfelek (közfoglalkoztatással segíthetők). A besorolást végző ügyintéző az eljárásrendben meghatározott szubjektív tényezők (például: motiváltság, egészségi állapot, szociális helyzet) alapján módosíthatja az előzetes számítás alapján kapott kategóriát.

Mivel az ügyfél-kategorizálás legjobban akkor hasznosulhat, ha az egyes kategóriákhoz a megfelelően széles körű, de személyre szabott szolgáltatások és célzott támogatások (összességében eszközök) kerülnek hozzárendelésre, ha egy kiemelt kategóriában túl sok és túl széleskörű az oda besorolt ügyfelek munkaerőpiaci elhelyezkedését akadályozó tényező, abban az esetben az adott kategóriához rendelt eszközök személyre szabottsága sérül, ami által a profiling hatékonysága csökken. Ezért a harmadik kategóriának az alábontását, valamint az elnevezésének a módosítását és a besorolások súlyozásának módosítását látjuk szükségesnek. Mindezeket a Hétfa Kutatóintézet 2018 februárjában készített tanulmánya is megerősítette. A tanulmány ezen felül kitért olyan, a foglalkoztatási szervezetet működésével és működtetésével kapcsolatos ellentmondásokra is, amelyek a kidolgozott profiling modell cizelláltságától függetlenül befolyásolják annak, valamint minden egyéb más program és tevékenység megvalósítását.

A foglalkoztatási szervezetben dolgozó főosztályvezetőkkel, osztályvezetőkkel és ügyintézőkkel végzett riportok alapján megállapítható, hogy az egyes foglalkoztatási osztályok leterheltsége (egy ügyintézőre jutó ügyfelek száma) az egyes országrészek között, de még akár megyén belül is egyenlőtlen. Az ügyfél-kategorizálás besorolásai és felülvizsgálatuk gyakran az épp aktuális programok és ad hoc feladatok elvárásainak megfelelően történnek és nem az egyének valós helyzetét térképezi fel. Az ügyintézők munkaidejét jellemzően a hatósági feladatok elvégzése teszi ki, kevés idő és energia jut a szolgáltatás jellegű feladatokra. A tanulmányban kiemelték a foglalkoztatási szervezet munkatársainak rendszeres képzésének fontosságát és a más szakágazatok által nyújtott szolgáltatások (szociális és egészségügyi) kapcsán a jobb koordinációt a profiling szofisztikáltabb működtetése érdekében.

### Konklúzió

A közvetítési és a profiling tevékenységek elmúlt időszakát taglaló rövid összefoglaló is rávilágít, hogy az egyes foglalkoztatási szervezetet érintő feladatok közül a szolgáltatási tevékenységek azok, amelyek a leginkább megerősítésre szorulnak. A szervezet tartósan (több mint egy éve) nyilvántartott álláskeresőinek zöme továbbra is a deprivált, mélyszegénységgel leginkább sújtott társadalmi rétegből kerül ki. Felzárkóztatásukra és (re)integrációjukra tett kísérletek össztársadalmi szinten eddig tartós eredményt nem mutattak, azonban fontos tapasztalatokat jelentettek az érintett szervezetek és döntéshozók részére. A jelenlegi gazdasági és munkaerőpiaci helyzet, a felhasználható uniós források, a hiteles adat- és információáramlást elősegítő informatikai háttér fejlődése, a civil szférával kialakított együttműködés,



tudás és tapasztalatcsere mind olyan lehetőségeket jelentenek, amelyek jó koordináció mellett komoly fejlődést eredményezne.

Fontos kihangsúlyozni, hogy a foglalkoztatási szervezet egyes tevékenységeinek vagy programjainak túlzott erőltetése önmagában (ahogy például a sikertelen munkaközvetítések száma is mutatja) nem fog megoldást nyújtani, ahhoz minden érintett szereplő (szaktárcák, kormányhivatalok) szoros együttműködésével kialakított komplex, személyre szabott szolgáltatások szükségesek, amelyet minden érintett ügyfél igénybe tud venni.

### **Új programok, régi programok újragondolásai a foglalkoztathatóság növelése érdekében**

#### **A mentális, szociális és egészségügyi problémák miatt nehezen bevonható álláskeresők speciális közfoglalkoztatási programja**

Magyarországon a 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet tette lehetővé a munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtását. Az elmúlt 15 év alatt a munkaerőpiaci szolgáltatások egy részét az állami foglalkoztatási szolgálat külső szervezetektől vette igénybe, tartós megoldást azonban nem eredményezett az álláskeresők egy széles csoportja esetében, amely visszavezethető a szakmai kompetenciával rendelkező állami humán-erőforrások szűköségére, továbbá a rendelkezésre álló pénzügyi források hiányára is.

A kormány a közfoglalkoztatásba is nehezen bevonható személyek foglalkoztatását és foglalkoztathatóságát kívánta fejleszteni oly módon, hogy számukra a foglalkoztatás mellett munkaerőpiaci, szociális és egészségügyi szolgáltatásokat nyújtott. Ezen szolgáltatások alkalmasak arra, hogy nagy mértékben elősegítsék ezen személyek munkavégző képességének fejlesztését, a munkára történő szocializációjukat.

A feladat végrehajtása a foglalkoztatáspolitikai és a szociálpolitikai rendszerének összehangolt működését kívánja meg. A rendszerváltás óta nem tapasztalt, újszerű, a valós problémára reagáló stratégia megalkotása lehetőséget kívánt nyújtani azon tömegek számára akik, felzárkóztatására és társadalomba történő reintegrációjára nem került sor.

A BM a járási hivatalok foglalkoztatási osztályainak segítségével 2016 májusában megvizsgálta a profilíng rendszer 3. kategóriájába tartozó álláskeresők összetételét. A hivatalok szakmai becslése alapján a munkaügyi nyilvántartásban közel 131 ezer fő azon álláskeresők száma, akik még a közfoglalkoztatásba is nehezen bevonhatóak. A célcsoport tagjai a következőkben felsorolt problémák többségével egyidejűleg rendelkeznek. 53 ezer fő egészségügyi okból nehezen foglalkoztatható, míg a fennmaradó közel 78 ezer fő szociális problémákkal küzd. Esetükben 23 ezer főnek van a becslés szerint szenvedélybetegsége (tipikusan alkoholizmus), ugyanennyi a családi okból közfoglalkoztatásba is nehezen bevonhatóak száma, míg a munkavégzéssel kapcsolatos problémák miatt (munkavégzéssel, munkafegyellemmel, munkaszocializáció alacsony fokával összefüggő problémák és az utazási nehézségek) nehezen bevonhatóak száma 32 ezer fő.

A programot alkalmasnak ítéltük meg arra, hogy a munkaerőpiaci, szociális és egészségügyi szolgáltatások együttes alkalmazásával a mentális, szociális, vagy egészségügyi problémákkal küzdő álláskeresők munkaszocializációja javuljon, meglévő problémáikat megfelelő szakmai segítséggel kezelhessük. E személyek hosszú idő óta bennragadtak a segélyezési rendszerben, elvesztették motivációjukat, elszoktak a rendszeres munkavégzéstől, sok esetben fizikailag, mentálisan leépültek, egyes esetekben szenvedélybetegké váltak. Számukra olyan kiutat kellett találni, ami ugyan időigényes folyamat és a különböző szolgáltatások (munkaerőpiaci, szociális, egészségügyi) egyidejű jelenlétét kívánja



meg, s biztosíthatja, hogy rövid távon alkalmasak legyenek arra, hogy legalább a normál közfoglalkoztatásban elhelyezkedhessenek, s ezáltal jövedelemhez jussanak, hosszú távon pedig a nyílt munkaerőpiacra is kijussanak.

#### *A 2016. évi speciális közfoglalkoztatási program*

A speciális közfoglalkoztatási pilot program 2016. július 1-jén indult el 5 hónapos időtartamra, 4 megyében (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Baranya, Zala), 11 településen, mindösszesen 300 fővel. A programot önkormányzati nonprofit gazdasági társaságoknál (pl. településüzemeltetési feladatokat ellátó szervezetek) és települési önkormányzatoknál valósítottuk meg. A speciális közfoglalkoztatási program támogatási kerete mindösszesen 215,5 millió forint volt, melyet a BM a „Start-munkaprogram” előirányzat terhére biztosított a közfoglalkoztatók számára. A pilot programhoz kapcsolódó munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtásához szükséges 62 millió forint forrást az NGM, míg a szociális- és egészségügyi szolgáltatásokhoz szükséges 19 millió forint forrást az EMMI biztosította.

A programba történő kiválasztás során azon ügyfelek kerültek megszólításra, akik tartósan (több mint 12 hónapja) az álláskeresői nyilvántartásban szerepeltek, nem volt közvetítési eseményük, vagy az rendszeresen sikertelen volt, foglalkoztatásuk folyamatosan meghíúsult az egészségügyi alkalmassági vizsgálatokon, a járási hivatal által is ismert szociális, mentális, vagy egészségügyi problémával küzdenek. A beazonosított problémák alapján a munkavégzésre képes személyek a közfoglalkoztatási ponton végezhetnek az állapotuknak megfelelő egyszerű, rövid időn belül elsajátítható, betanított munkafeladatokat (pl. egyszerű összeszerelési tevékenység, csomagolás, textilipari, bőripari tevékenységek, dobozhajtogatás stb.).

Annak érdekében, hogy a célcsoportban lévő személyek problémáit beazonosíthassuk, állapotfelmérésre került sor (beazonosítás), amely alapján a megfelelő szakemberhez irányították őket a diagnózis pontos felállítása érdekében. A beazonosított problémák alapján került sor az egyénre szabott szolgáltatások nyújtására és mentorok alkalmazására. E szolgáltatások (munkaerőpiaci, szociális és egészségügyi) és az egyidejű foglalkoztatás egy programban megvalósuló, komplex fejlesztő csomagja valamint a mentori segítség biztosította e személyek problémáinak hatékony kezelését, felzárkózásuk elősegítését.

A program egyedülálló módon napi egyszeri meleg étkezést is biztosított a bevontak számára a rendkívül rossz élethelyzetükre, életkörülményeikre tekintettel.

#### *A speciális közfoglalkoztatási program folytatása*

A Kormány az egyes munkaerőpiaci intézkedésekről szóló 1139/2017. (III. 20.) Korm. határozatában felhívta a belügyminisztert, hogy a 2017. évben is folytassa a mentális, szociális vagy egészségi okból foglalkoztatásba be nem vonható álláskeresők foglalkoztathatóságának növelését szolgáló speciális közfoglalkoztatási programot, és a nemzetgazdasági miniszterrel együtt biztosítsa az ehhez szükséges forrást. A Kormány ezzel egyidejűleg felhívta a nemzetgazdasági minisztert és az emberi erőforrások miniszterét, hogy a speciális közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódó munkaerőpiaci, szociális és egészségügyi szolgáltatásokat biztosítsák a bevonásra kerülő közfoglalkoztatottak számára, az ehhez szükséges forrás pedig a Start-munkaprogram előirányzatból kerüljön átadásra az érintett tárcák számára.

A BM a foglalkoztatáshoz szükséges 162,5 millió Ft keretösszeget biztosította az érintett kormányhivatalok számára, illetve az NGM a 1139/2017. (III. 20.) Korm. határozat alapján intézkedett a munkaerőpiaci szolgáltatásokhoz szükséges 180 millió Ft, továbbá a szociális- és egészségügyi szolgáltatásokhoz szükséges 25 millió Ft átcsoportosítása felől az érintett tárcák részére.



2017. évben az előző évben kialakított helyszíneken (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Baranya és Zala megye 11 közfoglalkoztatási pontján), a korábban megkezdett tevékenységek mellett folytatódtak az átlagosan 280 fő közfoglalkoztatásával megvalósuló speciális közfoglalkoztatási programok. A program időtartama a jogszabályban meghatározott maximális 5 hónap volt, 2017. április 1. – 2017. augusztus 31. között. A program 2017. augusztus 31-én zárult, a munkaerőpiaci szolgáltatások utókövetése 2017. szeptember 30-ig tartott.

#### *A speciális közfoglalkoztatási bér*

A speciális közfoglalkoztatási program időtartama alatt a résztvevő közfoglalkoztatottak új típusú, speciális közfoglalkoztatási bérben részesültek, melynek összege alacsonyabb mértékű a közfoglalkoztatási bérnél. Tekintettel arra, hogy a célcsoport halmozott hátrányos helyzete miatt elsősorban nem gazdasági értelemben vett értékteremtő foglalkoztatást valósított meg, illetve nem elvárható tőlük olyan színvonalú és teljesítményű munkavégzés, ami a többi közfoglalkoztatottól, így bérezésüket is ennek megfelelően, csökkentett – de a passzív segélyezéshez képest magasabb – mértékű, napi 6 órás munkavégzés mellett alakítottuk ki.

A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet alapján a 6 órában végzett munkatevékenységre jutó, a szakképzettséget nem igénylő munkakör betöltése esetén fizetendő speciális közfoglalkoztatási bér 42 805 Ft (a normál, 6 órás közfoglalkoztatási bér 70%-a), míg a legalább középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a speciális garantált közfoglalkoztatási bér 55 940 Ft 2017. január 1-jétől (a szakképzetteknek járó normál, 6 órás közfoglalkoztatási garantált bér 70%-a).

#### *Eredmények*

A helyszíni tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy a bevonat személyek állapota a mentori szolgáltatásoknak, a közösségnek és a mindennapos munkának köszönhetően, javulni kezdett, munkamoráljuk pozitív irányba mozdult el. A közfoglalkoztatottak megszokták a munkához kapcsolódó napi rendszerességet, erősödött bennük a közösséghez tartozás érzése, munkavégzésük hatékonysága folyamatosan emelkedett. A program alkalmas arra, hogy a munkaerőpiaci, szociális és egészségügyi szolgáltatások együttes alkalmazásával az ilyen problémákkal küzdő álláskereső állapota megerősödjön, a munkához való viszonyuk pozitív irányba változzon. Az eddigi tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy a programban résztvevők 10-15%-a alkalmas a magasabb szintű, értékteremtő közfoglalkoztatási programokban való munkavégzésre. A fennmaradó 85-90%-nak továbbra is a speciális közfoglalkoztatási programhoz hasonló komplex program szükséges ahhoz, hogy munkavégző képességük javuljon, munkaszocializációjuk erősebbé váljon.

A speciális közfoglalkoztatási program keretében 2017. augusztus 31-ig a bevonásra került 280 főből rövid távon – a program értékeléséig – 24 fő helyezkedett el az elsődleges munkaerőpiacon, 2 fő képzésbe került, 2 fő külföldi munkavégzés, 3 fő családi életében bekövetkezett változás miatt lépett ki. 36 fő esetében a jogviszony egészségügyi okokra, valamint munkahelyi problémákra hivatkozva szűnt meg.

#### *Speciális közfoglalkoztatási program humánszolgáltatásainak tapasztalatai*

A 2016-ban elindult speciális közfoglalkoztatási program célja volt, hogy a program munkaerőpiaci, szociális és egészségügyi szolgáltatások nyújtása mellett munkát biztosítson a halmozott hátrányokkal küzdő álláskereső számára, valamint munkaerőpiaci képességekkel



segítse foglalkoztathatóságuk növelését. A program összeállítói jól látták, hogy a vázolt probléma megoldása csak az érintett szaktárcák (BM, a PM, EMMI, valamint az NFM) szoros együttműködésében valósulhatott meg.

A bevont személy számára, előzetes diagnózis után összeállított egyéni fejlesztési terv alapján munkaerőpiaci, szociális és egészségügyi szolgáltatást nyújtottak a napi hat órás munkavégzés mellett. A szociális és munkaerőpiaci szolgáltatásokat, – ezen belül egyéni munkatanácsadást, mentori szolgáltatást – vásárolt szolgáltatásként biztosították a program résztvevőinek.

A kísérleti program indulását követően egy hónappal megtörtént az első monitoring vizsgálat. Ennek során a program valamennyi résztvevőjével találkoztunk, munkáltatókkal, szolgáltatást végző mentorokkal, és a célcsoport tagjaival is. Az előzetesen összeállított kérdőívek segítségével igyekeztünk a legalaposabban feltárni a kísérleti program pozitívumait és változtatást igénylő területeit.

A szolgáltatásokat érintő vizsgálat tapasztalatai alapján elmondható, hogy az egészségügyi szolgáltatókkal történő kapcsolatrendszerben sok hiányosság volt fellelhető. A mentorok a háziorvosi szolgáltatókkal fel tudták venni a kapcsolatot, de mivel a szükséges további szakrendeléseken pl. addiktológia, pszichiátria (a legsúlyosabb egészségügyi probléma az érintett célcsoportban az alkoholizmus) a részvétel önkéntes, a megfelelő tájékozottság és orvosi ráhatás hiányában ezek az esetek megoldatlanok maradtak.

A vásárolt szolgáltatások közül a mentorálás, az egyéni munkatanácsadás, családsegítői szolgáltatás elérhető volt, továbbá egy-egy konkrét esetben pszichológus bevonására is láttunk példát. A mentor személye több településen ugyanaz volt, mert a szociális és munkaerőpiaci szolgáltatást nyújtó szervezet az adott térségekben több településen is felvállalta a szolgáltatások biztosítását. A korábbi néven NGM-mel a szolgáltatások nyújtására kötött megállapodás indokolatlanul nagy papíralapú adminisztrációt írt elő. Egy-egy személynek minden találkozás alkalmával újra és újra fel kellett tüntetni valamennyi személyes adatát. A szolgáltatások eredményességét az igénybevételt igazoló dokumentumok másolatának NGM részére történő megküldésével kellett igazolniuk (az ügyfél is aláírásával igazolta, hogy részt vett a szolgáltatáson), azonban az NGM, mint a szolgáltatások minőségéért felelős szerv, azok eredményességét, hatékonyságát nem vizsgálta.

Tapasztalatunk szerint a szolgáltatások sok esetben nem érték el céljukat, a bevont személyek a program végén sem voltak jobb szociális, mentális, egészségügyi helyzetben, mint a program elején. Bár az EMMI Szociális és Gyermekjóléti Szolgáltatásának Főosztálya tartott egyeztetéseket a program helyszínein, valamint az NGM is intézkedési tervet dolgozott ki a szolgáltatások monitoring vizsgálatára, a program résztvevőinek többsége élethelyzetében mérhető, előremutató változás nem történt. Igaz, hogy a program rövid megvalósítási időszaka sem kedvezett a szolgáltatások eredményes kifizetésének. A rendkívül összetett problémákkal küzdő személyek hatékony állapotjavítása, tényleges felzárkóztatása csak hosszú, akár több éven át tartó folyamatos fejlesztéssel lehetséges.

A monitoring vizsgálat alapján az alábbi javaslatok fogalmazódtak meg:

- A résztvevők között legsúlyosabb egészségügyi probléma az alkoholizmus. Fontos lenne egy újabb program esetén az egészségügyi szolgáltatók aktív bekapcsolódása, időszakos jelenlétük a településeken (pl. kihelyezett szakrendelés, előadás tartása, esetleg az Anonim Alkoholisták klubjának bevonása).
- A további halmozott hátrányok (lakhatási probléma, életvezetési, adósságrendelési probléma stb.) lebontását csak akkor tudja elérni a mentor, ha a különböző





szolgáltatók helyi képviselői (mentor, szociális, egészségügyi szolgáltató, foglalkoztatási osztály, munkáltató) egy csapatként működnének, pl. 2 heti rendszerességgel összehívott értekezleten egyeztetnének egy-egy résztvevő aktuális fejlődéséről, a további szükséges igényekhez igazodó lépésekről.

- Valamennyi helyszínen probléma volt az útiköltség megtérítése. Ennek egységes megoldása szükséges lenne, ami a csekély motivációval rendelkező résztvevők együttműködési hajlandóságát növelné.
- Fontos továbbá egy hasonló program indításának megfelelő időzítése, mert a nyári, kora őszi hónapok alatt nehezebb a programban tartás (idénymunka miatt).
- A napi meleg ételt sokan hazavitték, mert a családtagok étkezése sem megoldott. Ezért egy olyan anyagi ösztönző beépítését javasoljuk a célcsoport számára, hogy aki pl. a projekt első két hónapjában bizonyítottan együttműködő (szolgáltatások eredménye), az a program során bérkiegészítést kaphasson az általános közfoglalkoztatási bérhez közelítve. Ez leghatékonyabb motivációs eszköz lenne a célcsoport számára.

### *Beruházási jellegű, magas hozzáadott értékű programok*

#### *2016. évben megvalósított közfoglalkoztatási pilot beruházási program*

A közfoglalkoztatás 2011. évi megalkotása óta egyre inkább átfর্মálódta a benne megvalósuló tevékenységek. Az évek során az önkormányzatok egyre nagyobb mértékben kezdtek elmozdulni a valós értékteremtés, a piaci alapú termelő kapacitások létrehozása irányába. Ez jól felfogott érdeke volt az önkormányzatoknak, hiszen az ebből eredő bevételeik a települést gazdagították, illetve az így létrejött új munkahelyek a helyi lakosság számára kínálhattak piaci jövedelmet.

E tevékenységek azonban egyre jelentősebb beruházási jellegű költségeket is eredményeztek. A BM az elszaporodó, magas beruházási költséggel bíró projektek támogatása érdekében 2016-ban „pályázat” keretében olyan közfoglalkoztatási mintaprogramok vissza nem térítendő támogatását biztosította, amelyek a közfoglalkoztató már meglévő állattartási programjából származó hús- és tejtermékek feldolgozásához szükséges termelői kapacitás létrehozását szolgálták. A pályázat alapján a kedvezményezett olyan közfoglalkoztatási mintaprogramot indíthatott, amely a támogatási időszakot követően önfenntartó módon üzemeltethető tovább. Egy évnél hosszabb támogatási időtartam esetében a beruházást két ütemben kellett megvalósítania a közfoglalkoztatónak.

A pályázatban nyertes kedvezményezettek 15 főt meg nem haladó átlaglétszámú közfoglalkoztatási mintaprogram keretében:

- a) a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adóhoz 100%-os mértékű közfoglalkoztatási támogatást, valamint
- b) a közfoglalkoztatási mintaprogram megvalósításához szükséges beruházási és dologi költségekhez 100%-os mértékű, de legfeljebb
  - ba) 100 millió forint (tejfeldolgozás),
  - bb) 200 millió forint (húsfeldolgozás, kis kapacitású vágóhíd)

összegű támogatást igényelhettek.

A „pályazaton” nyertes 12 közfoglalkoztató átlagosan 114 fő közfoglalkoztatásával megvalósuló közfoglalkoztatási mintaprogramot indított összesen 2,159 milliárd Ft támogatási összeggel. A nyertes közfoglalkoztatóknak a támogatási időtartam befejezését követően 5 év fenntartási



és továbbműködtetési kötelezettséget kellett vállalnia, továbbá legalább 5 fő továbbfoglalkoztatási kötelezettségét Mt. szerinti munkaviszonyban.

A közfoglalkoztatási programok keretében az 5. táblázatban szereplő kimutatás alapján valósultak meg a fejlesztések.

Sorszám	Megye	Közfoglalkoztató	Beruházás célja	Átlag lét-szám (fő)	Támogatás összesen (Ft)
			<b>Összesen</b>	<b>113,5</b>	<b>2 159 090 308</b>
1	Békés	Magyardombegyház Község Önkormányzata	Sajtüzem bővítése	9	100 978 252
2	Borsod-Abaúj Zemplén	Szegilong Község Önkormányzata	Húsfeldolgozó üzem és bolt	15	214 220 399
3	Borsod-Abaúj Zemplén	Tiszatarján Község Önkormányzata	Húsfeldolgozó üzem	8	208 210 745
4	Borsod-Abaúj Zemplén	Abaujszántó Város Önkormányzata	Húsfeldolgozó üzem	10	162 391 764
5	Hajdú-Bihar	Hajdúhadház Város Önkormányzata	Kiskapacitású vágóhíd	5	211 143 980
6	Hajdú-Bihar	Hajdúböszörmény Város Önkormányzata	Húsfeldolgozó üzem	12	237 171 526
7	Heves	Csány Község Önkormányzata	Tejfeldolgozó üzem	10	139 656 720
8	Jász-Nagykunszolnok	Tiszatenyő Község Önkormányzata	Kiskapacitású vágóhíd	15	156 171 315
9	Jász-Nagykunszolnok	Tiszaörs Község Önkormányzata	Sajtüzem	8,5	139 617 507
10	Nógrád	Szécsény Város Önkormányzata	Vágóhíd	5	193 486 367
11	Pest	Tápiószőlős Község Önkormányzata	Kiskapacitású vágóhíd, húsfeldolgozó és bolt	7	268 934 095
12	Szabolcs-Szatmár-Bereg	Tiszaadony Község Önkormányzata	Sajtüzem bővítése	9	127 107 638

5.táblázat: **2016. évi beruházási pilot programok főbb adatai.** Megj.:Tiszatenyő Község Önkormányzatának projektje meghíúsult. Forrás: BM

*Kiegészítő támogatásból megvalósult hűtőkapacitás bővítése a 2016. évi járási startmunka mintaprogramok mezőgazdasági programeleméhez kapcsolódóan.*

A BM a mezőgazdasági programok hatékonyabb működtetése érdekében a közfoglalkoztatók hűtőkapacitásainak bővítését, illetve beszerzését is támogatta.



A megfelelő hűtőkapacitások rendelkezésre állása elősegítette a közétkeztetésben történő felhasználási időtartam megfelelő hűtés melletti növelését, az önkormányzatok, illetve a kapacitásokat üzemeltető gazdasági szervezetek esetében a hatékonyabb értékesítést, az erőteljesebb piaci jelenlétet, a magasabb minőségű termék előállítását, színvonalasabb szolgáltatást.

A kiegészítő támogatást 19 megye 100 járásának 332 települése vette igénybe. A hűtőkapacitások bővítése során mindösszesen 403 darab hűtőkamra beszerzése történt meg. A telepített, vagy épített hűtőkamrák beszerzési/bekerülési ára mindösszesen 1 321 982 200 Ft volt.

#### *Magas hozzáadott értékű programok (2017-2018)*

2017-től a BM az előző pontban is említett, rendkívül magas költséggel járó kapacitásfejlesztésre, vagy új termelői kapacitások létrehozására irányuló programokat egy programba kívánta beterelni. Ennek nyomán a 2017/18. évi járási startmunka mintaprogramokban a meglévő hét programelem mellett a magas hozzáadott értékű programelem is bekerült a közfoglalkoztatási forrásból támogatható programok közé. Ennek keretében a BM támogatást nyújtott a mezőgazdasági termelés során előálló termények feldolgozásához kapcsolódó kapacitások kiépítésére, már meglévő kapacitás felújítására és bővítésére, a mezőgazdasági termékek feldolgozására kialakított beruházás üzemeltetésére, valamint egyéb termelés és feldolgozásra irányuló program megvalósítására.

A magas hozzáadott értékű programok támogathóságával kapcsolatos döntési javaslat minél szélesebb körű szakmai megalapozottsága, továbbá annak minél gördülékenyebb ügymenet során történő meghozatala biztosítása érdekében ún. Programvéleményező Munkacsoport (a továbbiakban: Munkacsoport) jött létre, amelynek feladata a miniszteri döntések előkészítése, a támogatási javaslatok kidolgozása a járási hivatalok, megyei kormányhivatalok illetékes szervei, illetve a BM területi koordinátorok, pénzügyi, építésügyi szakértők, a BM programkoordinátorok javaslatainak figyelembe vételével. A programokat a Munkacsoport az előzetesen összeállított egységes szempontrendszer alapján véleményezte, majd a tagok véleményének figyelembe vételével a programokkal kapcsolatosan közös álláspontot alakított ki, majd testületileg meghozta javaslatát.

Magas hozzáadott értékű programelembe olyan programok tartoztak, amelyek gazdasági tevékenységre irányultak, és amelyekben az alábbi feltételek közül legalább egy teljesült:

- összes bekerülési értéke termék-, terményfeldolgozó kialakítása esetén 15 millió Ft felett, ide értve az ingatlan vásárlását és felújítását és bővítését is;
- az ehhez kapcsolódó gyártástechnológia bekerülési értéke 5 millió Ft felett;
- jármű (pl. mezőgazdasági gép, erőgép, haszonjármű stb.), illetve tartozékainak bekerülési értéke 5 millió Ft felett;
- az anyagköltség bekerülési értéke 5 millió Ft-ot meghaladja.
- az egyéb közvetlen költség, anyagköltség nélkül a bekerülési értéke az 5 millió Ft-ot meghaladja.

A 2017. évben támogatott 12 közfoglalkoztató átlagosan 164 fő közfoglalkoztatásával megvalósuló közfoglalkoztatási mintaprogramot indított 1,57 milliárd Ft támogatási összeggel. A programok keretében a kedvezményezettnek a támogatási időtartam befejezését követően 5 év fenntartási és továbbműködtetési kötelezettsége volt, továbbá legalább 5 fő Mt. szerinti továbbfoglalkoztatási kötelezettségét kellett biztosítaniuk. A közfoglalkoztatási programok keretében a 6. táblázatban szereplő kimutatás alapján valósultak meg a fejlesztések.



Sorszám	Megye	Közfoglalkoztató	Beruházás célja	Átlag lét-szám (fő)	Támogatás összesen (Ft)
			<b>Összesen</b>	<b>164</b>	<b>1 569 548 897</b>
1	Bács-Kiskun	Tompa Város Önkormányzata	Biohulladék udvar kialakítása	5	53 183 933
2	Baranya	Véménd Község Önkormányzata	Fürjtojásból előállított száraztészta üzem kialakítása	10	51 698 610
3	Baranya	Drávacsehi-Tésenfa-Szaporca Községek Önkormányzata	Sertéstartás, vágóhíd és húsfeldolgozó létrehozása	19	423 682 807
4	Békés	Kaszaper Község Önkormányzata	Zöldség-gyümölcs szárító és aszaló üzem létesítése	10	104 623 673
5	Békés	Vésztő Község Önkormányzata	Tejfeldolgozó üzem kialakítása	8	108 357 367
6	Borsod-Abaúj-Zemplén	Abaújszántó Város Önkormányzata	Szociális bolt létesítése	44	90 044 360
7	Borsod-Abaúj-Zemplén	Háromhuta Község Önkormányzata	Erdei iskola és turisztikai információs központ létrehozása	10	111 188 213
8	Borsod-Abaúj-Zemplén	Trizs Község Önkormányzata	Gyümölcsfeldolgozó üzem kialakítása	13	65 803 570
9	Győr-Moson-Sopron	Rábaszentmihály Község Önkormányzata	Gluténmentes tésztagyártó üzem létesítése	5	115 043 975
10	Győr-Moson-Sopron	Tét Város Önkormányzata	Betongyártó üzem beindítása	25	133 520 667
11	Jász-Nagykun-Szolnok	Berekfürdő Község Önkormányzata	Zöldség-gyümölcs feldolgozó üzem létesítése	5	207 369 965
12	Komárom-Esztergom	Ete Község Önkormányzata	Elektronikai hulladék gyűjtő és feldolgozó kialakítása	10	104 031 757

6.táblázat: **Magas hozzáadott értékű közfoglalkoztatási programok főbb adatai.**

Megi.: Véménd Község Önkormányzata a beruházást nem kezdte meg, a hatósági szerződés lezárásra került. Forrás: BM

*Védőgázos vákuumsomagoló gépek, aszalógépek és csomagoló anyagok, valamint aprítékoló gépek beszerzésének támogatása (2017)*

A BM az önkormányzatok közfoglalkoztatási programjainak hatékony és sikeres megvalósítása érdekében védőgázos vákuumsomagoló gépek, aszalógépek és csomagoló anyagok, valamint aprítékoló gépek beszerzését támogatta a fel nem használt szabad források terhére.



Támogatásban azon közfoglalkoztatók részesülhettek, akik a mezőgazdasági közfoglalkoztatási programok során előállított növényi és állati eredetű termékek csomagolását szakhatóság által regisztrált/engedélyezett létesítményekben valósították meg, illetve azon önkormányzatok, akik a közétkeztetést biztosítottak, konyhával rendelkeztek és ezek egyben regisztrált szervezetek voltak.

Erőgépre függeszthető, illetve önjáró motorhajtással rendelkező aprítékológép beszerzése olyan programok esetében került támogatásra, ahol a vásárolt gép szervesen kapcsolódott a program keretében végzett tevékenységhez. Az aprítékoló gépet két önkormányzatnak, együttműködés keretében kellett használnia, ahol a támogatás a gesztor önkormányzat részére került megállapításra.

Kiegészítő támogatást aprítékoló gép beszerzésére 69 önkormányzat kapott, mindösszesen 150 millió Ft összegben, csomagolástechnológiában 201 település volt érintett, akik mindösszesen 505 millió Ft összegű támogatást kaptak az eszközök beszerzésére.

### Összegzés

A közfoglalkoztatási programok keretében 2011 és 2019 között számos üzem jött létre, többek között sajtüzemek, hús- és tejfeldolgozó üzemek, kiskapacitású vágóhidak, száraztészta-, illetve gluténmentes tésztagyártó üzem, zöldség-, gyümölcs szárító, aszaló és feldolgozó üzem, betonelemgyártó üzem, szociális bolt, biohulladék udvar, elektronikai hulladék gyűjtő- és feldolgozó.

A beruházások döntően az ország leghátrányosabb térségeiben indultak el, amelyek sikeres működés esetén komoly helyi munkahelyteremtő, vidék- és településfejlesztő potenciált is magukban hordoznak. A hátrányos helyzetű települések térségébe célzottan telepített termelő tevékenység részben megoldást jelenthet a foglalkoztatási problémákra is, tekintettel arra, hogy a helyi foglalkoztatási lehetőségeket bővítik. Ezekben a térségekben magas a munkanélküliek száma, a foglalkoztatási lehetőségek száma minimális és jelentős a közfoglalkoztatásban résztvevők száma.

Az érintett önkormányzatok igyekeztek a településeken egy későbbi időszakban akár tényleges piaci szereplővé váló foglalkoztatási helyeket (üzemek, kézműves műhelyek) teremteni. Azonban jelzés értékű az a tény is, hogy a gazdasági szempontból vezető szerepet betöltő megyékben (Komárom-Esztergom, Győr-Moson-Sopron) is vannak olyan települések (Ete, Rábászentmihály, Tét, stb.) amelyek foglalkoztatási nehézségeik megoldását jól szolgálják a közfoglalkoztatás lehetőségei.

A létrehozott kapacitások struktúráját vizsgálva látható, hogy az üzemek elsősorban az élelmiszer előállításához, feldolgozáshoz kapcsolódnak. Ezen belül is a viszonylag egyszerűen előállítható termékek dominálnak.

A beruházások vonatkozásában megállapítható, hogy azok elkészültek. Az önkormányzatok a biztosított forrásokat felhasználták, azokból működtetésre és továbbfejlesztésre érdemes termelői kapacitásokat hoztak létre. Az önkormányzatok a hatósági szerződésekben foglalt továbbműködtetési és továbbfoglalkoztatási kötelezettségeiket teljesítik, valamint az előírt gazdasági formában működtetik a beruházást. Az üzemek működtetését az önkormányzatok, az önkormányzatok gazdasági társaságai, vagy az önkormányzat tagságával működő szociális szövetkezetek végzik. A támogató által előírt továbbfoglalkoztatási kötelezettségek teljesítését az önkormányzatok és az önkormányzatok gazdasági társaságai jellemzően uniós forrásból teljesítik a GINOP, vagy TOP keretében. A Fókusz pályázat kiírásával egy időben keletkezett a közfoglalkoztatás keretében létrehozott termelő kapacitások kapcsán előírt továbbfoglalkoztatási kötelezettséget részben a Fókusz támogatási programból teljesítik.



A termelői kapacitások kihasználtságát tovább segítheti a kormány gazdaságélénkítő programjai, illetve a büntetés-végrehajtási gazdasági társaságokkal történő együttműködés.

### *Parlagfű-irtás közfoglalkoztatás keretében*

A közfoglalkoztatási programok keretében végzett parlagfű-mentesítést a közfoglalkoztatók kiemelt feladatként kezelték az elmúlt években, nagy figyelemmel látták el a parlagfű irtásával és a megelőzéssel kapcsolatos feladatokat, mely a közfoglalkoztatás éves céljai között is folyamatosan megjelenik. A parlagfű-mentesítési feladatokat a járási startmunka mintaprogramok keretében, jellemzően a mezőgazdasági, belvízelvezetés, mezőgazdasági utak karbantartása, belterületi úthálózat karbantartása, illegális hulladéklerakó-helyek felszámolása programelemekben, az országos, valamint a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programokban résztvevő közfoglalkoztatottak segítségével végezték el.

Az önkormányzatok és az országos közfoglalkoztatók a parlagfű terjedésének megakadályozásáért a rendelkezésükre álló kapacitással végzik a feladatot. Védekezési módszerként elsősorban a kézi és gépi kaszálást, kapálást részesítették előnyben, a vágási magasság, és a vágás gyakoriságának figyelembevételével. Mindezek mellett több helyen vegyszeres gyomirtást is alkalmaztak.

A munkavégzések alkalmával megtisztításra kerültek az önkormányzati területek, belterületi közterületek, útpadkák, terek, kerékpárutak, temetők, közösségi épületek környéke, játszóterek, egyéb közterületek.

Az országos közfoglalkoztatók a kezelésükben lévő belvízvédelmi létesítményeken, árvízvédelmi fővédvonalon, lokalizációs töltéseken, véderdőkben, illetve hajóút kítűző jeleknél végezték a parlagfű-mentesítést. A munkák helyszínei döntő részben vízfolyások mentén, fás, erdős területek környéke. Az eddigi évek tapasztalatai azt mutatják, hogy parlagfű megjelenésére elsősorban az árvédelmi töltések koronaélében, töltéstartozékok, csatornák és kisvízfolyások rézsűjében, műtárgyak környezetében lehet számítani.

A tapasztalatok alapján a közfoglalkoztatott munkavállalók bevonásával zajló parlagfű-mentesítés nagyon jó megoldásnak bizonyul, ugyanis több önkormányzatnak nem lenne lehetősége ezt a feladatot más módon kivitelezni. A beszámolók alapján, a közfoglalkoztatók szerint az évek óta folyamatosan zajló parlagfű-mentesítés eredményeképpen csökken vagy stagnál azon fertőzött (állami, önkormányzati) területek mérete, amelyeket a közfoglalkoztatás keretében gyommentesítenek. Megjegyzendő, hogy ugyan a közfoglalkoztatás jelentős szerepet vállal e tevékenység elvégzésében, azonban a fertőzött területek eredményes visszaszorításában, a hatékony védekezésben elengedhetetlen lenne a nem állami vagy önkormányzati szereplők szerepvállalása is. Tekintettel arra, hogy a feladatot nem elvégző földtulajdonosok, gazdák, magánszemélyek bírságolása esetleges, a bírságolás mértéke nem visszatartó erejű, ezért országos szinten a probléma továbbra is súlyos, a parlagfű nagymértékű pollenkoncentrációjából fakadó megbetegedések száma továbbra sem csökken.

A 2012-2019 közötti időszakban közfoglalkoztatási programokban összesen 407 364 fő vett részt. A programokban 913 413 034 négyzetméter terület parlagfűmentesítése történt meg.

### *Hajléktalan országos mintaprogram*

A közfoglalkoztatás alapvetően a halmozott hátrányokkal érintett személyek reintegrálását, nyílt piacra történő visszavezetését tűzte ki céljául. E személyek közül is kiemelkednek a leg hátrányosabb helyzetben lévő, életkörülményeiket tekintve a legkiszolgáltatottabb módon élő személyek, a hajléktalanság problémájával küzdők. A BM 2015 óta indít hajléktalanok



számára közfoglalkoztatási programokat. A közfoglalkoztatási mintaprogram megvalósításának célja kettős: a hajléktalan személyek számára hasznos, értékteremtő tevékenységet nyújtani, ezáltal élethelyzetükön javítani, valamint ezen program keretében már nem csak a foglalkoztatásukra összpontosítanak, hanem arra is, hogy a létrehozott értékek a köz számára is élvezhetővé és adott esetben felhasználhatóvá váljanak.

A BM a Ferencvárosban megvalósuló „Az utcáról a munka világába” című, hajléktalanok foglalkoztatására irányuló mintaprogram I. és II. ütemének tapasztalatai alapján 2015. március 1-től 2016. február 29-ig országos hajléktalan mintaprogramot indított. A program a főváros, valamint 13 megye 23 közfoglalkoztatóját érintette. A programok közel 1 milliárd Ft támogatásból valósultak meg, 606 fő hajléktalan személy közfoglalkoztatása mellett.

#### *A program kiterjesztése 2016. évben*

A BM összesen harminc közfoglalkoztatóval dolgozott együtt a 2016. évi országos hajléktalan mintaprogram megvalósítása során. A megelőző év eredményei megalapozták az utat a program folytatáshoz, így 2016. évben civil szervezetek, egyházak, önkormányzatok és önkormányzati nonprofit gazdasági társaságok is csatlakoztak a programhoz.

A BM kiemelten fontosnak tartja, hogy a program hajléktalan résztvevői szolgáltatásokban részesüljenek, ezáltal komplex módon kapjanak olyan lehetőségeket, amely a társadalomba történő visszailleszkedésüket segíti. A korábbi programok nyújtotta tapasztalatok beépültek a 2016. március 1-től 2017. február 28-ig tartó országos hajléktalan mintaprogramba is, amely során Budapest, valamint 17 megye, összesen 30 közfoglalkoztatója biztosított a közfoglalkoztatás keretében munkalehetőséget 781 fő hajléktalan részére 1,4 milliárd Ft támogatási keretösszegben.

#### *A program folytatása 2017. évben*

A BM összesen 34 közfoglalkoztatóval együtt valósította meg a 2017. évi országos hajléktalan mintaprogramot, melyben ismételten részt vettek civil szervezetek, egyházak és önkormányzati nonprofit gazdasági társaságok. Az ismét 12 hónapos programban nem csupán a korábbi tevékenységek folytatódtak, hanem új tevékenységek is megvalósultak. Az összesen 884 fő hajléktalan részére elindított program 1,7 milliárd Ft támogatási keretösszeggel biztosít értékteremtő munkalehetőséget.

#### *A program 2018. évi adatai*

Az előző években indított országos hajléktalan mintaprogram tapasztalatait figyelembe véve a BM a program 2018. évi folytatása mellett döntött, összesen 41 közfoglalkoztatóval együtt valósította meg a mintaprogramot. A programra további civil szervezetek, egyházak és önkormányzati nonprofit gazdasági társaságok jelentkeztek. A korábbi programok folytatása, valamint új tevékenységek is megvalósultak a 2018. március 1-től 2019. február 28-ig tartó országos hajléktalan mintaprogram keretében, amely 750 fő hajléktalan részére biztosított munkalehetőséget 1,148 milliárd Ft támogatási keretösszezből (7. táblázat).

A kérelmekben megfogalmazott főbb tevékenységek: települések tisztán tartása, szemétszedés, önkormányzati és egyéb intézményekben takarítási feladatok ellátása, kertészet-parkgondozás, mosodai tevékenység ellátása, zöldhulladék kezelés és szállítás, varrodai tevékenység, virág- és növénytermesztés, szabadföldi és fóliasátras zöldség- és gyümölcsstermesztés, erdőtelepítés és gondozás, kültéri padok, hirdetőtáblák, buszvárók felújítása, karbantartása.



Program időtartama	Létszám (fő)	Támogatási összeg (Ft)
2015.03.01. - 2016.02.29.	606	1 064 063 722
2016.03.01. - 2017.02.28.	781	1 405 351 983
2017.03.01. - 2018.02.28.	884	1 708 062 527
2018.03.01. - 2019.02.28.	750	1 148 869 084
<b>Összesen</b>	<b>3 021</b>	<b>5 326 347 316</b>

7. táblázat: **Összefoglaló táblázat az országos hajléktalan közfoglalkoztatási programok támogatásáról.** Forrás: BM

Összességében elmondható, hogy a hajléktalan országos mintaprogramok fő eleme a foglalkoztatás biztosítása és a jövedelemszerzés, amely elősegíti a célcsoport társadalmi integrációját, azonban csak a foglalkoztatás nem oldja meg az egyén élethelyzetét. A közfoglalkoztatási programot megvalósítók jelentős része már rendelkezik tapasztalattal a hajléktalan emberek foglalkoztatására vonatkozóan. A programokban a közfoglalkoztatók felismerték, hogy a hajléktalan emberek különböző foglalkoztathatósági adottságokkal rendelkeznek, hosszabb távon is csak védett típusú munkahely lesz megfelelő számukra (pl. közfoglalkoztatás), védett típusú foglalkoztatásban eltöltött átmeneti idő után, készségek és kompetenciafejlesztést követően képesek a nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedni. A közfoglalkoztatók visszajelzései alapján elmondható, hogy a hajléktalan személyek nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedése, csak az egyén élethelyzetére szabott szolgáltatással (szociális, munkaerőpiaci, egészségügyi) valósítható meg.

Fontos, hogy a hatékonyság érdekében a szolgáltatók által a célcsoport számára nyújtott különböző munkaerőpiaci, és szociális szolgáltatásokat mérhetővé kell tenni. A szolgáltatás igénybevételét igazoló dokumentum nem elégséges, az eredményességet kell mérni, például azzal, hogy a munkaerőpiaci szolgáltatások révén milyen változás következik be a foglalkoztatott státuszában (motiváltabb, kompetenciája fejlődött, megjelenése megfelelőbb, állásinterjún megfelelt stb.).

#### *Hajléktalan országos mintaprogram keretében megvalósult jó gyakorlatok*

Az előzőekben részletezett országos hajléktalan közfoglalkoztatási mintaprogramok mellett helyi szintű jó gyakorlatok is kialakultak az országban. E helyszíneken szintén az igen sérülékeny társadalmi réteg problémáinak hatékony megoldására kívántak megoldást nyújtani a közfoglalkoztatás segítségével. A hajléktalanok lakhatási és munkalehetőséget kaptak, a munkába és a helyi társadalomba történő beilleszkedésüket pedig nagy tapasztalattal rendelkező szociális munkások segítették, amelyet az alábbi jó gyakorlatokban mutatunk be.

#### *Kastélyosdombói modellprogram – reintegrációs törekvések az intézményi ellátástól az otthonteremtésig*

A dán Velux Alapítványok támogatásával, illetve széleskörű hazai összefogással megvalósuló Kastélyosdombói modellprogram alapvető célja, hogy valós önállósodási alternatívákat kínáljon azon családok számára, akik megfelelő lakhatási lehetőség híján átmeneti otthonokban élnek és láthatólag esélyük sincs arra, hogy ebből a rendszerből kikerüljenek. A program megvalósítója a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet.





A hátrányos helyzetű, lakásukat elvesztő családok reintegrációja nagyon összetett folyamat. Az ellátást igénybe vevő családoknál nem csak a lakhatás jelent problémát, hanem gyakran olyan alapvető készségek is hiányoznak szülőknél, melyek hiánya lehetetlenné teszi a munkavállalást, a gyerekek megfelelő ellátását, a strukturált életvitel kialakítását. Az a fejlesztői környezet és szemléletmód viszont, amely a Kastélyosdombói modellprogramot jellemzi, valós megoldásokat jelenthet a családok reintegrációjában. Elősegíti, hogy a családok felismerjék saját felelősségüket a problémájuk megoldásában. Erős motivációt jelent, hogy a programot sikeresen elvégző családok hosszú távú önálló lakhatási lehetőséghez jutnak hozzá, és már az elején világosan látják, hogy ehhez mit kell megtenniük. A programban számos olyan elem is megjelenik (sorsfordító házak, mentorálás, mintagazdasággal összekötött családok átmeneti otthona), mely újdonság a hazai szociális ellátórendszerben. A program keretében megvalósul a sajtóműhely működtetése, gyógynövénytermesztés és -feldolgozás, valamint komlótermesztés.

#### *Baptista Szeretetszolgálat*

A Baptista Szeretetszolgálat a 2017. évi közfoglalkoztatási programjában a Főváros X. kerületében – az önkormányzat támogatását is bírva – létrehozott, hajléktalan embereket foglalkoztató telephelyén szociális mosodát és népfürdőt épített. E mellett folyamatosan üzemelteti a meglévő népkonyhai szolgáltatását, intézi a szociális tűzifa feldolgozását, szociális intézmények karbantartását. A Maglódi úti telephelyen 38 fő hajléktalan ember foglalkoztatása valósult meg. A tevékenységek lakhatási szolgáltatással is bővültek, az ingatlan felújítást követően 12 fő hajléktalan, szenvedélybeteg ember számára nyílt lehetőség a lakhatási problémáik megoldásában.

A program keretében alakították ki a Szeretetszolgálat fenntartásban működő hajdúböszörményi Katica Családok Átmeneti Otthonát is, amelynek célja a családok átmeneti lakhatási gondjának megoldása, az átmeneti gondozás biztosítása, a szükség szerinti ellátás nyújtása, a család egyben tartása és az otthonból való mielőbbi kigondozás megvalósítása, valamint a család társadalmi reintegrációjának elősegítése. Az otthonban 40 fő elszállásolására van lehetőség.

2017. évben a Szeretetházi Baptista Gyülekezet (2017.07.01-től új néven a Sorsfordító Szolgáltató Központ, Kiskőrös) már önállóan indított közfoglalkoztatási programot. A Baptista Szeretetszolgálattal és az általuk fenntartott hajléktalan szállókkal együttműködve támogatják azokat a fővárosi hajléktalanokat, akik szeretnének vidékre költözni és hasznos, értékeztető munkát folytatni. Segítséget kaptak abban, hogy visszaköltözhesenek vidékre, ahol a foglalkoztatás mellett, szállást és szociális segítségnyújtást is biztosítanak számukra, amely a társadalmi reintegráció folyamatában egy stabil hátteret jelent. Ehhez kezdettől fogva lakhatást és napi egyszeri meleg étkezést is nyújtanak azok számára, akik igénylik.

A „Segély helyett munkát” elv megvalósítása mellett segítséget nyújtanak abban, hogy ezek az emberek újra a társadalom hasznos, megbecsült tagjaiként élhessék az életüket. A foglalkoztatottak közül jó néhányan már el tudtak helyezkedni a nyílt munkaerőpiacon, így a közfoglalkoztatás, mint átmeneti megoldás, jó hatással volt az életükre.

A településen mezőgazdasági termelési feladatok megvalósítása volt a cél, ezen belül fóliasátras és szabadföldi növénytermesztés (uborka, paradicsom, paprika, salátafélék, cékla és burgonya) és gombatermesztés. A megtermelt zöldségeket a Szeretetszolgálat által üzemeltetett szociális intézmények étkeztetésében használták fel.

Kiskőrösön hosszú távon egy önálló, önfenntartó gazdaság létrehozása a cél. Közel 2,5 hektár területen szabadföldi zöldséget, fóliasátorban 3000 négyzetméteren paradicsom-



mot, paprikát és uborkát, míg 90 négyzetméteren csiperkegombát termesztenek. A program által támogatott savanyító üzemben előállított savanyúságot saját intézményeikben használják fel. A program megvalósítása során felújítottak három ingatlant, amelyben 30 fő rászoruló számára biztosítottak szállás lehetőséget.

#### *Magyar Máltai Szeretetszolgálat - Veszprémi Befogadás Háza közfoglalkoztatási program*

A Szeretetszolgálat a Veszprémi Befogadás Háza által segített hajléktalan emberek számára biztosít foglalkoztatási lehetőségeket. A program célja a szociális peremen élő hajléktalan emberek munkaintegrációjának támogatása. A program keretében a foglalkoztatási elemek 3 pillérré épülnek.

1. Hulladékszedés: A város legproblémásabb területén szerveznek hulladékszedést. Kizárólag kommunális hulladékot szednek olyan területeken, ahol a felhalmozódó hulladék konfliktust okoz a lakosság körében. Korábbi programjaik tapasztalatai azt mutatják, hogy a munkaintegráción kívül, a rendszeres jelenlétünkkel sikeresen enyhült a lakosság hajléktalan emberekkel szembeni előítélete.
2. Mezőgazdasági tevékenység: Egy társasház tulajdonában található 500 négyzetméteres kihasználatlan belterületi részen növénytermesztéssel foglalkoznak. A megtermelt növények kb. 80%-át a társasház lakói között osztják szét, szociális rászorultság szerint, a fennmaradó mennyiséget pedig a termelő munkát végzők viszik haza szintén szociális alapon.
3. Mosodai tevékenység: Intézményük összesen 3 telephelyén nyújtják jelenleg is a mosás lehetőségét. A hajléktalan közfoglalkoztatottak mossaik sorstársaik ruháit, valamint az összes intézményi textíliát. Az intézményi textíliák helyben történő mosásával költséget is megtakarít az intézményük.

#### *Szentesi Hajléktalan Segítő Központ*

1996 óta foglalkozik a hajléktalan személyek ellátásával a város Hajléktalan Segítő Központja. Az intézmény egy olyan sajátos összevont struktúrában működik, ahol a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások keretében négy szolgáltatás típusú igénybe az ellátottak. Blokkrendszerben működő intézményükben lehetőség van a népkonyha, nappali melegedő, éjjeli menedék és az átmeneti szálló igénybevételére. Szolgáltatásaikra elsősorban Szentestről és környékéről jelentkeznek, de esetenként az egész ország területéről fogadnak hajléktalanokat. Jelenleg teljes kihasználtsággal működnek. Szakképzett munkatársaik a lakhatáson kívül segítséget nyújtanak a rászorulóknak életvitelük ügyintézésében is.

Mivel a lakókörnyezet rendben tartása fontos a mindennapi életvitelben, a környezet gondozását a programban dolgozó lakók végzik. A közfoglalkoztatási programban dolgozó fedél nélküliek színes rongyszőnyeget szőnek, valamint szakember vezetésével kerámia készítésével is foglalkoznak.

A tapasztalatok azt bizonyították, hogy a hajléktalan embereket is be lehet vonni a foglalkoztatásba, és örömmel végzik a rájuk bízott feladatokat. Komoly eredmény, hogy a foglalkoztatottak közül több dolgozónak sikerült elhelyezkednie az elsődleges munkaerőpiacon, ebben meghatározó segítséget adott Szentés Város Hajléktalan Segítő Központja referencia nyújtásával és mentori tevékenységével.

#### *DEHUSZ Nonprofit Kft. - Debrecen*

A Nonprofit Kft. több éve vesz részt a hajléktalan programok megvalósításában. A mintaprogram keretén belül a már meglévő fóliasátrokban és üvegházban virágtermesztési tevékenységet folytatnak. A megtermelt növényeket virágládjába ültetik ki, parkosítanak a város



legforgalmasabb útvonalai mellett, a közintézményeiknél és a közparkokban. Közfoglalkoztatás keretében a korábbiakban megépített csarnokban betonelem gyártást valósítanak meg, az előállított betonlapokból a város sérült járdáit állítják helyre, újítják fel. A hajléktalan személyek foglalkoztatásával és az elvégzett munkával a program hozzájárul Debrecen Megyei Jogú Város intézményeinek és közterületeinek szépítéséhez.

#### *VÁRVAG Nonprofit Kft. – Cegléd*

A Nonprofit Kft. hajléktalan személyek bevonásával az önkormányzati tulajdonú erdőterületek pótlását és tisztítást végzi. Az erdőtelepítés fontos talajvédelmi szempontból, és a terület biológiai aktivitásának, oxigén-kibocsátásának növelése érdekében; valamint megfogja a szél által hordott homokot is. Az erdőtisztításból, a fasori munkákból, gallyazásokból, fakivágásokból telephelyünkre beszállított faanyag feldolgozását, összevágását, deponálását is elvégzik a közfoglalkoztatottak, annak érdekében, hogy azok a téli időszakban szociális tűzifaként kiosztásra kerülhessenek. Ezzel is támogatva a városban a szociálisan rászoruló személyeket.

#### *Kiskunfélegyháza Város Önkormányzata*

Kiskunfélegyházán működik a hajléktalanoknak egy országos befogadó helye, ami a Kapocs Szociális és Gyermekvédelmi Intézmény keretében üzemel. Az intézményben a hajléktalanok átmeneti szállása, éjjeli menedékhelye, nappali melegedő és népkonyha is helyet kapott. Az elmúlt években a program keretében elvégezték a közterületeken és az önkormányzati hirdetőtáblák felújítását. Mindezek mellett a játszótereken található padok, asztalok, kukák folyamatos karbantartását is elvégezték, homokozókat tisztítottak meg. A fentiekben túl a város köztemetőit is rendben tartják a hajléktalanok, valamint intézményi karbantartási és parkfenntartási feladatokat is ellátnak. Új tevékenységként a sok kivágott idős fa természetes odúkészítési lehetőségét pótolva készítenek mesterséges madárodúkat a köztéri parkokba. A hajléktalan szálló igényére raklap bútort is összeállítanak, amit térítésmentesen átadnak használatra.

A hajléktalan személyek által végzett munka hozzájárul Kiskunfélegyháza Város intézményeinek és közterületeinek tisztán tartásához és szépítéséhez. A feladatok ellátása során az önkormányzat együttműködik a Kapocs Szociális és Gyermekjóléti Intézménnyel és a helyi Madárbarát Klubbal is.

Az elvégzett feladatok mind hozzájárulnak ahhoz, hogy a programban résztvevő hajléktalan személyek kiszakadjanak a megszokott környezetükből, ezzel egy lépést téve a sikeres munkaerőpiaci reintegráció irányába. Ez a program a benne dolgozóknak akár „ugródeszkát” is jelenthet arra, hogy a projekt végén kiköltözzenek a hajléktalan szállóról.

#### *Magyar Vöröskereszt Zala Megyei Szervezete - Zalaegerszeg*

A Magyar Vöröskereszt Zala Megyei Szervezete Nagykanizsán és Zalaegerszegen valósítja meg mintaprogramját. Nagykanizsán a hajléktalan mintaprogram keretében felújításra került a közfürdő és mosoda, amelyet a szervezet működtet. Hajléktalanok bevonásával biztosítják továbbra is intézményeik és telephelyeik takarítási és karbantartási feladatait, valamint a volt huszárlaktanya őrzését. Zalaegerszegen a Vöröskereszt számára érkező adományok kezelésében tevékenykednek a közfoglalkoztatottak. Az intézmény foglalkoztató műhelyében takarók, rongyszőnyegek, babák, állatfigurák készülnek a használt textíliák felhasználásával. Telephelyeik takarítási és karbantartási feladatait is a közfoglalkoztatottak segítségével oldják meg.



Az egyes projektelemek eltérő módon, de minden részükben jelentős értékteremtő hatással bírnak. A közfürdőben nyújtott tisztálkodási lehetőség, valamint fertőtlenítő fürdetés a városban hiánypótló szolgáltatás. A mosoda üzemeltetésével pedig részben a városban élő szociálisan rászoruló személyeknek nyújtanak mosási lehetőséget, részben pedig a város, valamint vándorközvetlen szociális és egészségügyi intézményeinek tudnak mosodai szolgáltatásokat nyújtani.

Valamennyi projektrész fontos eleme, hogy az intézmények a foglalkoztatottakat mentálisan a szociális munka eszközeit felhasználva is támogatják, továbbá lehetőséget biztosítanak számukra fejlesztő csoportokban történő részvételre, ezzel is erősítve motivációjukat, megalapozva a későbbi sikeres munkaerőpiaci elhelyezkedésüket.

### 3. EREDMÉNYEK

#### A 2016-2019 közötti közfoglalkoztatás programjai

##### Járási startmunka mintaprogramok a 2016. évben

A járási startmunka mintaprogramok alapjaiban a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programok mintaprogrammá nyilvánított típusai, de speciális, a települések fejlesztésével kapcsolatos feladatok ellátására irányulnak. A program indításának fontos feltétele, hogy a tevékenység igazodjon a helyi igényekhez, továbbá ne teremtse versenytársat az elsődleges munkaerőpiacon, de összességében bővítse a munkalehetőségek számát a településen. A mintaprogramok legnagyobb részben a mezőgazdasági programokat jelentik, amelyek keretében a települések növénytermesztéssel, állattartással és tartósítással foglalkoznak alapvetően. A másik programelem a települések helyi lehetőségeit, adottságait figyelembe véve biztosít munkát a közfoglalkoztatottaknak. Ennek során általában valamilyen termék (pl. drótháló, szerszámnyél, térkő, kültéri bútorok stb.) előállítását tartják meg. Az értékteremtő programok tevékenysége az önfenntartás felé mutat, a megtermelt javak felhasználhatók a közétkeztetésben, a termelés támogatása, fejlesztése elősegíti a szociális szövetkezetek létrehozását, amely a helyi lakosok nyílt munkaerőpiacra történő kivezetésének egyik megoldása lehet.

2016. évben a közfoglalkoztatásra rendelkezésre álló forrás elérte legmagasabb pontját, a költségvetési törvény 340 milliárd Ft összeget biztosított a rendszer működéséhez. Az előirányzat addig nem látott mértékű létszám bevonását tette lehetővé, melynek teljesítése érdekében szükséges volt a meglévő programok áttekintése, szükség esetén azok átalakítása. Mindezek következtében új típusú programok, új tevékenységek tervezésére nyílt lehetőség, vagy a korábbiakban jól teljesítő, kis méretben is hatékonyan működő programok országos, több megyét érintő kiterjesztésére.

A programok tervezése során prioritásokat határoztunk meg és az alábbiak szerint csoportosítottuk a tevékenységeket, programokat:

1. Kormányzati célokat megvalósító programok
  - gondozatlan sírkertek, sírhelyek rekonstrukciója, karbantartása;
  - Nemzeti Eszközkezelő Zrt. által működtetett, a hitelek megsegítésére indult határozott idejű bérleti szerződés programhoz kapcsolódó közfoglalkoztatás.
2. Jelentős létszám bevonására alkalmas programok
  - önkormányzati útör program kiterjesztése;
  - a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. tulajdonában lévő ingatlanok karbantartása, állagmegóvása.



3. Értékteremtő, ipari tevékenységet megvalósító programok
  - töktermesztés, tökmagolaj előállítás;
  - kőfeldolgozó program kiterjesztése;
  - varrodai program;
  - faraklapok bontása, majd a raklapokból utcai bútorok, padok készítése.
4. Helyi, közösségi igények kielégítésére irányuló, szociálisan rászorultakat segítő programok
  - önkormányzati bérlakások felújítása;
  - elhagyatott, romos házak lebontása, a bontott anyagok újbóli felhasználása, továbbá a szociálisan rászorulóknak/ fiatalok számára történő átadása;
  - szociális közfürdők kialakítása;
  - hajléktalan program kiterjesztése;
  - önkormányzati/állami fenntartásban lévő uradalmi épületek, kúriák, kisebb kastélyok, várak felújítása, karbantartása, átalakítása a falusi turizmus, az idegenforgalom fejlesztése érdekében;
  - állatmenhelyek karbantartása, felújítása;
  - rendőrségi szolgálati lakások felújítása;
  - graffitik eltávolítása a megyei jogú városok középületeiről, köztereiről.

A fentiek okán a 2016. évben a BM a járási startmunka mintaprogramok közül a III. fejezetben is megismert programelemeket támogatta:

- a) Értékteremtő programok:
  - *mezőgazdasági programok*
  - *helyi sajátosságokra épülő közfoglalkoztatás*
- b) Szociális jellegű programok:
  - *belvízelvezetés programok*
  - *mezőgazdasági utak karbantartása*
  - *bio- és megújulóenergia-felhasználás*
  - *belterületi úthálózat karbantartása*
  - *illegális hulladéklerakó-helyek felszámolása*

A helyi sajátosságokra épülő programelemben az alábbi kibővített tevékenységek voltak tervezhetőek:

Értékteremtő, ipari tevékenységet megvalósító programok:

- *tökmagolaj előállítás;*
- *fa raklapok bontása, majd a raklapokból utcai bútorok, padok készítése.*

Helyi, közösségi igények kielégítésére irányuló, szociálisan rászorultakat segítő programok:

- *önkormányzati bérlakások felújítása;*
- *állami vagy önkormányzati tulajdonú elhagyatott, romos házak lebontása, a bontott anyagok újbóli felhasználása, továbbá a szociálisan rászorulóknak/ fiatalok számára történő átadása (lebontás céljából ingatlanvásárlás nem támogatandó);*
- *szociális közfürdők, közösségi terek kialakítása, felújítása;*
- *önkormányzati/állami fenntartásban lévő uradalmi épületek, karbantartása, átalakítása a falusi turizmus, az idegenforgalom fejlesztése érdekében a vonatkozó műemlékvédelmi és építésügyi szabályozás betartásával;*
- *állatmenhelyek kialakítása karbantartása, felújítása.*



Az értékkeremtő minta- és ráépülő programokat 120 000 Ft/fő/hó fajlagos költséggel tervezhették a közfoglalkoztatók. Az egyedi értékkeremtő programok esetében 120 000 - 180 000 Ft/fő/hó fajlagos költséggel tervezhettek az érintettek, amely esetében üzleti és pénzügyi tervet is mellékelnie kellett a közfoglalkoztatóknak az elképzelések mellé. A szociális jellegű programok esetében a fajlagos költséget 112 000 Ft/fő/hó összegben határozta meg a BM.

#### *Járási startmunka mintaprogramok a 2017. évben*

A 2017/2018. évi járási startmunka mintaprogramok hét programeleme mellett, a magas hozzáadott értékű programelem is bekerült a közfoglalkoztatási forrásból támogatható programok közé. A megyei kormányhivataloknak kiadott tervezési segédlet alapján támogatás volt nyújtható a mezőgazdasági termelés feldolgozásához kapcsolódó feldolgozó kapacitás kiépítésére, már meglévő kapacitás felújítására és bővítésére, a mezőgazdasági termékek feldolgozására kialakított beruházás üzemeltetésére, valamint egyéb termelés és feldolgozásra irányuló program megvalósítására.

A járási programok fajlagos költsége a mezőgazdasági és helyi sajátosságokra irányuló mintaprogramban, legfeljebb 180 000 Ft/fő/hó fajlagos költséggel, a szociális jellegű mintaprogramban legfeljebb 120 000 Ft/fő/hó fajlagos költséggel volt tervezhető.

A mezőgazdasági és helyi sajátosságokra irányuló programra ráépülő program legfeljebb 150 000 Ft/fő/hó fajlagos költség, szociális ráépülő programban, legfeljebb 112 000 Ft/fő/hó fajlagos költség mellett volt tervezhető.

#### *Járási startmunka mintaprogramok a 2018. évben*

A 2018. évi közfoglalkoztatás tervezésének alapelveit a munkaerőpiaci környezetben tapasztalható folyamatok alapján előre vetíthető változásokra, valamint a közfoglalkoztatás tendenciáira, elmúlt évek adataiból kinyerhető jellemzőire tekintettel határozta meg a BM. A közfoglalkoztatás elkövetkezendő időszakát egyértelműen és alapjaiban befolyásolta a nyílt munkaerőpiac helyzete, az általánosan jelentkező, már a közfoglalkoztatásban is tapasztalható munkaerőhiány, a gazdaság élénkülésével folyamatosan csökkenő álláskeresői létszám, a megfelelő, végzettséggel, képzettséggel rendelkező, motivált, dolgozni képes és akaró munkaerő egyre szűkülő létszáma.

E munkaerőpiaci folyamatoknak köszönhetően a 2018. évben valamennyi programelem tekintetében csökkenteni tudtuk a támogatásban nyújtható fajlagos költségeket, a nagy értékű tárgyi eszközök, anyagok beszerzési költségeit jelentősen korlátoztuk, továbbá a mezőgazdasági programok esetében egy hektárra vetített költséghatárok kerültek meghatározásra, amelyeket mezőgazdász szakember bevonásával, az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai alapján számítottunk ki. Magas hozzáadott értékű programelemet a 2018. évben már nem indíthattak a közfoglalkoztatók.

A járási startmunka programok alapvető célja az elmúlt években kialakított kapacitások fenntartása és működtetése. További fejlesztési célú, beruházási jellegű közfoglalkoztatási programok támogatására a járási programokban nem volt lehetőség.

A mezőgazdasági programnál a BM által megadott termelési és beszerzési költségek alapján tervezhettek a közfoglalkoztatók. A szántóföldi kultúrnövények, kertészeti kultúrák esetén az 1 hektárra vetített bruttó termelési költséget (vetőmag, műtrágya, növényvédőszer, rezsi, gépi művelési költség) tartalmazták, továbbá a gazdasági haszonállatok bruttó átlagos beszerzési költségeit és azok termelési költségét rögzítettük a segédletben. A helyi sajátosságokra épülő programnál legfeljebb 130 000 Ft/fő/hó fajlagos költség, a szociális jellegű program fajlagos költsége legfeljebb 112 000 Ft/fő/hó lehetett.



### *A járási startmunka programok 2016-2019 közötti adatai*

A 2016. évben 1762, 2017. évben 1596, a 2018-as támogatási ciklusban 1493 településen, 2019-ben pedig összesen 1283 településen indultak járási startmunka mintaprogramok. Mivel egy település jellemzően több pillérben is részt vett, az adott évben indult járási programok száma ennél magasabb volt. A 2016. évben (a programok ciklusának megfelelően, 2016 márciusától a következő év február végéig) összesen 4561 járási mintaprogramot működtettek a településeken a közfoglalkoztatók, 2017-ben ez a szám 4064, 2018-ban 3622, 2019-ben 2425 volt. Összességében e programok 31%-a volt mezőgazdasági program, 20,7%-a pedig helyi sajátosságokra épülő közfoglalkoztatás. A programokra megítélt forrás 122,759 milliárd forintról (2016) csökkent 66,568 milliárdra (2019-re) az időszak alatt. A ténylegesen kifizetett összeg a megítélt és szerződéssel lekötött források 88-90%-át tette ki az egyes években 2016-2018 között<sup>59</sup>. A járási mintaprogramok átlagos létszáma 2018-ban 53,1 ezer fő volt, amely az előző évhez képest 21,0%-os csökkenést mutat. Ugyanekkora mértékben csökkent a közfoglalkoztatottak száma 2017-ben is, 2016-hoz viszonyítva. 2017-ben éves átlagban 67,3 ezer fő, 2016-ban pedig 85,0 ezer fő dolgozott járási startmunka keretében. A mintaprogramokban foglalkoztatottak 38-40%-a a mezőgazdasági pillér programjaiban vett részt 2016-2018 között az egyes években, míg a helyi sajátosságokra épülő közfoglalkoztatási projekteken évente a mintaprogramokban dolgozók 20-22%-a tevékenykedett.

A közfoglalkoztatáson belül a mintaprogramok rendelkeznek az iskolai végzettség szempontjából a leginkább hátrányos profillal. A 2018-as évre vonatkozó adatok szerint itt foglalkoztatott személyek csaknem kétharmadának, 62,3%-ának a legmagasabb végzettsége legfeljebb 8 általános iskola volt. Ez magasabb mintegy 6,6 %-ponttal, mint a hosszabb idejű közfoglalkoztatásban dolgozók körében, és csaknem 20%-ponttal magasabb, mint az országos programokban dolgozók között.

### *Alapelvek a 2019. évi közfoglalkoztatási programokban*

2016. évtől a gazdasági fellendülés következtében a fejlettebb régiók megyéiben a munkanélküliség mértéke jelentősen visszaesett. Az ország munkaerőpiacán általános munkaerőhiány alakult ki, amely a közfoglalkoztatásban is egyre fokozottabban megjelent. Az elsődleges munkaerőpiacon jelentkező nagy létszámú munkaerő-szükségletre reagálva a kormányzat foglalkoztatáspolitikai intézkedéseinek fókuszában a nyílt piacra történő visszavezetés elősegítése állt. Az intézkedések következtében a közfoglalkoztatás átlagos létszáma a 2016. évi 223 ezer főről 2018. év végére 150 ezer fő alá csökkent.

Az álláskeresői regiszterben, illetve ezzel párhuzamosan a közfoglalkoztatottak létszámában erőteljes csökkenés volt tapasztalható a gazdaságilag fejlettebb térségekben. A közfoglalkoztatási programok hatékony működtetése a megfogyatkozott létszámok mellett egyre nehezebbé vált e területeken, így a jelenlegi munkaerőpiaci környezetben nem láttuk indokoltnak a fejlettebb térségekben mintaprogramok indítását.

Mindezek nyomán 2019-ben Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és Vas megyék területén a járási startmunka mintaprogramok támogatását nem javasoltuk. E megyék számára kizárólag a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásra vonatkozó decentralizált pénzügyi források álltak rendelkezésre. Az érintett megyék 12 hónap időtartamban indíthattak hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programot, melyhez legfeljebb a felmerülő bérköltség támogatás 20%-a erejéig igényelhettek támogatást a közvetlen- és anyagköltségekhez.

59 A 2019. évi programokra kifizetett összegeket még nem áll módunkban értékelni, a tanulmány írásakor e programok ugyanis még folyamatban voltak.



A járási startmunka programok tekintetében továbbra is alapvetés volt, hogy elsődlegesen a meglévő kapacitások fenntartását és működtetését kell biztosítani a közfoglalkoztatóknak, azzal a feltétellel, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedését továbbra is elősegítik. A közfoglalkoztatóknak a járási startmunka programok létszámának tervezésekor, tekintettel a közfoglalkoztatásba bevonhatók körének egyre korlátozottabb létszámára, minden esetben a korábbi járási startmunka programjuk 2017. október 1. és 2018. szeptember 30. közötti átlaglétszám alapján tervezték.

A járási startmunka programok tervezését 3 programelemben határoztuk meg a 2019. évre vonatkozóan. 2019. március 1-jétől mezőgazdasági, helyi sajátosságokra épülő, illetve – az elmúlt évek gyakorlatától eltérően – az 5 szociális programelem helyett, egy összevont szociális programot indíthattak a közfoglalkoztatók. A szociális programelemben továbbra is megvalósulhatnak belvízelvezetésre, mezőgazdasági utak karbantartására, bio- és megújulóenergia-felhasználásra, belterületi úthálózat karbantartására, illegális hulladéklerakó-helyek felszámolására irányuló tevékenységek, azonban e módszerrel a létszámhiányosabb programok esetében megkönnyíthetjük az egyes tevékenységek közötti átjárást, rugalmasabbá tehetjük a programok megvalósítását, csökkenthetjük a közfoglalkoztatók és a járási hivatalok adminisztrációs terheit.

A mezőgazdasági programok esetében az elmúlt évhez hasonlóan egy hektárra vetített költséghatárok kerültek meghatározásra. Ennek során ebben az évben alkalmazott költségek a gyakorlati tapasztalatok alapján, mezőgazdász szakember bevonásával pontosításra, kiegészítésre kerültek.

A helyi sajátosságokra irányuló, illetve a szociális programelem tekintetében fajlagos költséget határoztunk meg, amelyek nem haladhatták meg helyi sajátosságokra irányuló program esetében a 130 000 Ft/fő/hó; szociális programelem esetében a 115 000 Ft/fő/hó határt.

### **A közfoglalkoztatás működése (2016-2019. I. félév)**

#### **A közfoglalkoztatás költségei**

A költségvetési törvényben a Start-munkaprogram kiadási előirányzata 2016-ban a korábbi évi 270 milliárd forintról 70 milliárd forinttal, 340 milliárd forintra emelkedett. Ez a büdzsé utólag túltervezettnak bizonyult, a maradvány aránya a korábbi évekre jellemző 3-6%-os szintről 20% fölé ugrott, ami nominálisan 72,034 milliárd forintot jelent. A következő évben bár 15 milliárd forinttal csökkent az előirányzat nagysága, ez még mindig jelentős mértékű túltervezettséget jelentett, a maradvány aránya több mint 26%-osra 86,7 milliárd forintra kúszott. A közfoglalkoztatásban résztvevők havi átlagos száma 20%-kal csökkent ebben az évben 2016-hoz képest.

2018-ban az előirányzat nagysága 225 milliárd forintra csökkent, de mivel a közfoglalkoztatottak száma mintegy 25%-kal mérséklődött ebben az évben a megelőző évhez képest, a felhasználás 52 milliárd forinttal elmaradt az előirányzat nagyságától (a maradvány aránya 23,11%-os volt). A tényleges maradványösszeget csökkentették ezekben az években a más tárcáknak, egyéb célokra átadott pénzüsszegek (8. táblázat).





Költségvetési év	Teljes Start-munkaprogram előirányzat (millió Ft)	Felhasznált/ kifizetett Start-munkaprogram (millió Ft)	Átadott forrás más tárcának (millió Ft)	Maradvány aránya
2016	340 000,0	267 965,7	60 761,7	21,19%
2017	325 000,0	238 312,3	67 705,0	26,67%
2018	225 000,0	173 000,9	18 928,3	23,11%
2019	180 000,0	145 970,8	19 061,7	18,91%

8. táblázat: **A Start munkaprogram előirányzata és annak felhasználása, a maradvány aránya 2016-2019.**

Forrás: BM Forráskoordinációs Osztály

A következőkben az egyes években induló közfoglalkoztatási programokra ténylegesen kifizetett költségeket és ezek összetételét vizsgáljuk. Ahogy a korábbiakban már leírtuk, a szerződésekben megállapított támogatási összegből csak a tényleges, igazoltan teljesített tételeket fizeti ki a szerződő kormányhivatal a közfoglalkoztatóknak, részleges meghiúsulás majdnem mindig előfordul. A szerződések nagy részét menetközben módosítják a felek, ezért a statisztikák mindig azok utolsó hatályos állapotát veszik alapul.

A támogatás kezdésének éve	Szerződések száma (db)	Szerződésben megállapított összes támogatás (Ft)	Ebből: Munkabér és járulécai (Ft)	Kifizetett támogatás (Ft)	Ebből: Munkabér és járulécai (Ft)
2016	18 796	306 059 844 390	260 141 280 836	262 766 533 923	221 786 629 463
2017	16 069	273 273 377 652	223 179 523 569	233 728 772 492	188 260 388 537
2018	17 768	186 407 522 563	159 399 468 337	158 450 932 016	133 559 427 469
2019	9 466	146 913 078 702	122 879 272 339	...	...

9. táblázat: **Közfoglalkoztatási szerződések száma, támogatási összege és a kifizetett támogatások a programok indulásának éve szerint.** Forrás: NISZ Adattárház

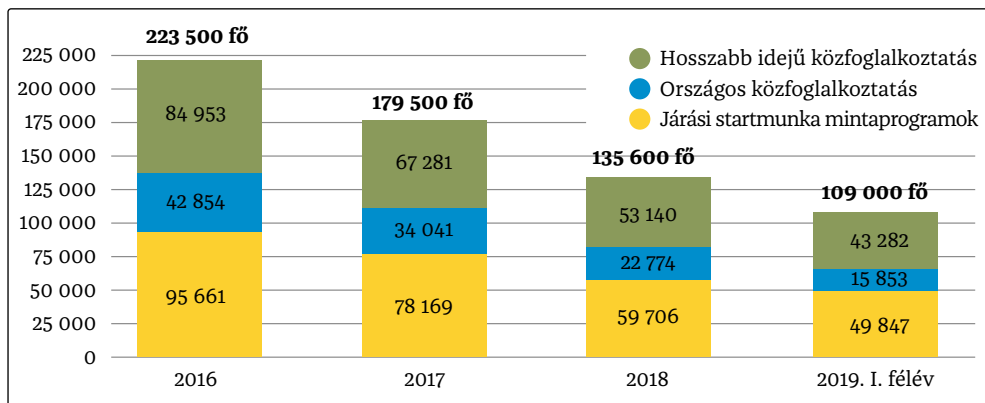
A 2016. évben indított közfoglalkoztatási programokra több, mint 306 milliárd forintot biztosítottak a kormányhivatalok a közfoglalkoztatók részére a támogatási szerződésekben. Ennek 86%-a ténylegesen kifizetésre is került. A támogatások 85%-át a munkavállalók bérköltsége jelentette, a meghiúsulás a bérköltségek esetén is 85%-os volt. A következő években a szerződések támogatási összege fokozatosan csökkent, a 2019. évben (szeptember végéig) 146,9 milliárd forint támogatás került lekötésre<sup>60</sup>. A támogatások 82-86%-át továbbra is bérköltségekre állapították meg az egyes években. Ez az arány a hosszabb időtartamú programok esetében 90% feletti, míg a járási startmunka programokban alacsonyabb (76,5% a teljes vizsgált időszakra nézve). Ezekben a programokban hangsúlyosabb a nagyértékű tárgyi eszközök, beruházások finanszírozása. Az országos programok e szempontból az előző kettő között helyezkednek el, 82%-os bérköltség-aránnyal (9. táblázat).

60 A felhasználás adatait a tanulmány írásakor még nem tudjuk elemezni, mivel a programok jelentős része még tart.



### A közfoglalkoztatás számadatai

Az elmúlt évek gazdaságélénkülésével a nyílt munkaerőpiacon jelentős munkaerő-kereslet lépett fel. A Kormány az 1139/2017. (III. 20.) Korm. határozatban döntött a közfoglalkoztatás fokozatos, 2020. december 31-ig 150 000 főre történő csökkentéséről. A kormányzati elvárásoknak megfelelően 2017-ben a közfoglalkoztatottak havi átlagos létszáma – a közfoglalkoztatás csúcspontját jelentő 2016-os év 223,5 ezer fő értékéről – 179,5 ezer főre csökkent (-19,7%), 2018. év átlagában pedig már 135,6 ezer főre mérséklődött (-24,4%). A mérséklődés 2019-ben tovább folytatódott, az év első felében az átlagléttség 109,0 ezer főre csökkent (11. ábra).



11. ábra: A közfoglalkoztatásban dolgozók átlagos számának alakulása programtípusonként.

Forrás: NISZ Adattárház

A létszám a 2019. év első két hónapjában még közelítette a 120 ezret, ebben a két hónapban azonban még a 2018-ban indított közfoglalkoztatási programok zajlottak. Márciusban elindultak a 2019. évi programok, kisebb keretszámokkal. Ebben az évben március és április hónapokban mintegy 15%-kal kevesebb bevonás történt a közfoglalkoztatásba, mint 2018 hasonló időszakában. A résztvevők havi átlagos létszáma márciusban 102,8 ezer főre csökkent, majd némi emelkedést követően a nyári hónapokban 100 ezer fő körül beállt.

A létszám eltérően alakult az egyes programtípusokban. Fontos tendencia, hogy 2016-ban már elkezdődött a járási startmunka programok létszámának csökkenése, holott ebben az évben a közfoglalkoztatottak száma még emelkedett a megelőző évhez képest. A mintaprogramokban dolgozók átlagos száma ebben az évben 7,5%-kal mérséklődött 2015-höz képest, miközben a hosszabb idejű közfoglalkoztatás 28%-kal bővült (az országos közfoglalkoztatás létszámában enyhe emelkedés volt). 2017-ben a közel 20%-os éves csökkenés nagyon hasonlóan érintette az egyes programtípusokat (18-21% közötti mérséklődés), 2018-ban viszont már az országos programtípus létszámában volt a legjelentősebb csökkenés. Ebben az évben az előző évhez viszonyítva az országos programok létszáma a harmadával csökkent, miközben a másik két programtípusban kisebb, 24% alatti volt a csökkenés. Ez a tendencia folytatódott tovább 2019-ben is, azaz az országos programok létszámának csökkenése volt a legmagasabb az előző év hasonló időszakához képest. A vizsgált időszakban mindvégig a hosszabb idejű közfoglalkoztatás a legdominánsabb forma a létszámokat tekintve.



	2016	2017	2018
Közfoglalkoztatásban dolgozók érintett nettó létszáma (fő)	335 565	290 308	223 922
Éves átlagos létszám (fő)	223 470	179 492	135 620
Közfoglalkoztatásban töltött átlagos időtartam (hónap)	7,8	7,5	7,3
Nyilvántartott álláskeresők zárónapi száma (fő)	313 782	282 970	255 310
Aktiválási ráta	41,59%	38,81%	34,69%

10. táblázat: A közfoglalkoztatás főbb létszámai, nyilvántartott álláskeresők száma és aktiválási ráta 2016-2018.

Forrás: NISZ Adattárház

A közfoglalkoztatás csúcsát jelentő 2016. évben 335,6 ezer főt ért el a közfoglalkoztatás, vagyis ennyi személy dolgozott a programok valamelyikében legalább egy napig. Ebben az évben 7,8 hónapot tett ki a közfoglalkoztatásban töltött átlagos időtartam. Az érintett és átlagos létszámok csökkenésével párhuzamosan a következő években csökkent a közfoglalkoztatásban eltöltött idő is. 2018-ban átlagosan 7,3 hónapot töltöttek el a programokban a résztvevők. Az átlagos időtartamok csökkenése a megnövekedett fluktuációra utal: arra, hogy növekszik az év közben kilépők, a programokat idő előtt elhagyók száma. Ha a kérdést úgy vizsgáljuk, hogy mekkora azok aránya, akik az év nagy részében közfoglalkoztatásban dolgoznak, akkor azt látjuk, hogy a 10-12 hónapot közfoglalkoztatásban töltők aránya 47%-os volt 2016-ban. Ez az arány 2018-ban 43%-ra csökkent. Ebben az évben a résztvevők 26%-a legfeljebb 3 hónapot töltött el a közfoglalkoztatásban (2016-ban ez az arány 22% volt). A járási mintaprogramokban találjuk a legtöbb olyan egyént, akik az év nagy részét a közfoglalkoztatásban dolgozták végig. E programtípusban a 10-12 hónapon keresztül közfoglalkoztatásban dolgozók aránya 2016-ban közelítette a 60%-ot, s 2018-ban is 50% feletti arány volt jellemző (10. táblázat).

2016-tól a közfoglalkoztatás szinte kizárólagosan a napi 8 órás foglalkoztatás megvalósulását jelentette. A támogatások több mint 99%-át 8 órás munkavégzésre biztosították, és ez így maradt a következő években is. A közfoglalkoztatás mérséklődésével párhuzamosan a nyilvántartott álláskeresők száma is csökkent a vizsgált időszakban, de a közfoglalkoztatottakénál kisebb mértékben, ezért az álláskeresők közfoglalkoztatás révén történő aktiválása fokozatosan csökkent. 2016-ban még az álláskeresők 42%-át aktiválta a közfoglalkoztatás, 2018-ban 35%-ukat. A közfoglalkoztatásban a mind nehezebben foglalkoztatható, a munkaerőpiacra nehezebben integrálható személyek ragadnak be.

2017-ben, éves átlagban már 80%-os volt azok aránya, akik a megelőző 3 évben legalább egy évet közfoglalkoztatásban töltöttek. Ez az arány 2018-ban 82%-ra, 2019. első hat hónapjának átlagában 84%-ra kúszott, a beragadók aránya tehát növekvő. A beragadás mértéke a startmunka programokban a legnagyobb: a 2018-as adatok szerint a résztvevők 88%-a már több mint egy éve közfoglalkoztatásban dolgozik. Figyelemreméltó, hogy a beragadási arány minden megyében 75% feletti, a fővárosban 74%-os, nincs jelentős szórás területileg. Hasonló a helyzet az iskolai végzettség szerinti csoportok esetén is, így például beragadó az érettségizettek ¾-e is.

A közfoglalkoztatásban 2016 óta, amikor még kiegyenlített volt a két nem aránya, folyamatosan erősödik a női többlet: 2019. I. félévének adatai szerint a közfoglalkoztatásban dolgozók 58,2%-a nő. Ez arra utal, hogy a munkaerőpiaci konjunktúrába a férfiak jobban be tudnak kapcsolódni, a nők előtt olyan, a munkavállalást nehezítő korlátok nagyobb arányban fordulnak elő, melyek a közfoglalkoztatásban „ragasztják” őket (tipikusan ilyenek a kisgyermek, illetve idős, beteg hozzátartozó ápolása).



A 1139/2017. (III. 20.) kormányhatározattal összhangban a megyei kormányhivatalok kiemelten ösztönözik a 25 év alatti közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedését, s nagy figyelmet fordítanak arra, hogy a fiatalok munkaerőpiaci helyzete elsősorban az Ifjúsági Garancia Program (IGP) segítségével javuljon, és csak abban az esetben kerülhessenek közfoglalkoztatásba, ha az IGP nem kínál számukra reális lehetőséget. A 25 év alattiak közfoglalkoztatásba közvetítésére a fiatal álláskeresők kifejezett kérése alapján van csak lehetőség.

2016-tól kezdődően a 25 éven aluli közfoglalkoztatottak átlagos létszáma évről évre folyamatos csökkenést mutat. 2016-ban a közfoglalkoztatottak 10,2%-a (22 880 fő) nem töltötte be a 25. életévét, 2017-ben ez az arány 7,2%-ra (12 950 fő), 2018-ra pedig 4,6%-ra (6 179 fő) mérséklődött. Három év alatt közel háromnegyedével csökkent a közfoglalkoztatásba bevont 25 év alattiak létszáma. 2019 első féléves adatok alapján a résztvevők immár kevesebb mint 4%-a tartozott a 25 éven aluliak csoportjába. Az idős korosztály jelenléte azonban egyre növekvő: az 50 éven felüliek teszik ki a közfoglalkoztatottak 38%-át (2019 első féléves adatok). Részarányuk az elmúlt 3 évben mintegy 8%-ponttal emelkedett.

A hátrányos helyzetűek koncentrációjának a közfoglalkoztatásban tetten érhető a résztvevők iskolai végzettség szerinti alakulásában is. 2019 első félévi adatok szerint a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők jelenléte 59%-os a közfoglalkoztatottak között, az elmúlt három évben több mint 3%-ponttal emelkedett. Valamelyest csökkent a felsőfokú végzettségűek jelenléte, 2019 első félévében 1,3%-ot mutatott, de korábban is alig volt magasabb. Az érettségizettek jelenléte 15%-os, szintén mérsékelten csökkent az elmúlt három évben.

A közfoglalkoztatás szempontjából legjelentősebb megyéket Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén és Hajdú-Bihar jelentik. E három megyében lakott 2019. első félévében a havi átlagos létszámot tekintve minden második közfoglalkoztatott: Szabolcsban és Borsodban 20-20%, míg Hajdú-Biharban 10%. Az elmúlt három év viszonylatában bár mindenhol jelentősen csökkent a közfoglalkoztatottak száma, a legnagyobb csökkenés a kedvezőbb munkaerőpiaci helyzetű megyéket érintette: Budapest, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és Veszprém megyékben az országos csökkenés mértékénél 20-20%-ponttal nagyobb mértékben esett vissza a közfoglalkoztatottak száma, míg relatív a legkisebb csökkenés Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben volt.

Összességében a közfoglalkoztatottak 83%-a élt hátrányos helyzetű településeken 2019 első félévében (lakóhelyük címe szerint), amely arány 6%-ponttal emelkedett 2016 hasonló időszaka óta.

2019-ben a közfoglalkoztatottak között területi szempontból, arányában a kedvezőbb helyzetű megyékben esett vissza nagyobb mértékben a létszám, összefüggésben a 36 település kizárását jelentő 2019-es szabályozással. Komárom-Esztergomban, Győr-Moson-Sopronban és Fejérben 50%-os vagy azt is meghaladó volt a csökkenés mértéke, de több mint egyharmados volt a létszám mérséklődése Vas, Veszprém, Tolna, Somogy, Jász-Nagykun-Szolnok, Bács-Kiskun megyékben, valamint Budapesten is.

A 2016-2018 közötti években a közfoglalkoztatásból kilépők közül elhelyezkedők aránya kisebb növekedést mutatott: 2016-ban kilépők 15,6%-a dolgozott az elsődleges munkaerőpiacon a kilépést követő 180. napon, a 2017-ben kilépők körében ez az arány 18,1%-ra emelkedett. Ehhez képest 2018-ban már nem mutatkozott emelkedés, az ebben az évben kilépők 18,2%-a dolgozott a 180. napon nyílt piaci munkaviszonyban. A kilépők több mint fele (52-56%-a) mindhárom évben visszakerült a programokba és közfoglalkoztatottként dolgozott fél év múltán is.



### *A mintaprogramokban előállított termékek*

A startmunka mintaprogramok igen nagyfokú lokális sajátosságokat mutató programok, így számos kistélepülésen a helyi fejlesztések kizárólagos forrásává váltak az elmúlt években. A leginnovatívabb helyi gyakorlatokban nem csupán foglalkoztatási és fejlesztési elemeket láthatunk, hanem a szociális munka, közösségfejlesztés eszköztárának bevonására való törekvéseket is azonosíthatunk. A kutatási eredmények arra utalnak, hogy azok az önkormányzati szervezésű programok tudnak hosszabb ideig fennmaradni, melyeknek sikerül piaci sikereket elérni, piaci hálózatokba kapcsolódni, és amelyeket az állami, civil, és piaci szereplők tartós együttműködése és a decentralizált döntéshozatal jellemez. (Koós Bálint, 2016).

A mintaprogramok jelentős értéket állítanak elő, ennek számszerűsítése azonban igen nehéz. Rendkívül sokszínű (és eltérő minőségű) ugyanis az előállított termékek köre (a karácsonyfadíszektől, az óvodákba varrott takarókon át, a buszmegállókig, illetve a mezőgazdasági programokban előállított legkülönbözőbb feldolgozatlan és feldolgozott növényi és állati termékekig). Ezen termékek egy része helyi felhasználásban marad (a település fejlesztéséhez, karbantartásához használják fel, településmarketinghez kapcsolódó célokat szolgál), a mezőgazdasági termékek esetében pedig beszállításra kerül a helyi közétkeztetésbe. Önkormányzati rendelet szabályozhatja a megtermelt termékek szociális alapú szétosztását is. A helyi felhasználáson túl megtermelt javakat az önkormányzatok értékesíthetik a piacon. Miközben a közfoglalkoztatási programok indulásának első éveiben joggal hivatkozott az igazgatás arra, hogy az értékesített termékek mennyisége és minősége olyan kicsi, hogy ez nem befolyásolhatja negatívan a helyi piacok működését, az eltelt 8 év során olyan fejlett eszközparkkal megtámogatott település-vállalkozások nőttek ki magukat, melyek komoly termékmennyiséget állítanak elő és ezzel nem kevés bevételt termelnek. Az értékesítésre termelő programok sorsa a mai napig kérdéses, hiszen ezek az elmúlt években nem alakultak át szociális szövetkezetté (véltetően a jövőben már nem is fognak), ám tevékenységük egyértelműen piaci jellegű (ismerünk például teljes mértékben exportra termelő közfoglalkoztatási programokat, vagy olyanokat, melyek multinacionális piaci felvásárlóval szerződtek bizonyos termék előállítására, versengve a környék, hasonló termelést végző kistermelőivel).

E tanulmány keretei nem teszik lehetővé a közfoglalkoztatásban előállított javak számbavételét, ezért csak néhány jelentősebb termékcsoporthal foglalkozunk. A 2018. évi járási programok záróbeszámolóit vesszük alapul. A 2018. évi járási startmunka programokban megtermelt javak értékesítéséből alig kevesebb, mint 2 milliárd<sup>61</sup> forint bevétele keletkezett a közfoglalkoztatóknak (ez a bevétel a bevallott értékesítések adatain alapulnak, a fekete-szürke értékesítés mennyiségét becsülni sem tudjuk). 28 programban értek el legalább 10 millió forintos bevételt az értékesítésből. A legnagyobb bevételt hozó termékértékesítés Hajdúböszörmény városának hússertés értékesítése volt (20,3 millió forint bevétel), ezt követte a tápiószőlősi program sertéshús értékesítése (18,2 millió forint bevétellel). A harmadik legnagyobb tétel Jánoshida településen 280 tonna búzaliszt értékesítésből folyt be (15,5 millió forint). A legnagyobb termékmennyiség burgonyából termett (4 603 tonna), ez a teljes hazai 2018-as termés nagyjából 2%-a. A második legtöbb termés uborkából volt (2 124 tonna), ami a teljes hazai termésmennyiség több mint 6%-a. Vannak olyan termékek, amelyeket nagyobb részt értékesítésre termelnek a közfoglalkoztatásban, ilyen tipikusan a görögdinnye, az uborka és a meggy. A görögdinnye több mint 95%-a, az uborka háromnegyede, a meggy 80%-a kerül értékesítésre, de az alábbi termékek többségét szintén

61 1.930.128.747 Ft



értékesítésre termelik: jégсалáta, különböző paprika fajták, cukkini, brokkoli, cékla, főzőtök, kigyóuborka. A megtermelt burgonya ötöde került értékesítésre. Ha a leggyakoribb termékek esetén visszaosztjuk az eladott mennyiséget az eladásból származó értékekkel, azt látjuk, hogy a burgonyát átlagosan 88 forintért értékesítették, miközben a 2018-as termelői piaci átlagára 194 forint volt. Az uborka 65 forinton került átlagosan értékesítésre a közfoglalkoztatásból, piaci átlagára 360 forint volt. Mindebből arra következtethetünk, hogy elterjedt a piaci ár alatti értékesítés gyakorlata.

Érdemes még megemlíteni a tyúktojást, amiből 4 246,9 ezer darabot termelt a közfoglalkoztatás 2018-ban, 60%-át értékesítette 28 forintos átlagáron.

Fontos kihívás a megtermelt bevételek felhasználásával kapcsolatos szabályozás megfelelő kialakítása, amely még megfelelően ösztönzi a közfoglalkoztatókat a termelő tevékenység végzésre, úgy hogy az nem hat zavaróan a helyi vállalkozások működésére.

#### *A közfoglalkoztatók körének változása*

Az évek során a közfoglalkoztatásba mind nagyobb számban kapcsolódtak be a hagyományos országos és önkormányzati foglalkoztatókon kívüli civil, nonprofit és egyházi foglalkoztatók. A civil és nonprofit szervezetek valamint az egyházak közfoglalkoztatásban betöltött szerepe évről évre növekedett. Bár 2017-et követően e foglalkoztatói körben dolgozó közfoglalkoztatottak éves átlagos száma is csökkenésbe fordult, de ez a csökkenés kisebb volt, mint a teljes közfoglalkoztatott állományban. Míg 2015-ben éves átlagban 16,5 ezer fő vett részt nonprofit, civil és egyházi szervezeteknél közfoglalkoztatásban, 2016-ban ez a létszám 21,0 ezer főt; 2017-ben 21,7 ezer főt; 2018-ban 17,0 ezer főt tett ki. E szervezetek közül a legnagyobb létszámot a nonprofit gazdasági társaságok foglalkoztatják. E körben egyrészt az országos foglalkoztatók dominálnak nagy létszámú programjaikkal (pl. Nemzeti Művelődési Intézet Nonprofit Közhasznú Kft., Magyar Közút Nonprofit Zrt., Segítő kezek az Aktív Évekért Közhasznú Nonprofit Kft.), másrészt a települési önkormányzatok nonprofit cégeinek hosszabb időtartamú programjai.

A civil, nonprofit és egyházi szervezetek 2018-ban összesen 3 288 közfoglalkoztatási szerződést kötöttek a megyei és járási kormányhivatalokkal. A szerződések többsége viszont kifejezetten kis létszámú, néhány fő támogatására irányult. A legtöbb támogatási szerződést működtető egyesületi kör esetén (összesen 1 291 szerződés) például egy szerződésre átlagosan 4,1 támogatott személy jutott. Az egyházi szervezetek esetén 6,7 fős átlagos szerződési létszámok jellemzőek, míg az alapítványok esetén átlagosan 10,4 fő foglalkoztatása jut egy támogatási ügyre. Ebben a körben a Magyar Református Szeretetszolgálat Alapítvány a legnagyobb foglalkoztató.

#### **4. A LEGALACSONYABB KÉPZETTSÉGŰEK SZÁMÁRA SZERVEZETT, SZOLGÁLTATÁSI ELEMekkel KIEGÉSZÍTETT KÉPZÉSI PROGRAMOK - A GINOP-6.1.1-15 - „ALACSONY KÉPZETTSÉGŰEK ÉS KÖZFOGLALKOZTATOTTAK KÉPZÉSE” ELNEVEZÉSŰ KIEMELT PROJEKT**

A TÁMOP-2.1.6. projekt befejezését követően a 2016-2020 közötti időszakban a közfoglalkoztatottak képzésének megvalósításához szükséges forrásokat a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (a továbbiakban: GINOP) biztosította. A GINOP programon belül kiemelten a közfoglalkoztatottak képzésére és a munkaviszonyban állók támogatására a



GINOP-6.1.1-15-2015-00001 azonosítószámú „Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése” elnevezésű kiemelt projekt (a továbbiakban: GINOP-6.1.1. projekt) nyújt lehetőséget. A képzések alatt a közfoglalkoztatottak – hasonlóan a korábbi képzési programhoz – közfoglalkoztatási bérben részesülnek.

A GINOP-6.1.1. projekt célja, az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező, munkaerőpiacra keresett kompetenciával, készségekkel, képességekkel, ismeretekkel nem rendelkező személyek ösztönzése az oktatásban, képzésben történő részvételre. Elsődleges cél a közfoglalkoztatásban résztvevők felzárkóztatása, a szakképzés megkezdéséhez szükséges kompetenciák fejlesztése, valamint a közfoglalkoztatásból történő kivezetést támogató elsődleges munkaerőpiaci igényeknek megfelelő képzések megvalósítása. A célcsoport összetételét figyelembe véve a program sikeres megvalósítását támogatta a képzésekhez szorosan köthető személyes szolgáltatások kialakítása és nyújtása folyamatos jelleggel (Felhívás, 2015).

#### *Indikátorok, projekttel kapcsolatos elvárások*

A program tervezetten legalább 85 000 fő képzését biztosította – 30 milliárd Ft támogatással –, amelyből 80 000 fő alacsony iskolai végzettségű, alapfokú, vagy alsó középfokú végzettséggel rendelkező (a programba lépéskor legfeljebb ISCED1,2) közfoglalkoztatási jogviszonyban, vagy munkaviszonyban álló személy. A magasabb (legalább középfokú ISCED3) iskolai végzettségűek bevonására csak csekély arányban (5,9%) nyílt lehetőség. A tanúsítványt, vagy bizonyítványt szerzők célindikátora 68 000 fő (a bevont létszám 80%-a), amelyből 64 000 fő a programba lépéskor legfeljebb ISCED1,2 végzettségű (Felhívás, 2015).

A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1006/2016. (I. 18.) Korm. határozat módosításáról szóló 1545/2018. (X. 30.) Korm. határozat módosította a GINOP-6.1.1. projekttel kapcsolatos elvárásokat. A Kormányhatározat értelmében a GINOP-6.1.1. projekt keretösszege 31,15 milliárd forintra emelkedett. A munkaerőpiaci igényeknek megfelelően megfogalmazódott a digitális készség-, kompetenciafejlesztés igénye, mely az alacsony iskolai végzettségűek számára biztosítja a logikus-algoritmikus gondolkodás, a problémamegoldás, a magasabb rendű gondolkodási készségek fejlesztését. Ennek eredményeként a képzési tartalom kiegészült a digitális készségfejlesztő programelemmel. A programelemhez kapcsolódó – az Innovációs és Technológiai Minisztérium és a BM közös munkacsoportja által kidolgozott – 120 órás „Belépés a digitalizált munka világába” c. képzési program a 2018/2019 évi téli közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó Képzési Jegyzékre is felkerült.

A megfogalmazott célok az NGM (jogutódja a PM) szakmai irányításával, az NSZFH, mint konzorciumvezető, a BM, mint kiemelt konzorciumi tag, illetve a konvergencia régióbeli 18 megyei Kormányhivatal, mint konzorciumi partnerek együttműködésével valósultak meg.

#### *A GINOP-6.1.1. projekt előkészítése*

A BM már 2014. év utolsó hónapjaiban megkezdte a program előkészítését annak érdekében, hogy a közfoglalkoztatottak képzésének folyamatosságát biztosítsa a TÁMOP-2.1.6. projekt befejezését követően. A tervezés során a célcsoport sajátosságait figyelembe véve új programelemek kerültek kialakításra. A megfelelő képzési irány kiválasztását segíti elő a pályaezredklődés kérdőív, amely alapján minden résztvevő részére egyéni képzési terv készül. A program képzéseinek specialitása, hogy a szakmai képzési programok előtt 16 órában, a képzésben tartást és beilleszkedést segítő „Képzés hatékonyságának növelése”, a képzés végén 24 óra időtartamú, az elsődleges munkaerőpiacra való kivezetést segítő „Munkavállalás elősegítése”



felntt képzést kiegészítő tevékenységek kerültek beépítésre. A szakmai egyeztetések során a BM elkészítette a mentori feladatokra vonatkozó koncepciós javaslatát, melynek eredményeként a lemorzsolódás csökkentését folyamatos mentori tevékenység támogatta.

A GINOP-6.1.1. projekt elsődleges célcsoportja a közfoglalkoztatottak köre, ezért a közfoglalkoztatás szakmai irányításáért felelős BM határozta meg a célcsoport létszám allokációját megyei szinten, az adott megye munkaerőpiaci mutatói és a közfoglalkoztatásban lévők létszáma alapján, a kiemelt projekt indikátorainak figyelembe vételével.

#### *A GINOP-6.1.1. projekt megvalósítása, a megvalósítás tapasztalatai*

A GINOP-6.1.1. projekt indulását követően a kormányhivataloknak a bevonást hátráltató számos nehézséggel kellett megküzdeniük (kezdeti forráshiány, lassú adminisztratív folyamatok, humán erőforrás hiánya stb.). A kezdeti nehézségek miatt a 2015-2016. évi téli közfoglalkoztatásba történő bevonáshoz kapcsolódóan csak 2016 februárjában kezdődtek meg a képzések. A program keretében, figyelembe véve a munkaerőpiaci változásokat, több képzési igényfelmérés történt a BM szakmai koordinálásával, amely bázisul szolgált az Ajánlattételi Felhívásoknak és az arra épülő Képzési Jegyzékeknek. A BM a GINOP-6.1.1. projekt megvalósítási időszakában arra törekedett, hogy a képzési szakirányok meghatározásakor legnagyobb számban a munkaerőpiaci igényeknek is megfelelő, állam által elismert, egy-egy régióban hiányszakmának számító szakképesítések, illetve az alacsonyabb iskolai végzettségűek számára felajánlható szakmai képzések is felkerüljenek a képzési jegyzékre. A többszöri – legalább negyedévente történő, de igény, indokoltság esetén ennél sűrűbben lefolytatott – képzési igényfelmérések eredményeként a Képzési Jegyzék átlagosan évente legalább kétszer megújult, ezáltal a megvalósítás időszaka alatt folyamatosan megújuló képzési paletta segítette a kormányhivatalok bevonási szándékát. A képzésekbe történő nagyarányú bevonás során a BM kiemelt figyelemmel kísérte a közfoglalkoztatási programok indítását is, így a képzések jelentős része a téli időszakban valósult meg.

A képzések megkezdése szükségessé tette alapvető fejlesztések megvalósítását az informatikai rendszerben, amely a már működő program módosítását jelentette. 2016 áprilisában rögzíthetővé váltak a program képzésbe vonási folyamatát dokumentáló főbb iratminták (pl. az Egyéni képzési terv, Kérelem és Támogatási szerződés iratminták), melyet 2018. április-májusában az Európai Szociális Alap adatszolgáltatásához kapcsolódó Belépéskori-, Kilépéskori- és 180. napi kérdőívek (a továbbiakban: kérdőívek) rögzíthetősége követett. A fejlesztések azonban nem valósultak meg teljes körűen, erre mindössze a 2019. augusztus 27-i telepítéskor került sor.

A GINOP-6.1.1. projekt kezdetétől – bár változó intenzitással, de – folyamatosan növekedett a képzésbe vontak létszáma. 2016-ban mindösszesen 34 413 fő került bevonásra (ebből a munkaviszonyban állók száma 138 fő). A képzést sikeresen befejezők száma ebben az évben mindösszesen 16 261 fő volt (ebből munkaviszonyban állók száma 103 fő).

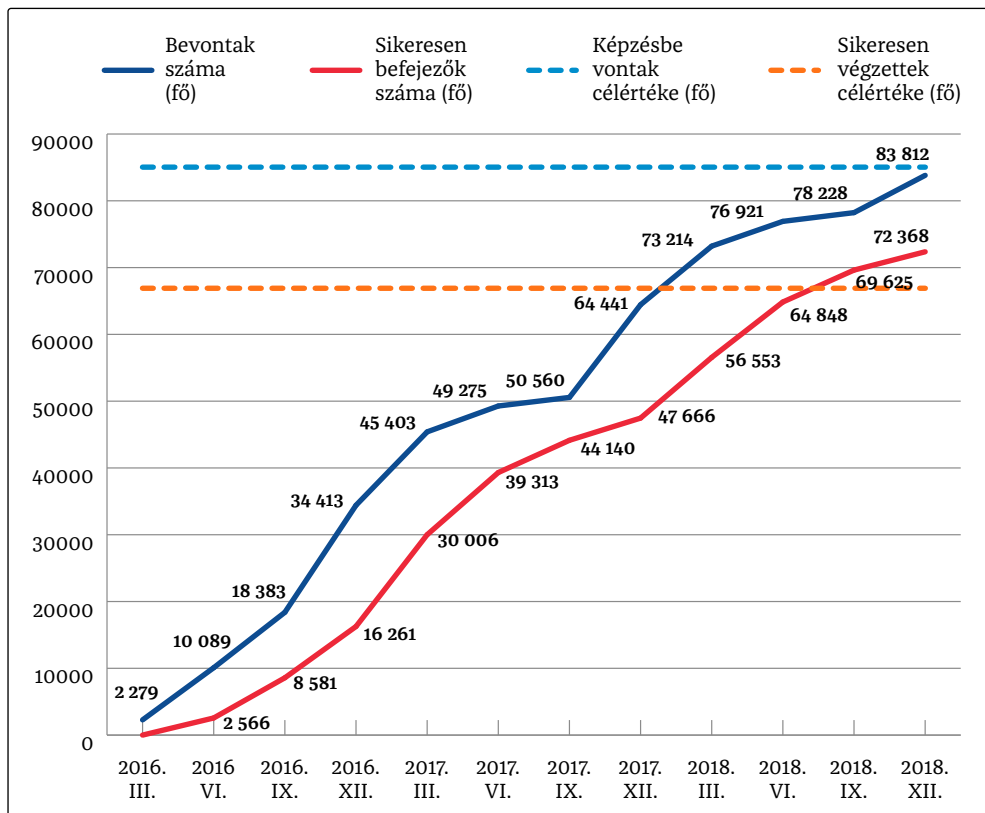
A 2017. évet is közel hasonló teljesítés jellemezte a bevonások tekintetében. A képzésbe vontak száma mindösszesen 30 028 fő (ebből munkaviszonyban állók száma 111 fő). A képzést sikeresen befejezők száma közel duplájára emelkedett, mindösszesen 31 205 fő (ebből munkaviszonyban állók száma 80 fő). 2018-ban a képzésbe vontak száma mindösszesen 19 371 fő volt (ebből munkaviszonyban állók száma 273 fő). A képzést sikeresen befejezők száma mindösszesen 24 902 fő (ebből munkaviszonyban állók száma 287 fő).

Elmondható, hogy a GINOP-6.1.1. projekt kezdetétől 2018. december 31-ig mindösszesen 83 812 fő került bevonásra (ebből munkaviszonyban állók száma 522 fő), azaz 98,6%-ban teljesült a program.





A kiemelt projekt másik legfontosabb eredményindikátora a képzést sikeresen befejezők száma, amely 2018. év végén összesen 72 368 főt tett ki (ebből munkaviszonyban állók száma 470 fő), ezzel teljesítve és meghaladva az elvárt 68 000 fős célértéket. A képzésbe vontak és a képzést sikeresen befejezők számosságának alakulását a 12. ábra, a megyei teljesítéseket pedig a 11. táblázat mutatja be részletesen.



12. ábra: A képzésbe vontak és a képzést sikeresen befejezők számának alakulása. Forrás: BM-KKSZF

Megyék megnevezése	Allokált teljes létszám 2015-2018 (fő)	Bevontak létszáma 2018. 12. 31. (fő)	Sikeresen végzettek száma 2018. 12. 31. (fő)
Megyék összesen	85 000	83 812	72 368
Bács-Kiskun	4 995	5 106	4 447
Baranya	4 945	4 808	3 829
Békés	3 870	3 930	3 519
Borsod-Abaúj-Zemplén	15 293	14 711	12 137
Csongrád	2 447	2 817	2 281

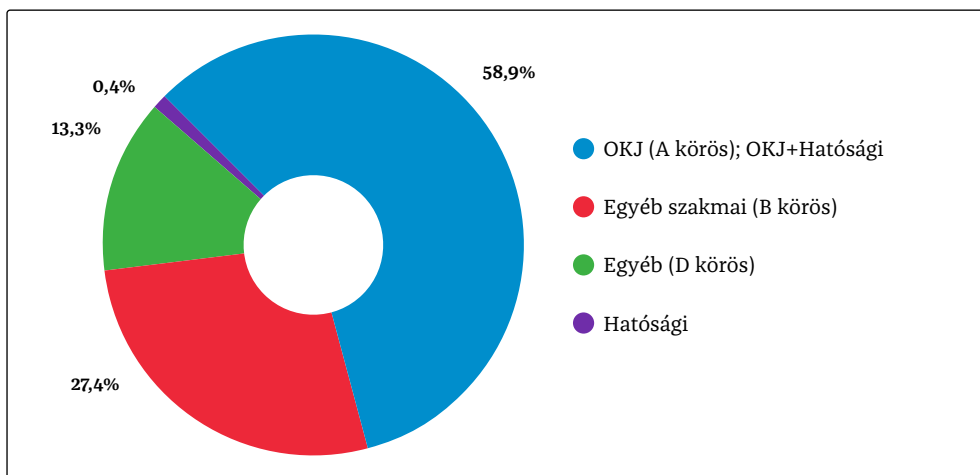


Fejér	2 588	2 309	1 932
Győr-Moson-Sopron	686	759	747
Hajdú-Bihar	8 242	8 438	6 969
Heves	4 149	3 752	3 084
Jász-Nagykun-Szolnok	5 331	5 439	4 874
Komárom-Esztergom	1 573	1 570	1 343
Nógrád	4 097	3 529	3 014
Somogy	5 240	5 399	4 585
Szabolcs-Szatmár-Bereg	14 040	14 168	13 440
Tolna	2 434	2 050	1 725
Vas	1 007	1 062	952
Veszprém	1 828	1 693	1 482
Zala	2 235	2 272	2 008

11. táblázat: **A honzorciumi partnerekre allokált létszám megoszlása, és ehhez kapcsolódó bemeneti és kimeneti indikátorok teljesülése megyénként.** Forrás: BM-KKSZF

A 2018. év végéig indított képzések egy része a célcsoport speciális adottságait figyelembe vevő, felzárkózásra lehetőséget nyújtó kompetenciafejlesztő program volt, melytől jóval nagyobb arányban valósultak meg OKJ-s és OKJ + hatósági (58,9%), illetve egyéb szakmai (27,4%) képzések. Ezek között a munkaerőpiaci igényeknek megfelelően a hiány-szakképzések is megjelentek, amelyek a közfoglalkoztatottak későbbi sikeres elhelyezkedését biztosíthatják (13. ábra).

A hiányszakmák közül az ipari és az építőipari (pl. gépi forgácsoló; kőműves és hidegburkoló; ács; festő, mázoló, tapétázó), illetve egyéb hiányszakmák is képviseltették magukat a megvalósult képzések listáján (pl. szakács; szociális gondozó és ápoló; húsipari termékgyártó; kertész).



13. ábra: **Képzésbe vontak arányának megoszlása képzési körönként.** Forrás: BM-KKSZF



2018. év végéig a képzésbe vontak létszámát tekintve a „TOP 10” tanfolyam között a zöldterületi kisép-üzemeltető, az alapkompentencia fejlesztés, az építő- és anyagmozgató gép kezelője, valamint a konyhai kiségitő képzésekre mutatkozott a legnagyobb számú igény (12. táblázat).

S.sz.	Képzés megnevezése	Képzési kör	Bevont létszám
1.	Zöldterületi kisép-üzemeltető	Egyéb szakmai (B körös)	5 728 fő
2.	Alapkompentencia fejlesztés	Egyéb (D körös)	5 298 fő
3.	Építő- és anyagmozgató gép kezelője	OKJ (A körös) + Hatósági + OKJ (A körös)	4 901 fő
4.	Konyhai kiségitő	OKJ (A körös)	3 373 fő
5.	Parkgondozó	OKJ (A körös)	3 190 fő
6.	Mezőgazdasági munkás	OKJ (A körös)	3 115 fő
7.	Bio- és zöldhulladék hasznosítás, komposztálás	Egyéb szakmai (B körös)	2 883 fő
8.	Zöldség- és gyümölcsfeldolgozó	OKJ (A körös)	2 498 fő
9.	Kerti munkás	OKJ (A körös)	2 141 fő
10.	Motorfűrész-kezelő	OKJ (A körös)	2 134 fő

12. táblázat: **GINOP-6.1.1-15 kiemelt projekt TOP 10 képzése a bevont létszám szerint**  
(az NSZFH 2018. december havi adatszolgáltatása alapján). Forrás: NSZFH/BM - KKSZF

A megvalósult képzések átlagos időtartama – a célcsoport adottságait (kellő motiváció, kitarás- és monotonia tűrés hiánya; mentális és pszichés problémák) is figyelembe véve – három hónap, azonban közöttük hosszabb, legalább 1000 óra időtartamú képzések (pl. asztalos, cukrász, hegesztő, szociális gondozó és ápoló, pék, villanszerelő) is megtalálhatóak.

A hátrányos helyzetű személyek és közfoglalkoztatottak esetében a képzési időszak alatt számos probléma veszélyeztethette a képzések eredményes befejezését, ezért a képzések teljes időtartama alatt jelen volt a mentori szolgáltatás. A GINOP-6.1.1. projektbe vontak közül 2016-ban 1 227 fő (3,6%), 2017-ben már 3 133 fő (10%), 2018-ban 2 880 fő (15%) morzsolódott le. A növekvő lemorzsolódási arány okai között dominánsan egészségügyi okok, anyagi nehézségek, családi és párkapcsolati problémák, beilleszkedési nehézségek szerepeltek.

A projekt összlétszámát tekintve 81 039 fő részesült mentori szolgáltatásban, ez a bevontak 96,7%-a. A többség (70,0 ezer fő) csak csoportos, 1,1 ezer fő egyéni, míg 18,0ezer fő csoportos és egyéni mentorálásban is részesült. A mentori beszámolókból gyakran visszatérő problémaként jelenik meg, hogy egyre nehezebb olyan hallgatókat bevonni a képzésekbe, akik motiváltak és szociális, egészségügyi problémáik sem veszélyeztetik a képzés sikeres befejezését. A mentori szolgáltatást igénybe vett személyek és a közülük lemorzsolódottak egymáshoz viszonyított aránya évről évre növekedett, ami főleg azzal magyarázható, hogy a projekt előrehaladtával egyre nehezebb volt motivált személyeket bevonni.

A képzések megvalósulását a BM helyszíni és dokumentumalapú monitoring vizsgálattal is támogatta. E tevékenység a GINOP-6.1.1. projekt előrehaladási ütemének, a szolgáltatások



megvalósulásának nyomon követését, a hátrányosan befolyásoló kockázatok feltárását, valamint a döntéshozók részére történő információnyújtást segítette elő. A képzések helyszíneire történő látogatások (bejelentett, valamint előzetes bejelentés nélküli ellenőrzések) keretében került megvizsgálásra a közfoglalkoztatottak képzésben történő részvétele. A BM a vizsgált képzések esetében feltárt és a képző intézmények munkáját érintő problémák kivizsgálására több esetben soron kívüli intézkedés kezdeményezését tartotta szükségesnek a képzések jogszerű megvalósítása érdekében, valamint javasolta az ellenőrzések szélesítését, utóellenőrzések lefolytatását az esetleges pótorák dokumentációjának kontrolálása céljából.

A BM, a közfoglalkoztatás egységes szakmai koordinálása érdekében a szakmai megvalósítók (képzési referensek, mentorok, pénzügyi referensek) munkáját a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzési programok eredményes végrehajtásának elősegítésére a teljes konzorcium részére szakmai értekezletekkel, szakmai felkészítőkkal, workshopokkal, esetmegbeszélésekkel, illetve a mentori tevékenységet folytatók részére szupervíziókkal támogatta.

#### **GINOP-6.1.1-program keretében képzésben résztvevők elhelyezkedése a közfoglalkoztatás befejezése után**

A BM Közfoglalkoztatási Statisztikai Elemzési és Monitoring Főosztálya a közfoglalkoztatásból 2016. január 01. és 2017. január 31. között kilépőkre vonatkozóan megvizsgálta, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony ideje alatt GINOP-6.1.1. képzésekben résztvevőknek milyen a munkaerőpiaci státuszuk a közfoglalkoztatásból történt kilépésüket követő 180. napon. Adataik szerint a képzésben résztvevő személyek 9,9%-a helyezkedett el a nyílt munkaerőpiacon a közfoglalkoztatási program befejezését követő 6. hónapban úgy, hogy a 180. napon is bejelentett jogviszonnyal rendelkeztek. A kilépők több mint kétötöde viszont újra közfoglalkoztatásban vett részt a 180. napon. Megyei szinten jelentős különbségek vannak az elhelyezkedési arányok tekintetében. A legmagasabb arányban – a kilépők több mint egyötöde – Győr-Moson-Sopron, Pest és Vas megyében helyezkednek el a képzésben is részt vett közfoglalkoztatottak. A másik póluson Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén és Hajdú-Bihar jelenik meg, itt csupán a kilépők 7-7,5%-át találtuk meg az elsődleges munkaerőpiacon munkaviszonyban a támogatást követő 6. hónapban (13. táblázat).

Az iskolai végzettség jelentősen befolyásolja az elhelyezkedési esélyeket. A képzési programban részt vevő csekély számú érettségizett személy 25%-a dolgozott a kilépést követő 180. napon, de magasabb, 15%-os volt a munkában állók aránya a szakmunkásképzőt, szakiskolát végzett egyének esetén is. A 25 év és az alatti fiatalok 12,7%-a állt munkaviszonyban a 180. napon a közfoglalkoztatás befejezését követően, míg az 50 év felettieknek csupán 7,1%-ának sikerül újra munkába állni a nyílt munkaerőpiacon.

A szakmai képzésben résztvevők elhelyezkedési rátája 10,3%, míg az általános képzést megszerzetteké csupán 6,8%. A szakmai képzésben részesülők közül az OKJ-s képzésben résztvevők 180. napi nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedési aránya csak árnyalatnyival magasabb (11,0%). A legtöbb, elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedő építő- és anyagmozgató gép kezelője képesítést szerzett. Az ilyen típusú képzésben részesülők átlag feletti elhelyezkedési aránnyal rendelkeznek (18,1%). A lista első helyein szerepel még a konyhai kisegítő (11,9%-os sikerességi rátával), a mezőgazdasági munkás (csupán 8,2%-os sikerességi rátával), a tisztítás-technológiai szakmunkás (11,1%-os sikerességi rátával), a zöldterületi kigép-üzemeltető (9,0%-os sikerességi rátával) és az állatgondozó (11,3%-os sikerességi rátával) (14. táblázat).



A KÖZFOGLALKOZTATÁS MINT SZAKPOLITIKA  
IV. A ZSUGORODÓ KÖZFOGLALKOZTATÁS (2016-2019)

133

Iskolai végzettség	Közfoglalkoztatásból kilépő létszám (fő)	A kikerüléstől számított 180. napon alkalmazásban állók	
		Elhelyezkedők aránya, %	Ebből: Az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedők aránya, %
8 általánosnál kevesebb	2 689	36,6	4,8
Általános iskola	13 012	44,5	10,0
<b>Alapfokú</b>	<b>15 701</b>	<b>43,2</b>	<b>9,1</b>
Szaktanulmányozó+szakiskola	243	55,6	15,6
Szakközépiskola+technikum	347	63,1	25,1
Gimnázium	287	62,7	24,7
<b>Középfokú</b>	<b>877</b>	<b>60,9</b>	<b>22,3</b>
<b>Felsőfokú</b>	<b>49</b>	<b>51,0</b>	<b>28,6</b>
<b>Összesen:</b>	<b>16 627</b>	<b>44,1</b>	<b>9,9</b>

13. táblázat: *Közfoglalkoztatási jogviszony alatt GINOP-6.1.1-15-ben\* résztvevők elhelyezkedése a közfoglalkoztatás befejezése után az egyén legmagasabb iskolai végzettsége szerint.* Forrás: Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai és Monitoring Főosztálya (\*2016. január 1 és 2017. január 31 között kilépők)

Szakmai képzés megnevezése	Az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedők száma, fő	A 180. napon az elsődleges munkaerőpiacon munkában állók aránya az adott típusú képzésben részesülők közül, %
Építő- és anyagmozgató gép kezelője	145	18,1
Konyhai kisegítő	70	11,9
Mezőgazdasági munkás	69	8,2
Tisztítás-technológiai szakmunkás	67	11,1
Zöldterületi kisgép-üzemeltető	63	9,0
Állatgondozó	60	11,3
Motorfűrész-kezelő	56	13,7
Háztáji zöldségtermesztés	45	6,1
Zöldség- és gyümölcsfeldolgozó	44	7,4
Családellátó	43	10,5
Település karbantartó	43	11,9
Közfoglalkoztatás szervező	36	26,9
Óvodai dajka	33	16,1
Kerti munkás	32	6,0
Parkgondozó	30	4,1
Közfoglalkoztatás szervező II.	23	16,3
Erdőművelő	20	7,6
Számítógépes adatrögzítő	20	22,2
<b>Összesen</b>	<b>1 531</b>	<b>10,3</b>

14. táblázat: *Közfoglalkoztatási jogviszony alatt GINOP-6.1.1-15-ben résztvevők közül a 180. napon munkában állók TOP20-as listája a GINOP program keretében megszerzett szakmai képzés szerint (az elhelyezkedők száma szerint csökkenő sorrendben)* Forrás: Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai Elemzési és Monitoring Főosztálya (\*2016. január 1 és 2017. január 31 között kilépők)



A legjobb az elhelyezkedési indikátor a gát- és csatornaőr, a hulladékfelvásárló és telepkezelő, a közterület-felügyelő, a közúti járművezetői kategóriás szakképesítések, a munkaruha- és védőruha-készítő, óvodai dajka, a vendéglátó eladó, a zöldség-gyümölcsfeldolgozó és festő bár ezekben az esetekben döntően csupán néhány fős elhelyezkedések történtek. Magasabb elhelyezkedő létszám és magas sikerességi ráta a társadalombiztosítási ügyintéző (14 fő, 56%), a pénzügyi ügyintéző (14 fő, 38,9%) és személy- és vagyonőr (10 fő, 37%) vonatkozásában beszélhetünk. A különböző ügyintézői képzést szerzők esetén azonban nem felejtkezhetünk el arról, hogy ezek pont olyan képzések, melyekben legalább középfokú végzettséggel rendelkezők vettek részt.

### *A projekt tapasztalatai és javaslatok a következő uniós költségvetési ciklus hasonló képzési programjainak tervezéséhez*

A GINOP-6.1.1. projekt keretében a célcsoport bevonása a projekt teljes időszaka alatt ütemezetten valósult meg, de – a célcsoport adottságait is figyelembe véve (kellő motiváció, kitartás- és monotonia tűrés hiánya; mentális és pszichés problémák) – inkább rövid időtartamú, a munkaerőpiaci (és közfoglalkoztatói) igényekre gyorsan reagálni tudó, szakképzett munkaerőt biztosító programok indultak. Ennek eredményeként az indított képzések tényleges átlagos fajlagos költségei elmaradtak a tervértékhez képest, ezért jelentős maradványok keletkeztek.

Bár a projekt költségvetése elviekben magasabb arányban lehetővé tette volna magas óraszámú, anyag- és költségigényes képzési programok megvalósítását, azonban a célcsoport iskolai végzettségét és motivációját is figyelembe véve, a hosszabb képzési programokban történő részvétel, a képzési időszak alatti motiváció fenntartása, a vizsgakövetelményeknek történő megfelelés mind-mind újabb kihívást jelentett a programok sikeres megvalósításában.

### *Mentori szolgáltatás a GINOP-6.1.1. projekt keretében*

A TÁMOP 2.1.6. projekthez hasonlóan e programnak is kiemelt célja a tartósan állást keresők megszólítása, közfoglalkoztatásba, ezen keresztül képzésbe vonása. A mentori szolgáltatással pedig a bevontak képzésben tartása, a képzés eredményes befejezése, a lemorzsolódás minél hatékonyabb megakadályozása. A hosszú hónapok, évek óta a munkaerőpiactól távol maradó munkanélküliek visszavezetése nem történhet automatikusan, hanem csak az oktatás, képzés, kompetenciafejlesztés, tanácsadás, segítő támogatás komplex alkalmazása mellett képzelhető el, és lehet sikeres. A mentor feladata a fenti célok elérése érdekében összetett.

A hátrányos helyzetű személyek és közfoglalkoztatottak esetében a képzési időszak alatt számos probléma veszélyeztetheti a képzések eredményes befejezését, mint pl. egészségügyi okok, anyagi gondok, családi és párkapcsolati problémák, beilleszkedési nehézségek. A kiemelt projektbe bevonásra kerülő ügyfelek már eleve olyan hátrányokkal indulnak, amelyek orvoslására a projekt keretében nem mindig van lehetőség, túlmutat azon és ezért kap hangsúlyos szerepet a mentori szolgáltatás a képzés teljes időtartama alatt. A problémák feltárása és megoldása során a mentor szoros kapcsolatot alakít ki a képző intézmény és a képzésben résztvevő között, igény esetén a segítő folyamatba szükség szerint a közfoglalkoztató, munkaadó vagy más szociális intézmény, orvos bevonása is megtörténhet. A napi munkájukban jelentkező problémákat, jó gyakorlatokat később részletesen is bemutatjuk.

### *A mentorok felkészítése, szakmai támogatása*

A GINOP-6.1.1. projekt tervezése során megvizsgáltuk a záródó TÁMOP 2.1.6. projektet, és feltártuk annak hiányosságait, valamint felhasználtuk az összegyűjtött tapasztalatait, tanulságait.



Ennek a vizsgálatnak a tükrében a mentori szolgáltatást egyrészt a résztvevők a korábbiánál sokkal nagyobb körére<sup>62</sup>, másrészt további munkaerőpiaci szolgáltatásokkal kívántuk kibővíteni annak érdekében, hogy a résztvevők könnyebben be tudjanak illeszkedni az oktatási folyamatba, tanulócsoportba, majd a képzés végén a szolgáltatások segítségével nagyobb eséllyel kerüljenek ki a nyílt munkaerőpiacra. Ennek egyik tervezett eleme a képzés elején 2×8, azaz összesen 16 órában az egyén kompetenciáit fejlesztő tréning volt (motiválás, konfliktuskezelés, tanulási technikák, együttműködés, pontosság, megbízhatóság.) A képzés végén azon ügyfeleket, akik – a képzés alatti hozzáállásuk, tanulmányi eredményeik alapján – várhatóan nagyobb eséllyel kerülhetnek ki az elsődleges munkaerőpiacra, előzetes szempontrendszer és a mentor javaslata alapján egy ún. "Munkaerő plusz" modulba kerülhettek volna. A bekerülők részére 4×6, azaz összesen 24 órában a munkaerőpiaci reintegrációjukat célzó tréninget terveztünk indítani munkaerőpiaci, álláskeresési, kommunikációs, munkahelyi beilleszkedést segítő elemekkel.

Mivel azonban a pályázati kiírás szerint a kiemelt projekt képzési programként került meghirdetésre, a tervezett szolgáltatási elemek ilyen szintű bővítését az Irányító Hatóság nem támogatta. A fentiekben vázolt két tréning végül, mint egy-egy képzési modul került beépítésre a projektbe, amelyet a felnőtt-képző intézmények beépítettek a képzési tematikáikba, és a képzések elején és végén valamennyi hallgató számára megtartottak. Ennek eredményességéről, használhatóságáról nem rendelkezünk információval, tekintettel arra, hogy a képzések tartalmának szakmai vizsgálata nem tartozik a BM hatáskörébe.

### *Tapasztalatok, jó gyakorlatok*

A mentorok munkájukról minden hónapban adatszolgáltatást nyújtanak, amelyből lemérhető az elvégzett munka mennyisége. Emellett negyedévente szöveges beszámolót is készítenek munkájukról, amelyben név nélkül, de részletesen bemutatják a rendszeresen visszatérő, gyakori problémákat, valamint egyedi, kirívó esetekről egyaránt említést tesznek. Azokat az eseteket, amelyekben egy-egy konkrét helyzetben alkalmazott jó gyakorlatot, kreatív megoldást írnak le a mentorok, folyamatosan bővítve közre adjuk valamennyi konzorciumi partner részére. Annak érdekében, hogy milyen szerteágazó problémák megoldásában kell kreatívan helyt állniuk a mentoroknak, a Jó gyakorlatok gyűjteményéből az alábbiakban kiemelünk néhány konkrét esetet.

- *Targoncavezető képzésben résztvevők esetében, több közfoglalkoztatottnál gondot okozott a képzés eredményes befejezését követően az engedélyhez szükséges igazolványkép elkészíttetése. A mentor a munkáltatóval, valamint a fényképezéssel történt egyeztetésének köszönhetően a közfoglalkoztató előleget biztosított a fényképezés árára, amelyet a közfoglalkoztatási bér kézhezvétele után a közfoglalkoztatottak visszafizettek a munkáltatónak.*
- *Öt osztályos felzárkóztató képzésre járó ügyfél lakhatási problémái miatt a képzés helyszínétől távolra költözött, így felmerült annak veszélye, hogy minden igyekezete ellenére a közfoglalkoztatott lemorzsolódik a képzésről, a közlekedési nehézségek és a távolság miatt. A mentor és a képző intézmény segítségével sikerült megoldást találni, és egy közelebbi városban szintén induló 5. osztályos felzárkóztató képzésben folytatta tovább a tanulmányait az érintett.*
- *Egy balesetet szenvedett ügyfél sérülései miatt – átmenetileg – önállóan nem tudott közlekedni. A lemorzsolódás megelőzése érdekében a mentor kezdeményezésére a képző intézmény*

62 A TÁMOP 21-os programban a résztvevők ötöde részesült mentori szolgáltatásban.



és a munkáltató összefogásának köszönhetően megoldódott az érintett szállítása, eljuttása a képzés helyszínére.

- A mentor az Anonim Alkoholisták csoportjaival vette fel a kapcsolatot annak érdekében, hogy az érintett ügyfele hiteles és önszorgó csoportoktól kapjon eredményes segítséget.
- Egy fő édesanyja gondozása miatt hiányzott a képzésről. A család, a mentor tanácsára helyi szociális gondozó segítségét vette igénybe, így a bevont közfoglalkoztatott részt tudott venni a képzésen.

A beszámolókból is kitűnik, mennyi energiát fektetnek a mentorok egy-egy nehezebben kezelhető, több problémával, nagyobb hátrányokkal küzdő ügyfél támogatásába, hogyan igyekeznek növelni önbizalmát és motivációját. A leírt esetekből következik, hogy a programba bevontaknak komplex humánszolgáltatásra lenne szükségük (pl. egészségügyi, szociális) a mentori szolgáltatás mellett, amelyre azonban a jelenleg folyó kiemelt programban nincs lehetőség. A célcsoport hátrányos helyzetéből adódó többletfeladatok egy részét is a mentorok látják el jelenleg, elhivatottságból és más szakmai kapcsolatrendszerük bevonásával. Ezek a tények megerősítik a mentori szolgáltatás létjogosultságát, nélkülözhetetlenségét.

## 5. KOMMUNIKÁCIÓ

### **A hazai kommunikációban kihangosuló elvárások**

A közfoglalkoztatás az évek során jelentősen fejlődött, megújulását, finomhangolását évről évre több jogszabály-módosítás is segítette. Szerteágazó szerepe ellenére a közfoglalkoztatás egyik legfontosabb feladata továbbra is a tartósan munka nélkül lévők aktivizálása és annak megakadályozása, hogy a munkájukat újonnan elveszített álláskereső végleg elszakadjanak a munka világtól. Ezt felismerve a magyarországi sajtóorgánumok elsősorban a közfoglalkoztatás foglalkoztatáspolitikai rendeltetését helyezik előtérbe, noha szociális és település-fenntartási funkciói sem kisebbrendűek. A médiában ebben az időszakban megjelent kritikák és különböző elvárások a következő témakörökre fókuszáltak:

- a közfoglalkoztatottak létszáma és munkaerőpiacra gyakorolt hatása;
- közfoglalkoztatási bér alakulása;
- közfoglalkoztatásból történő kizárás;
- Közfoglalkoztatási jogviszonyban történő visszafoglalkoztatás;
- fiatalok a közfoglalkoztatásban;
- jó gyakorlatok;
- időnyomunka.

A mértékadó országos lapok a közfoglalkoztatottak adataira vonatkozóan kezdetben a KSH adatait közölték, de 2015. második felétől egyre többen böngészték a BM erre vonatkozó statisztikáit is. Folyamatos érdeklődés övezte a költségvetés közfoglalkoztatásra elkülönített összegét, népszerűek voltak az Európai Unió aktuális országjelentései, a téli képzések, a kulturális közfoglalkoztatás részletei, illetve a törvénymódosítások is. A sajtómegjelenések alapján az egyes médiumok közfoglalkoztatásról alkotott véleménye az évek alatt apró lépésenként változott. 2016 végére megfigyelhető egyféle „enyhülés”, egyre több helyen olvasni a közfoglalkoztatás szükségességéről, a legtöbb esetben csupán a mértékét kritizálták.





### **A nemzetközi szervezetekkel folytatott kommunikációból származó kihívások**

2015 második felében és 2016 első felében a nemzetközi szervezetek korábban a közfoglalkoztatással szemben tanúsított egyértelműen negatív értékelése enyhült, a jelentéseknek azóta kevésbé hangsúlyos részét képezték a közfoglalkoztatásra vonatkozó megállapítások. A 2016. I. félévében kiadott CsR-ből úgy tűnik, mintha a közfoglalkoztatás és a munkaerőpiaci politika szakmai irányításának sikerült volna elfogadtatni a közfoglalkoztatottak szegmენტáltására vonatkozó érveit, hogy tudniillik jelentős részük azonnali elsődleges munkaerőpiaci integrációja a közfoglalkoztatástól nem elvárható. A 2016. évi CsR szerint „A követendő policy célja elősegíteni a közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiacra jutást, és erősíteni más (a közfoglalkoztatástól különböző) munkaerőpiaci politikákat.” Jóllehet, a Bizottság kommunikációjában, főként pedig az országjelentésekben továbbra is fellelhetők az alacsony hatékonyságra és az elégtelen célzásra vonatkozó megállapítások, a 2017. évi és 2018. évi ajánlások már nem tartalmaztak direkt a közfoglalkoztatásra vonatkozó elvárást. A BM kommunikációjának eredményeként könyvelhető el, hogy a 2018. évi OECD országjelentés, majd azt követően az uniós országjelentés is észrevételeink nyomán módosította a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési arányára vonatkozó adatait. A munkaerőpiaci hatékonyságra vonatkozó negatív megállapítás mellett a jelentések megemlítik a közfoglalkoztatás szegénységet enyhítő és a területi különbségeket mérséklő hatását is. 2017-től kezdődően a nemzetközi szervezetek jelentései elismerik a munkaerőpiaci teljesítményt és elégedetten nyugtázzák, hogy a közfoglalkoztatottak létszámában megmutatkoznak a visszafogásra irányuló kormányzati törekvések. Mindazonáltal még mindig túlzottnak tartják a közfoglalkoztatás aktív eszközökön belüli súlyát. A nemzetközi szervezetekkel folytatott kommunikáció témáit a 8. sz melléklet tartalmazza.

A közfoglalkoztatás javuló megítélésének egyik oka az ajánlásokban és a kommunikációban felvetett problémákra reagáló intézkedések foganatosítása (pl. a közfoglalkoztatottak nagyarányú képzése, szabályozási környezet változásai) voltak. A bírálatok csökkenésében szerepet játszhatott a magyar kormány 2015-ös, szigorú CsR-rel kapcsolatos határozott, elutasító magatartása, valamint az is, hogy az európai szemeszter beszámoltatási rendje megváltozott és a korábbinál nagyobb hangsúlyt fektettek a helyszíni dialógusokra. Az országjelentésekkel kapcsolatos műhelybeszélgetésen a DG Employment képviselői sokkal erősebb, személyesebb impulzusokat szerezhettek a hazai foglalkoztatás nehézségeiről, mint a korábbi beszámoltatási rendben.

A kommunikáció értékeléséhez fontos figyelembe venni azt is, hogy a 2015-ös tömeges migráció jelentősen áthelyezte az európai dialógus súlypontjait, és az európai munkaerőpiac lényegi átalakulásának kilátásával a munkaerőpiac, a foglalkoztatási helyzet és az önállóan elhelyezkedni nem tudó rétegek foglalkoztatásba vonásának problematikáját is új megvilágításba helyezte. Vélelmezhetjük, hogy a közfoglalkoztatással szembeni, korábban meglehetősen szigorú megítélés részben e jelenség hatására is enyhült.

### **Közfoglalkoztatási portál**

A Közfoglalkoztatási portál (<https://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/>) 2015 óta széleskörű információkat szolgáltat a közfoglalkoztatás rendszeréről. Tájékoztatót ad az aktuális és tervezett programokról, összegyűjti a közfoglalkoztatással kapcsolatos híreket, eseményeket és kutatási eredményeket. Folyamatosan frissülő adatok informálnak arról, hogy az egyes településeken



és a járásokban hányan vesznek részt a minta-, az országos, és a hosszabb időtartamú programokban, az álláskeresők mekkora része tud részt venni a másodlagos munkapiacra, és hogyan változik az adott területen a segélyezettek és a közfoglalkoztatottak aránya. A közfoglalkoztatók, köztük az önkormányzatok, az országos hatókörű közszolgáltató vállalatok, valamint a civil és egyházi szervezetek a portálon keresztül megismerkedhetnek a közfoglalkoztatás rendszerének alapvető fogalmaival, tájékoztatást találhatnak a munkavédelmi tudnivalókról, a képzési programokról és szolgáltatásokról. A honlapon megjelennek a BM közfoglalkoztatásra vonatkozó havi és éves adatai, a főbb létszámadatok részletes területi bontásban is elérhetőek. Mindezek mellett a portál lehetőséget biztosít a közfoglalkoztatás jó gyakorlatainak bemutatására, és felhívja a figyelmet a közelgő nyilvános eseményekre – pl. közfoglalkoztatási kiállítások és vásárok – is. A honlap legolvasottabb menüpontja a jelenleg 11 témakört felvonultató, 108 darab gyakran ismételt kérdés-válasz (GYIK). A közfoglalkoztatással foglalkozó tudományos munkákban egyre többen és egyre gyakrabban hivatkoznak a portál információira.

Leglátogatottabb menüpontok
1. GYIK
2. Hírek, aktualitások
3. A közfoglalkoztatásról (menüpont)
4. Dokumentumok
5. Iratminták/nyomtatványok
6. Képzések
7. Statisztika
8. Közfoglalkoztatási bér és járulékok
9. Jogszabályok
10. Tájékoztatók, programleírások

15. táblázat: **A közfoglalkoztatási portál menürendszere.** Forrás: Google Analytics

Fontos tájékoztatási feladatnak tesz eleget a portál azzal, hogy ismerteti, hátrányos megkülönböztetés esetén hová fordulhatnak a közfoglalkoztatottak jogi segítségnyújtásért. Fennállásának első évéhez viszonyítva, négy év alatt 22,8%-kal nőtt a portál felhasználóinak átlagos létszáma. Az állomány annak ellenére is növekedni tudott, hogy 2018-ban jelentősen csökkent a közfoglalkoztatásba bevontak száma. A leglátogatottabbak a február-március, illetve a szeptember-november hónapok. Az előbbi a közfoglalkoztatási programok indulása miatt, az utóbbi pedig a közfoglalkoztatási kiállításoknak köszönhetően emeli a látogatók számát.

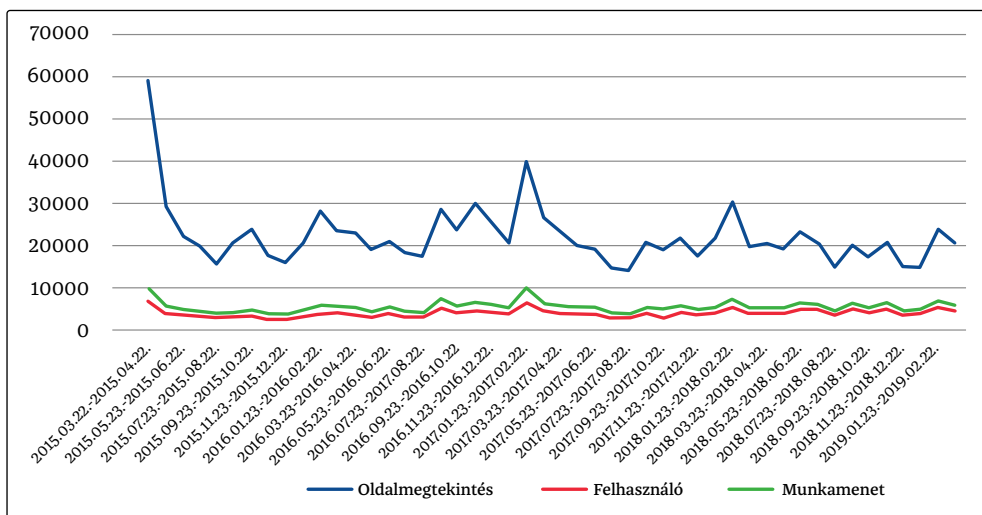
A honlap látogatói a portálon keresztül is felvehetik a kapcsolatot a BM közfoglalkoztatási főosztályaival. A 2015. március 22 - 2019. március 22. közötti időszakban közel kétszáz megkeresés érkezett, a kérdések megválaszolásának átlagos időtartama 3-5 munkanap. A beérkező levelek szerteágazó témákat érintenek, köztük a közfoglalkoztatási bért, az idénymunkára történő alkalmazás feltételeit, a közfoglalkoztatási programokat, a képzéseket, a közfoglalkoztatóvá válás lehetőségeit, a szabadságolást, a közfoglalkoztatás melletti munkaviszony lehetőségeit, a beszerzéseket, a különböző panaszokat, illetve a honlappal kapcsolatos kérdéseket.

2015. március 22-től 2019. március 22-ig terjedő időszakban 1 065,8 ezer oldalmegtekintés történt. Négy év alatt 196 991 felhasználó (új és visszatérő egyaránt) összesen 268 243 munkamenetet indított el. A látogatók száma a portál beharangozásának napján volt a



legmagasabb.<sup>63</sup> Az első év felhasználóinak átlagos napi száma 170-200 fő, hozzávetőlegesen 900 - 1 000 oldal megtekintésével. A második évtől kezdődően a felhasználók napi átlagos száma 250-300 fő, nagyságrendileg 1 200 - 2 000 oldal megtekintésével. Látogatottság szempontjából a legalacsonyabb napok a hétfőre és ünnepnapokra tehetőek. A legtöbb érdeklődő általában a hét első négy napján (hétfő-csütörtök) látogat el a Közfoglalkoztatási portálra.

A 2015. március 22-től - 2016. március 22-ig terjedő időszakban átlagosan 3 711 fő látogatott el a honlapra havonta, míg a 2018. március 22-től - 2019. március 22-ig tartó időszakban átlagosan 4 558 felhasználó. A felhasználói átlagos létszám az elmúlt évben a korábbi időszakhoz (2017. március 22. - 2018. március 22.) viszonyítva is emelkedett 16,9%-kal.



14. ábra: A Közfoglalkoztatási portál látogatottsági adatai. 2015.03.22 - 2019.03.22-ig. Forrás: Google Analytics

A közfoglalkoztatás főbb létszámadatai részletes területi bontásban (megyék, járáások, települések szerint) térképes megjelenítésben, valamint ABC rendben is megtalálhatóak a portál aloldalán (<http://kozfooglalkoztatatas.bm.hu/>). Ezen túl az aloldal tartalmazza a közfoglalkoztatásban résztvevő foglalkoztatók listáját, valamint a közfoglalkoztatás jó gyakorlatait is. A közfoglalkoztatás új típusú rendszerét 2011 óta fokozott médiaérdeklődés övezi, ezért a honlap friss információkkal és adatokkal történő ellátása, valamint működtetése továbbra is a BM egyik kiemelt fontosságú feladata.

## A Belügyi Tudományos Tanács Közfoglalkoztatási Munkacsoportja

### A Munkacsoport létrejöttének körülményei

Dr. Hoffmann Imre, közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkár kezdeményezésére, 2015 márciusában megkezdődött a közfoglalkoztatás területén folyó szakmai-tudományos

63 2015. március 25-én 9056 oldalmegtekintés történt. Ugyanezen a napon 1343 felhasználó (újaj és visszatérők is) összesen 1459 munkamenetet indított el.



tevékenységre vonatkozó együttműködés kialakítása a Belügyi Tudományos Tanács titkárságával. A megszületett döntés értelmében az elmúlt években végzett kutatások hasznosítása, a jövőbeni kutatói tevékenység, szakmai-tudományos rendezvények szervezése, valamint a tudományos pályázatok kiírása – a Belügyi Tudományos Tanács keretein belül – egy állandó munkacsoport létrehozását indokolta.

A Közfoglalkoztatási Munkacsoport a felkért, különböző tudományterületeket képviselő kutató és szakértő tagok részvételével 2015. július 29-én megtartotta alakuló ülését. A Munkacsoport összetétele azt a komplexitást tükrözi, amit a közfoglalkoztatás érdemi tárgyalása igényel. A Munkacsoport célja a közfoglalkoztatás-tervezés és -irányítás tudományos igényű, elméleti hátterének biztosítása.

A Közfoglalkoztatási Munkacsoport feladatai:

- A közfoglalkoztatás tervezése, irányítása és fejlesztése elméleti, szakmai kereteinek kialakítása:
  - a fejlesztésre vonatkozó javaslatok és a hasznosnak ítélt célkitűzések megfogalmazása az előzőleg kialakított szakmai koncepció és az érvényes kormányzati stratégia összevetésével;
  - a szakmai keretekbe illeszkedő, a gyakorlat javítását célzó hasznos javaslatok kidolgozása a szakpolitikai irányító és végrehajtó szervezet számára.
- Javaslatokat is megfogalmazó kutatások kezdeményezése a releváns összefüggések feltárására;
- A szakpolitika számára fontos gyakorlati és elméleti problémákat feltáró pályázatok kezdeményezése;
- Konferenciák és workshopok szervezése a kutatási eredmények ismertetésére, a különböző területen dolgozók (kutatók, közfoglalkoztatók, érdekvédelmi szervezetek) tapasztalatainak kicserélésére és az együttműködések ösztönzésére;
- Kapcsolattartás és együttműködés a Belügyi Tudományos Tanáccsal, a szakmai és tudományos közélet - a szervezet honlapján keresztül történő - folyamatos informálása;
- Szoros együttműködés a BM közfoglalkoztatási főosztályaival, és a közfoglalkoztatás rendszeréről informáló honlappal.

### A Munkacsoport tevékenysége

A Munkacsoport 2015. évi feladatterve szerint a közfoglalkoztatásra vonatkozó helyzetelemzést készítette. A releváns összefüggések alapján elkészített szakmai koncepció feltárta azokat a kutatási területeket, kérdéseket, amiket az eddigi kutatások nem érintettek, illetve a kutatások alapjául szolgáló tényadatok elavultak. A Munkacsoport és a BM Statisztikai Elemzési és Monitoring Főosztálya 2015. november 25-én tudományos-szakmai konferenciát rendezett *A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – javasolt fejlesztési irányok* címmel.

2016-ban írásbeli egyeztetéseket és többszöri ülésezést követően elkészült a Munkacsoport által kezdeményezett kutatások témajegyzéke. A Munkacsoport májusban kihelyezett ülésen megtekintette a tiszánánai és a tiszabői közfoglalkoztatási programokat. A tagok sok új benyomással gazdagodtak, a közfoglalkoztatás eddig még nem ismert összefüggéseivel ismerkedtek meg. A látogatás az elméleti és gyakorlati szakemberek közötti tapasztalat-, és információcserét is szolgálta. Novemberben, a Magyar Tudomány Ünnepe keretében a Munkacsoport és a Magyar Közgazdasági Társaság Munkaügyi Szakosztálya szervezésében műhelybeszélgetésre került sor *A közfoglalkoztatás, mint helyi fejlesztés* címmel.<sup>64</sup>

64 <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/a-kozfoglalkoztatatas-mint-helyi-fejlesztes2017>



A közel 50 szakértő részvételével, Prof. Dr. Chikán Attila moderálásával és Dr. Hoffmann Imre helyettes államtitkár jelenlétével kitüntetett rendezvényen a közelmúltban lezajlott empirikus kutatások eredményeiről számolt be Dr. Váradi Mónika, Dr. Csoba Judit, és Bodnárné dr. Boda Dorottya.

2017-ben a Munkacsoport a foglalkoztatási és felzárkóztatási projekteket irányító szakemberek számára műhelybeszélgetést szervezett Roma foglalkoztatás címmel. A június 21-én tartott rendezvényen Durst Judit, az University College London kutatója, a mélyszegénységben élő romák körében résztvevő kutatásokat folytató antropológus, Kovács Gábor szociológus a Máltai Gondoskodás Non-profit Kft. ügyvezetője, a Szeretetszolgálat foglalkoztatási projektjeinek vezetője, illetve koordinátora, és Bogdán László, a Baranya megyei Cserdi település vezetője részben egy rövid előadásban, részben pedig a kérdésekre válaszolva elmondták, hogy tapasztalataik szerint milyen sajátosságokkal kell számolniuk a halmozottan hátrányos helyzetű rétegek számára szervezett projektek szervezőinek. Az elhangzottakról egy interjú-változat<sup>65</sup> is készült.

2017 novemberében a Belügyi Tudományos Tanács Közfoglalkoztatási Munkacsoportja, az MTA Emberi Erőforrások Tudományos Bizottsága és a BM Statisztikai Elemzési és Monitoring Főosztály „Közfoglalkoztatás a 2016–2017. évi kutatások tükrében” címmel műhelybeszélgetést szervezett, amelyen több mint 30 tudományos kutató, és egyetemi oktató vett részt. A rendezvényen György László, a Századvég vezető közgazdásza, Molnár György, az MTA KTI kutatója, és Bazsalya Balázs, az ELTE TáTK doktorandusza ismertette a közfoglalkoztatással foglalkozó kutatásuk módszertanát, legfontosabb megállapításait, és az ezek alapján tett javaslatokat. A kutatási eredményeket ismertető előadásokat vita követte. A tanulmányok, illetve a róluk készített recenziók a közfoglalkoztatás honlapján olvashatók.<sup>66</sup>

2018 első felében a Munkacsoport több tagjának részvételével kiterjedt empirikus kutatás zajlott. Novemberben a Munkacsoport műhelybeszélgetést tartott a Hétfá Kutatóintézet által koordinált és általa, valamint vállalkozó partnerei által megvalósított „A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra” című kutatás eredményeiről. (A tanulmány, és a róla készített kivonat elérhető: <https://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/kutatasok-jelentesek>). A rendezvényen a BM és a Hétfá Kutatóintézet vezetőjének köszöntőjét az egyes területeket kidolgozó kutatók – Koltai Luca, Csoba Judit, Váradi Mónika, Rácz Kata, Németh Nándor – egyenként 10 perces előadása követte a legfontosabb megállapításait és javaslatokat tartalmazva.

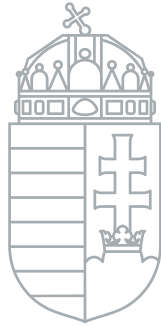
#### **A Munkacsoport eddigi tevékenységével kapcsolatos tapasztalatok**

A Munkacsoport tagjai szerint az elvégzett munka jól segítette az elméleti és gyakorlati szakemberek, illetve a kutatók közötti párbeszédet. A találkozások és a közös programok szemlátomást növelték a különböző, kapcsolódó területek (államigazgatás, önkormányzati szféra, tudományos élet, vállalkozói szféra) egymásról szerzett ismereteit, működésük megértését, a különböző szakpolitikák szempontjainak megismerését, és talán közeledését is. A tárcák sokszor hiányolt együttműködése érdekében még több, az érintkezési felületekről szóló tematikus beszélgetésre lenne szükség, és lehet, hogy a gondolkodás formálása érdekében ezek a műhelybeszélgetések a hatásköröket és illetékességeket meghatározó szabályozók megszületése előtt is hasznosak lennének az államigazgatás döntéshozói számára.

65 <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/helyi-diagnozison-alapulo-tudasra-es-szervezetettsegre-van-szukseg>

66 <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/kutatasok-jelentesek>





V.

# A KÖZFOGLALKOZTATÁS TOVÁBBI EREDMÉNYEI



## V. A KÖZFOGLALKOZTATÁS TOVÁBBI EREDMÉNYEI

### 1. KÖZFOGLALKOZTATÁS ALAPJAIN SZERVEZŐDŐ SZÖVETKEZETEK

#### A szociális gazdaság elhelyezkedése Magyarországon

##### *A szociális gazdaság rövid fejlődéstörténete, fogalmi keretei*

A szociális gazdaság koncepcióját az Európai Unió Fehér Könyve – Növekedés, Versenyképesség, Foglalkoztatás – vázolta fel, mint egyikét a XXI. századba vezető fejlődési utaknak (European Commission, 1994). A szociális gazdaság előretörésére – figyelemmel az EU Fehér Könyve által példászerűen felsorolt tevékenységekre –, különösen a személyi, szociális szolgáltatások, turizmus, információs, kommunikációs kulturális szolgáltatások, településüzemeltetés, környezetvédelem, ipari és mezőgazdasági termék előállítás és szolgáltatás területén van lehetőség (Frey, 2007). A helyi kielégítetlen szükségletek leginkább az elmaradott, forráshiányos területeken jelennek meg, ahol a foglalkoztatás és a működés költségei alig kitermelhetőek, és amelyek kielégítésére más szektor (állami és forprofit) korlátozottan vonható be. Ezeknek a helyi kezdeményezéseknek a fejlesztése több szempontból is ígéretes lehet, többek között:

- fogyasztó közeli tevékenységekkel ösztönzik és bővítik a foglalkoztatási lehetőségeket, ezáltal jobb életfeltételeket kínálnak a helyi közösségeknek,
- a helyi gazdaságfejlesztés szereplőiként kielégítetlen társadalmi szükségletek kielégítésére törekcsenek,
- növelik a munkahelyek számát és a gazdasági aktivitást, továbbá
- esélyt teremtenek a munkaerőpiacról tartósan kiszorult, illetve oda be sem jutott munkavállalóknak a munkaerőpiaci integrációra.

Magyarországnak nincs kimondottan a szociális gazdaság szektor fejlesztésére vonatkozó egységes koncepciója és komplex átfogó stratégiája. A szociális gazdaság terület célirányosan a Magyar Munka Tervben vázolt, három pillérrre épülő foglalkoztatást elősegítő támogatások rendszerében a második pillér, amely köztes szektorként a helyi lehetőségekre építve szervezi meg a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatását részben állami támogatásból, részben pedig saját bevételekből.

Hazánkban a szociális gazdaság fogalmának megjelenése a 2000-es évekre tehető, majd az uniós csatlakozást követően megjelenik a tervezési dokumentumokban, programokban és a szakpolitikában is. Ezt megelőzte az a tény, hogy Nyugat-Európában a folyamatos támogatási struktúrákra támaszkodó nonprofit szervezetekkel szemben előtérbe kerültek az önfenntartással biztató, piaci körülmények között megjelenő foglalkoztatás-bővítő kezdeményezések és szervezetek.

Az elmúlt évtizedekben több kutatás is próbálkozott a szociális gazdaság megfogalmazásával, szereplőinek feltérképezésével, de tekintettel arra, hogy a szociális gazdaság nem jelenik meg önálló szektorként, sokszor maguk a kutatók sem azonos definíciók mentén dolgoznak, ezáltal értelmezése mindmáig nem egyértelmű.

További zavart okoz, hogy egymás szinonimájaként felváltva használják a civil társadalom, nonprofit szektor, szociális gazdaság fogalmát, ezért pragmatikus okokból nagyon egyszerű és napjainkban is helytálló – foglalkozás fókuszú – definíciót használunk (Frey, 2007): olyan helyi kezdeményezéseket tekintünk a szociális gazdaságba tartozónak, amelyek célja



a nehezen elhelyezhető emberek integrálása a munka világába, foglalkoztatást, szakmai tudásuk fejlesztését és tanácsadást kínálva számukra. Emellett általános jellemzőjük, hogy:

- köztes helyet foglalnak el az állam és a forprofit szektor között,
- gazdasági és társadalmi küldetést egyaránt teljesítenek,
- céljuk nem a profit felosztása, hanem újrahasznosítása,
- magatartásukat a vállalkozó jelleg dominálja,
- kifejezetten ambicionálják a munkahelyteremtést, főleg a hátrányos helyzetűek számára,
- olyan tulajdonosi struktúrával rendelkeznek, amely képes garantálni az összes érdekelt bevonását és az öngazgatást,
- együttműködnek a helyi közösséggel a szükségletek meghatározásában és kielégítésében,
- új szolgáltatások és innovatív termékek létrehozására koncentrálnak.

További félreértésre ad okot a szociális jelző, amely nem adja vissza pontosan, illetve leszűkíti az eredeti kifejezés értelmét, amely kevésbé utal anyagi helyzetre vagy jóléti állapotra, inkább jelenti a közösség érdekében végzett, közösségi természetű gazdálkodást. Ezen vállalkozások társadalmi célja akkor érvényesülhet, ha az megfelelő átmeneti idő biztosítása mellett hosszabb távon sikeres üzleti vállalkozássá tehető.

Hazánkban kissé háttérbe szorult a szociális gazdaság, mint munkahelyteremtő eszköz és jelenleg még nem szerves része a hazai foglalkoztatáspolitikának, miközben az Európai Unió a szociális gazdaság szektor megerősítését a munkaerőpiac egyik alternatívájának, fejlődési útjának tekinti. A modell fejlődésében több neves világszervezetnek is kiemelkedő szerepe van, többek között az OECD-nek, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek (továbbiakban: ILO) és azIMF-nek.

A szociális gazdaság szervezeteinek a nemzetközi gyakorlatban nincs egzakt jogi formája – bármilyen típusú szervezet lehet – pl. társadalmi vállalkozás, nonprofit gazdasági társaság, egyesület, alapítvány, szociális szövetkezetek stb. –, ha van társadalmi célja és kimutatható társadalmi hatása, valamint a piacról, értékesítésből vagy szolgáltatás-nyújtásból származó bevétele. E széles körben használt fogalmi meghatározás szerint akár nyereségérdekelt gazdasági társaságok is ebbe a szektorba tartozónak tekinthetők, amennyiben megfelelő szinten kinyilatkoztatott (pl. alapító okirat) a szervezet társadalmi célja és a nyereség ilyen célú visszaforgatása a működésbe.

### *A szociális gazdaság hazai fejlődését elősegítő jogi és intézményi keretek főbb jellemzői*

Magyarországon a '90-es években végbement társadalmi-gazdasági változások utat nyitottak a munkaerőpiac fő áramlatán kívüli szervezetek kibontakozása előtt. A rendszerváltást követően az első szociális gazdaság típusú programok szinte kizárólag a nonprofit szervezetekhez és a civil társadalomhoz kötődnek. Ebben az időszakban hazánkban a szociális gazdaság és az ahhoz kapcsolódó új fogalmak alig ismertek, a társadalom többsége nem ismeri e szektor sajátosságait, mindez akadálya volt az előrelépésnek. A napjainkban elterjedt szociális gazdaság koncepció és fogalom erőteljesebben az uniós csatlakozás idején jelent meg, az uniós források bevonásával.

A társadalmi szervezetek jellemzően országos közalapítványokból, köztestületekből, közhasznú társaságokból és alulról szerveződő civil szervezetekből álltak. Ezek az önszerveződő közösségek kezdetekben jellemzően sport, szabadidős, szociális, kulturális és oktatási területeken tevékenykedtek, míg a helyi foglalkoztatási kezdeményezésekben betöltött szerepük elhanyagolható volt.





Viszonylag korán felismerésre került, hogy a helyi önszerveződő közösségek működéséhez, megerősödéséhez a társadalom elfogadásán felül kiszámítható, stabil pénzügyi háttérre van szükség. A támogatás tekintetében az első meghatározó változást az 1991. március 1-jén hatályba lépő Ft. jelentette, amelynek a 45. § (4) bekezdése kimondta, hogy „A Foglalkoztatási Alapból és a Munkaerőpiaci Bizottság hozzájárulásával foglalkoztatási célú alapítvány létesíthető és támogatható”.

Több támogató szervezet közül is kiemelendő az 1992. évben megalapításra került Országos Foglalkoztatási Alapítvány (OFA), amely az elmúlt évtizedekben a foglalkoztatás-munkaügy területén feladatot vállaló szervezetek legnagyobb állami szponzora és szakmai irányítója volt. A nonprofit szervezetek foglalkoztatási projektjei támogatásának kezdetben egyetlen célja volt: munkához és ezen keresztül megélhetéshez juttatni az elsődleges munkaerőpiacon esélytelen munkanélkülieket, ezáltal is mérsékelve a munkanélküliséget.

Az OFA támogatáspolitikája folyamatosan fejlődött, differenciálódott, a kilencvenes évek közepétől célcsoport megközelítésűvé vált és egy-egy jól körülhatárolt célcsoport foglalkoztatásának elősegítésére önálló támogatási programot indított (pl. tartós munkanélküliek, romák, megváltozott munkaképességűek stb.). A programokban megjelentek a célcsoport elhelyezkedési esélyeit, munkavállalói képességeit megalapozó személyi szociális szolgáltatások, illetve a fenntarthatóság érdekében elvárásként jelent meg a nyereséget eredményező tevékenység.

1997. évtől az OFA közalapítvány lett, illetve ettől az évtől a foglalkoztatási törvény megengedte, hogy a megyei munkaügyi központok közvetlenül támogassák a foglalkoztatási célú nem állami szerveződéssel rendelkező szervezeteket, ezáltal a korábbiakhoz képest kibővültek a támogatás formái és területei.

Áttörést az Ft. 1998. évi majd 2000. évi módosításai, valamint az azt kiegészítő jogszabályok<sup>67</sup> hoztak. Ezek a jogszabályváltozások új perspektívát nyitottak a foglalkoztatási célú szociális gazdaság szervezeteinek. A munkaügyi központoknak a hagyományos aktív eszközök kombinációival lehetőségük nyílt olyan komplex foglalkoztatási programok megvalósítását támogatni, amelyek hozzájárultak a helyi foglalkoztatási gondok enyhítéséhez. Mindez a megvalósító szervezet számára is haszonnal járt, tekintve, hogy ez által a források tervezhetőbbé váltak, a működési költségeik finanszírozásával erősödött a pozíciójuk, illetve képzések és szolgáltatások biztosításával elindult egy szervezetfejlesztési folyamat. Az állami rendszerekkel történő együttműködés új szintre emelte a partnerséget (Tésits Róbert et. al., 2009)

A nonprofit szektor fejlődésében az ún. 1%-os törvény elfogadása – amely a Nemzeti Civil Alapprogram forrását képezte – szintén jelentős lépés volt a szervezetek kiszámíthatóbb működésében, illetve a hosszú távú tervezhetőség szempontjából.

A fejlődéstörténet egyik fontos állomása a 2004-es év, amikor Magyarország az Európai Unió tagjaként jogosulttá vált az uniós fejlesztési források igénybevételére. A hazai forrásból kidolgozott szociális gazdaság típusú támogatási programok bevált „gyakorlatai” megjelentek a releváns Operatív Programok intézkedései között. Az (elő) csatlakozási időszak forrásai és kritériumai hatással voltak a hazai támogatáspolitikára, előtérbe kerültek olyan támogatási elvek, mint a szubszidiaritás elve, a programozás elvének követése, az addicionalitás és a partnerség elve. Az európai uniós támogatáspolitikára bizonyos mértékig

67 Módosított 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról



megosztotta a szektort, tekintve, hogy a pályázati feltételek magasabb elvárásokat, professzionális szervezeti, pénzügyi és gazdasági tudásokat igényeltek, ezáltal az ezeknek az elvárásoknak nem megfelelő szervezetek kimaradtak a pályázati forrásokból.

A szociális gazdaság szektor kibontakozását tovább segítette a szövetkezeti forma szabályozása. A Szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény célja, hogy a szociális szövetkezetek a szociális gazdaság aktív szereplőivé váljanak és a társadalom perifériájára sodródott tagjai számára a munka világába történő visszavezetéssel biztosítsák a lét- és önfenntartást. A szövetkezeti forma megismerésére, illetve elterjesztésére 2007-ben az OFA a törvényi szabályozással összhangban pályázati felhívást hirdetett, majd fejlődésüket tovább támogatták az uniós forrásokban megjelenő pályázati lehetőségek.

### *Szociális gazdaság szervezeteinek foglalkoztatási szerepe, értékei*

Frey Mária elemzéseire támaszkodva (ld. pl. Frey 1997) elmondható, hogy a 2000-es évek környékén a támogatás- és foglalkoztatáspolitikai eredményeképpen kb. 300-400 foglalkoztatási célú nonprofit szervezet működött, amelyek képesek voltak arra, hogy foglalkoztató, szolgáltató, közösségfejlesztő funkciójukat folyamatosan ellássák. Tevékenységük szerteágazó, de többségük szocioökonómiai, és a munkaerőpiaci hátrányokkal küzdő emberek számára kidolgozott foglalkoztatási projekteket menedzsel, továbbá munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújtott és részt vett a szociális ellátásban. A támogatók részéről levonható egyik legfontosabb tapasztalat, hogy ezek a nonprofit szervezetek a megfelelő pénzügyi és szakmai támogatás mellett a munkaerőpiacon leghátrányosabb helyzetű emberek rendkívül összetett munkaerőpiaci (re)integrációjára is vállalkoztak, és azt többségük sikeresen végre is hajtotta. A támogató állami intézményrendszer programfejlesztő tevékenysége számos nemzetközi modell adaptálását segítette elő, ösztönözte a helyi közösségi kezdeményezésekre épülő szociális gazdaság tevékenységeit megvalósító kísérleti programok elindítását.

A munka világában tevékenykedő szociális gazdaságba tartozó szervezetek tevékenységük által több szálon is kötődtek a foglalkoztatáspolitikai célkitűzések és feladatok megvalósításához. Többek között:

- korábban nem alkalmazott, új szociális és foglalkoztatási formákat hoztak létre,
- a döntések és jogszabályok előkészítésében építeni lehetett a szervezeteknél felhalmozott tapasztalatokra,
- munkaerőpiaci projektjeikbe marginalizálódott társadalmi csoportokat vontak be, képviselték értékeiket, közreműködtek életminőségük javításában és hátrányaik csökkentésében,
- olyan célcsoporthoz juttatták el a támogatási forrásokat és szolgáltatásokat, amelyeket az intézményesült közzféra, illetve a forprofit szektor nem ért el,
- erőforrásaikat önkéntesek bevonásával bővítették.

Az elmúlt évtizedben a szociális gazdaság szervezetei közül a nonprofit/civil szervezetek foglalkoztatási szerepe, társadalmi részvétele, érdekérvényesítő képessége és működési feltétele alapvetően megváltozott, a bevonásukkal történő foglalkoztatást bővítő törekvések megtorpantak.

Ugyanakkor a 2006. évtől megjelenő, a társadalmi célokat is magáénak valló szövetkezeti szektor egyre nagyobb szerepet kap, mint a helyi gazdasági és foglalkoztatási kezdeményezéseket megvalósító szervezeti forma.



## **Szociális gazdaság és a közfoglalkoztatás**

### *Szociális gazdaság és a közfoglalkoztatás viszonya*

A Kormány által jóváhagyott Magyar Munka Terv három pilléren biztosítja a foglalkoztatás növeléséhez szükséges támogatásokat. Az egyik ilyen pillér a szociális gazdaság erősítése, amely a gazdaságfejlesztés és a foglalkoztatás bővítéséhez szükséges eszköztár fontos részét képezheti. A szociális gazdaság meghatározó szereplői a szövetkezetek, amelyek új vállalkozói formaként jelentős szerepet tölthetnek be a helyi gazdaság élénkítésében, valamint megerősítik a társadalmi kohéziót, amelyek révén egyúttal a gazdaság stabilitásához is hozzájárulnak.

Több éve deklarált kormányzati szándék, hogy a közfoglalkoztatás értékteremtő programjai bázisán, a nyílt munkaerőpiacra történő visszavezetés egyik lehetséges kimenete a szociális szövetkezet legyen. Hangsúlyos elemként jelenik meg, hogy a közfoglalkoztatásból kikerülő, munkatapasztalattal rendelkezők számára a szociális szövetkezetek a foglalkoztatás következő lépcsőfokai legyenek az elsődleges munkaerőpiac felé, illetve a közfoglalkoztatottak önfoglalkoztatóvá, szövetkezeti taggá vagy szövetkezeti alkalmazottá váljanak. Ezért a Kormány az arra alkalmas közfoglalkoztatási programokban 2013 óta támogatja a szociális szövetkezetek alakításának elősegítését, valamint a működési feltételeik javítását célzó tevékenységek szakmai-módszertani támogatását, az e célra biztosított uniós források elérésének elősegítését.

A közfoglalkoztatási programok egyik kimeneteként meghatározott szociális szövetkezetek létrejöttének elengedhetetlen feltétele:

- az indulásukat segítő gazdaságilag mérhető eredményt előállító közfoglalkoztatás,
- a települési közösségek érdekében tenni akaró motivált, felkészült humán erőforrás, aki képes cselekvésre bírni a helyi hasonló gondolkodásúakat,
- a működést megalapozó állami támogatások, akár pályázati források – Fókusz/GINOP pályázati program -, akár a közfoglalkoztatás keretében beszerzett vagyonelemek szövetkezet részére történő ingyenes átadásának lehetősége.

Az eddig eltelt időszak tapasztalatai azonban rávilágítottak arra, hogy nem minden településen van meg a létjogosultsága, lehetősége az ilyen típusú szervezeti forma kialakításának. Ennek okai jellemzően a következők:

- nincs arra alkalmas vezető, szakember a településen,
- a foglalkoztatható álláskereső és közfoglalkoztatottak jellemzően felkészületlenek, nem rendelkeznek megfelelő motivációval,
- nincsenek meg a környezeti, gazdasági és piaci feltételek a tevékenységek kialakításához, eredményes működtetéséhez.

### *Mérföldkövek a szövetkezetek jogi szabályozásában*

A BM, összhangban a kormányzati célokkal, megtette és megteszi mindazokat az intézkedéseket, amelyek ösztönzik a szociális szövetkezetek alapítását és elősegítik annak hatékony és gazdaságilag megalapozott működését. Többek között a járási startmunka mintaprogramok támogatásával olyan értékteremtő tevékenységek beindításához teremtette meg az alapokat és eszközöket, amelyek elvezethetnek egy önfenntartó rendszer, a szociális szövetkezet megalapításához. Továbbá kezdeményezője volt azoknak a jogszabályoknak, amelyek a szociális szövetkezetek működési és jogi támogatási feltételeinek javítását szolgálják és megfelelően ösztönzik e vállalkozási forma szerveződését és elterjesztését.



A szövetkezetek jogi szabályozása a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. (a továbbiakban: Ptk.) 2014. március 15-ei hatályba lépését követően alapvetően megváltozott<sup>68</sup>. A Ptk. harmadik könyve a szövetkezeteket a jogi személyek között szabályozza az egyesületekkel, gazdasági társaságokkal, alapítványokkal együtt. A Ptk. tartalmazza a szövetkezetek alapítására, átalakulására, megszűnésére, szervezeti felépítésére stb. vonatkozó általános szabályokat.

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 7. § (1) bekezdés 6. pontja – éppen arra való tekintettel, hogy a jogszabályok nem kizárólag a gazdasági társaságok számára teszik lehetővé a gazdasági tevékenység végzését – bevezeti a gazdálkodó szervezet fogalmát, amelybe beletartozik többek között a gazdasági társaság, az egyesülés, a szövetkezet, egyéni cég, egyéni vállalkozó, de még a helyi önkormányzatok is a gazdálkodó tevékenységükkel összefüggő polgári jogi kapcsolataik tekintetében.

A szövetkezetek, azon belül a szociális szövetkezetek a magyar jogrendszer által elismert, és jól szabályozott jogi személyek. A Ptk. szabályozásán felül a szociális szövetkezetekre szabottan a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény tartalmaz külön rendelkezéseket.

#### *A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (a továbbiakban: Szövetkezeti tv.) módosítása*

A Szövetkezeti tv. értelmében a szociális szövetkezet célja a hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése. 2014-ben új foglalkoztatási jogviszony került bevezetésre. A szociális szövetkezetben a személyes közreműködés lehetősége kibővült a tagi munkavégzésre irányuló ún. „sui generis” jogviszonnyal, amely a tagsági jogviszony alapján biztosítja a jövedelem-szerzés korábitól eltérő, a feladathoz jobban adaptálható módját.

A Szövetkezeti tv. 2017. január 1-jei módosítását követően egyrészt szociális szövetkezetnek a nevében viselnie kell a fő tevékenységére utaló megjelölést, valamint a „szociális szövetkezet” megnevezést, másrészt kötelezővé válik egy helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulásának a tagsága.

2019. július 10-től a Szövetkezeti tv. III. Fejezetének 3/A. alcímében került nevesítésre a start szociális szövetkezet. A törvénymódosítás célja, hogy a közfoglalkoztatási startmunka programokra épülő szociális szövetkezetek sajátos kategóriája a jogi szabályozásban is önállóságot és elismerést nyerjen. A start szociális szövetkezetek esetében az alapításban és a működésében részt kell vennie a közfoglalkoztató önkormányzatnak, illetve az alapítók között lennie kell olyan személyeknek, akik közfoglalkoztatottként az önkormányzattal közfoglalkoztatási jogviszonyban állnak, vagy a tagsági jogviszonyuk keletkezését megelőző egy éven belül közfoglalkoztatási jogviszonyban álltak. Azon szociális szövetkezeteknél, ahol a közfoglalkoztató önkormányzat nem alapító tagja, csak tagja a szövetkezetnek, de az alapítói körben közfoglalkoztatottak vannak, továbbra is a közfoglalkoztatás alapján szerveződő szociális szövetkezetként értelmezendők.

#### *A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.) módosítása*

A Kftv. a jogszabályi feltételek fennállása esetén lehetővé tette, hogy a szociális szövetkezetek haszonkölcsön-szerződés keretében ingyenesen használatba vehetik a közfoglalkoztatás keretében beszerzett tárgyi eszközöket, termőföldet és az állatállományt. A közfoglalkoztatásból átadott vagyon sorsát – rendeltetészerű hasznosítását – a haszonkölcsön-szerződés

68 Ptk. Harmadik Könyv 3:1 – 3:48. § A jogi személy általános szabályai; Ptk. Harmadik Könyv 3:325 – 3:367. § Szövetkezetek



lejártáig kijelölt állami képviselő kíséri figyelemmel. Ezáltal lehetővé vált, hogy a közfoglalkoztató önkormányzatok a közfoglalkoztatási támogatásból beszerzett és tulajdonukban lévő nagy értékű gépeket, berendezéseket a törvény feltételeinek megfelelően szövetkezeti keretek között hasznosítsák.

### *Közösségi versenyjogi szabályok*

A szociális szövetkezetek, mint vállalkozások az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. és 108. cikkének megfelelően jogosultak csekély összegű (ún. de minimis) támogatások igénybevételére, akár csak a többi piaci szereplő<sup>69</sup>. A szociális szövetkezetek a de minimis szabályok alá nem tartozó közfoglalkoztatási támogatásban nem részesülhetnek gazdasági tevékenységük keretében. A Kftv. 1. § (3) bekezdés i) pontja kizárólag a helyi vagy azon túlmutató közösségi feladatok (pl. egészségmegőrzés, szociális, nevelési, oktatási feladatok stb.) ellátására teszi lehetővé a szociális szövetkezetek közfoglalkoztatási támogatását.

### *Mérföldkövek a szociális szövetkezetek támogatási rendszerében*

A BM a szociális szövetkezetek működési feltételeinek javítása és gazdasági stabilitásuk elősegítése érdekében aktívan részt vett a hazai és az uniós források bevonásában.

- A 2007-2013. év közötti programozási időszakban 33 szociális szövetkezet nyert a „Szociális gazdaság fejlesztése a konvergencia régiókban” című TÁMOP-2.4.3. D jelű pályázati konstrukcióban összesen közel 1,3 milliárd forint uniós forrást.
- A 2014-2015. évben meghirdetett Tagi munkavégzésre irányuló jogviszony foglalkoztatási forma elterjesztését segítő („Sui generis”) támogatási programban 25 szociális szövetkezet részesült több mint 165 millió forint támogatásban.
- 2016 júniusában a „Start-munkaprogram” kiadási előirányzatból az OFA részére átadott 10 milliárd forint, majd további 2 milliárd forint keretösszeg terhére meghirdetésre került a „Fókuszban az önkormányzati tagsággal rendelkező szociális szövetkezetek támogatása” című pályázati program.
- 2018-tól a szövetkezetek fejlesztéséhez kapcsolódóan kedvezményes hitelkonstrukció került kiírásra (pl. GINOP-8.8.1.), illetve elérhetővé vált az Erste Bank „Social banking” programja.

A Kftv. lehetőséget biztosít a közfoglalkoztatás során beszerzett eszközök haszonkölcsön szerződés keretében történő ingyenes átadására. A közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szövetkezetek esetében – 2019. év első félévéig – 86 szociális szövetkezet és közfoglalkoztató önkormányzat között jött létre haszonkölcsön szerződés. A korábban közfoglalkoztatási támogatásból beszerzett eszközök közül ily módon a szociális szövetkezetek használatába közel 2 milliárd 59 millió forint értékben kerültek át vagyonelemek.

### **Közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szövetkezetek szerepe és sajátosságai**

A szövetkezetek az európai jogrendszerekben elismert, a tagállamok gyakorlatában eredményesen működő olyan, az önszegély elve alapján létrehozott különleges társas vállalkozások,

69 A szociális szövetkezetekre is a Bizottság 2013. december 18-i 1407/2013/EU rendelete (általános de minimis rendelet, 1407/2013/EU bizottsági rendelet), valamint – a mezőgazdaságban tevékenykedő szociális szövetkezetek esetén – a Bizottság 2013. december 18-i 1408/2013/EU rendelete (mezőgazdasági de minimis rendelet, 1408/2013/EU bizottsági rendelet) szabályait kell alkalmazni.



amelyek más piaci szereplőkhöz képest sajátosságokat mutatnak célkitűzéseikben, működésükben és értékeikben.

A szociális szövetkezet olyan speciális gazdálkodó szervezet, vállalkozás,

- amely ötvözi a gazdasági társaságok és társadalmi szervezetek előnyeit, mert a hátrányos helyzetű embereknek biztosít munkalehetőséget, és/vagy olyan szükségletek kielégítésére törekszik, melyet a piacgazdaság nem tud felvállalni;
- amelynek elsődleges feladatai közé tartozik a munkahelyteremtés, emellett azonban a tagok és bizonyos esetekben hozzátartozóik szociális és kulturális igényei kielégítésére is törekszik az úgynevezett közösségi alpjából;
- amelynek tagjai egyenlő joggal - az egy tag egy szavazat elvének megfelelően - részt vesznek a szövetkezet működését meghatározó döntésekben, a végrehajtás ellenőrzésében, vezetői megválasztásában;
- amelyet a vagyoni hozzájárulás megfizetésének vállalásával legalább 7 alapító tag alapíthat;
- amelynek a természetes személy tagjain kívül egy helyi önkormányzat vagy nemzeti önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása - továbbá jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet tagjának lennie kell;
- amelynek nem természetes személy tagjainak száma nem haladhatja meg a taglétszám 25 %-át, az egyes tagok vagyoni hozzájárulása nem haladhatja meg a tőke 15 %-át, a nem természetes tagok vagyoni hozzájárulásának összege pedig nem haladhatja meg a tőke 1/3-át.

A nemzetközi gyakorlatban a szociális szövetkezet<sup>70</sup> elsősorban üzleti vállalkozás, amely társadalmi problémát old meg üzleti eszközökkel, sok esetben újszerű ötletek alkalmazása mellett. Gazdasági szervezetként magán viseli a mikro- és kisvállalkozások jegyeit is. Céljai eléréséhez rendelkezik üzleti tervvel, finanszírozási forrással, emberi és infrastrukturális erőforrással, marketing tevékenységgel és társadalmi elismertséggel. Alapelve a gazdasági, a társadalmi és a környezeti szempontok optimalizálása. Ötvözi az innovációt, a vállalkozást, a társadalmi célt és az általa generált bevételeknek köszönhetően pénzügyileg is fenntartható. Hazánkban jelenleg a fentiekől eltérő ütemben fejlődnek a szociális szövetkezetek, üzleti teljesítményük változó, nehézkes a szakmai irányítás és a költségeik jelentős százalékát személyi kiadásokra fordítják.

A közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szövetkezetek elsősorban a startmunka mintaprogramok értékteremtő, termelő tevékenységet folytató projekteire építve kerültek megalapításra. Ezek a szociális szövetkezetek a munkahelyteremtés forrásai olyan területeken, ahol a hagyományos „befektetői” vállalkozói struktúrák nem minden esetben jelennek meg. A szociális szövetkezetek legfontosabb helyi partnerei a települési önkormányzatok, amelyek alapvető szerepet töltenek be a szervezetek működtetése során felmerülő likviditási problémák, adminisztratív feladatok kezelésében, valamint lehetővé teszik, hogy a helyi fejlesztések komplex rendszerben valósuljanak meg.

70 A szövetkezetek alapelvei, értékei és célja vonatkozásában két nemzetközi dokumentum jelent támpontot; a márai nemzetközi szinten elismert és kiindulópontként tekintett roachdale-i szövetkezet alapszabálya, mely az európai szövetkezeti dogmatika alappillére, illetőleg a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének manchesteri kongresszusán 1995. szeptember 22-i hatállyal megszületett Nyilatkozat, mely taxatíván felsorolja a minden szövetkezet esetén kötelezően kifejezésre juttatandó alapelveket és értékeket.

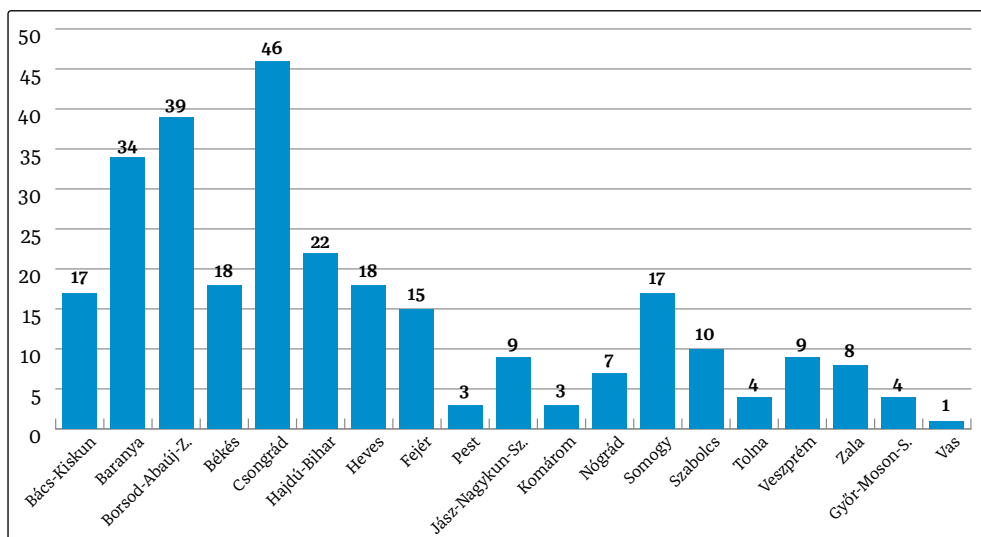


Alapvető cél, hogy:

- a közfoglalkoztatási startmunka mintaprogramok bázisán a meglévő és a leendő szociális szervezetek vállalkozásként valódi piaci szereplők legyenek,
- lehetőség szerint hasznosítsák és működtessék a közfoglalkoztatás keretében beszerzett eszközöket és vagyonelemeket (infrastruktúrát),
- a szervezetek fenntarthatósága érdekében fejlesszék és bővítsék a közfoglalkoztatás bázisán létrehozott termelői, feldolgozó kapacitásokat,
- járuljanak hozzá az elmaradott települések foglalkoztatottsági szintjének növeléséhez, a foglalkoztatottság területi kiegyenlítéséhez, az elmaradott térségek gazdasági felzárkóztatásához, a lakosság helyben tartásához.

### Közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szervezetek által végzett tevékenységek megoszlása

2014 óta a közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szervezetek száma ütemesen növekedett, majd 2017. évtől ez a folyamat lelassult. Jelenleg a közfoglalkoztatás alapjain 284 megalakult szociális szervezet működik az országban<sup>71</sup>. A szociális szervezetek megalapításával, annak eredményes működtetésével kapcsolatos lehetőségek, képességek, megyénként jelentősen eltérőek. Legnagyobb számban Csongrád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Baranya, valamint Hajdú-Bihar megye többnyire hátrányos helyzetű településein találhatóak (15. ábra). A területi különbségek egyik oka, hogy a támogatások ellenére sincs könnyű helyzetben az, aki szociális szervezetet alapít. Tekintettel arra, hogy egy időben kell elindítani a vállalkozást, foglalkoztatni a hátrányos helyzetű célcsoportot, és a tevékenységével ugyanazon a piacon kell megjelennie, ahol a forprofit vállalkozásoknak.

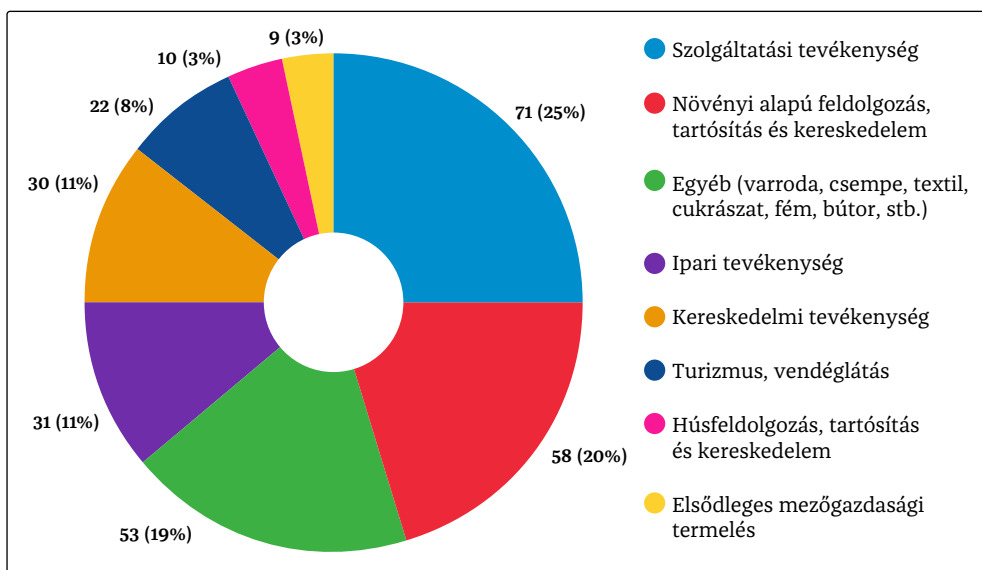


15. ábra: A közfoglalkoztatás alapjain létrejött szociális szervezetek területi megoszlása. Forrás: BM adatgyűjtés

71 2019. augusztus 8-i céginformációs adatok alapján 3809 szociális szervezet van bejegyezve az országban, amelyből 284 alakult a közfoglalkoztatás alapjain. A ténylegesen működő és érvényes adószámmal rendelkező szociális szervezetek száma: 1742 db.



A közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szervezetek fő tevékenysége jellemzően szolgáltatás, élelmiszer-feldolgozás, ipar és értékesítés (16. ábra). Tevékenységük alapja túlnyomóan a közfoglalkoztatás támogatásából – haszonkölcsön szerződés keretében – átadott és egyéb pályázati forrásból beszerzett infrastruktúra. A szociális szervezetek jellemzően a vállalkozói szektor érdekkörén kívül eső rés piacokon jelennek meg, miközben a versenyszférába gyengén integrált munkavállalókat aktivizálnak. A szociális szervezetek gazdasági környezetének sajátosságaival összefüggésben a szervezetek működése kapcsán piactorzító hatások nem, vagy csak mérsékelten jelentkeznek. A szociális szervezetekben előállított termékek, szolgáltatások többségéről elmondható, hogy azok a környezetükben innovatívnak és újszerűnek számítanak, a legtöbb támogatott szervezet induló startup vállalkozásként folyamatos termékfejlesztést végez, kísérletez.



16. ábra: A közfoglalkoztatás alapjain létrejött szociális szervezetek tevékenységeinek megoszlása.

Forrás: BM adatgyűjtés, 2019.07

Következtetésként levonható, hogy a szociális szervezetek egyrészt diverzifikálták a tevékenységüket a piacosabb szolgáltatási tevékenységekkel, illetve elindult egy profiltisztítási folyamat.

### *Közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szervezetekben foglalkoztatottak összetétele és megoszlása az alkalmazásuk jellege szerint*

A szociális szervezetek fő célja a munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű emberek munkalehetőségének megteremtése és foglalkoztatásának biztosítása, ezáltal ezen kirekesztett társadalmi csoportok hatékony integrálása a munka világába és a társadalomba.

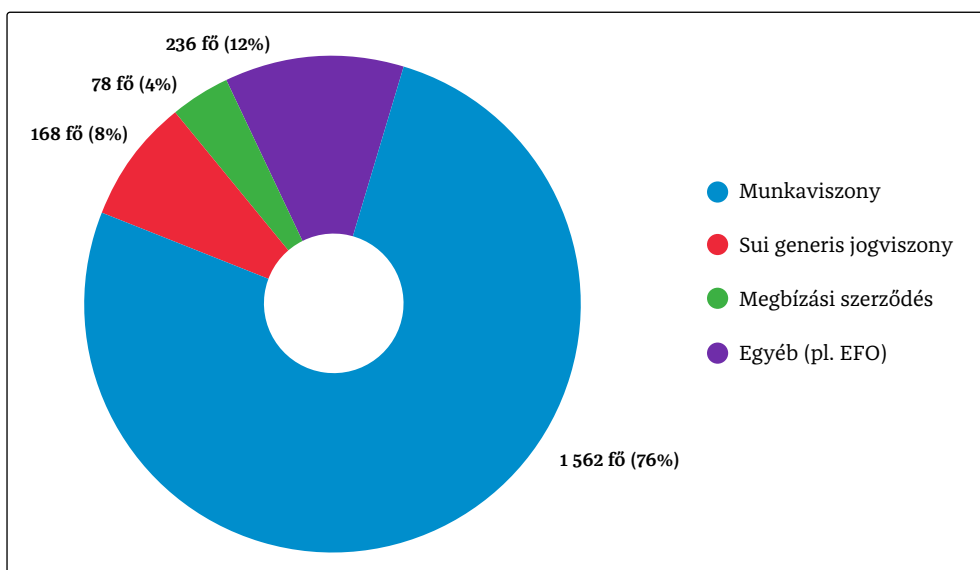
A 284 szociális szervezet összesen 2 044 főt foglalkoztat, ami azt jelenti, hogy egy gazdálkodó szervezetben átlagosan 7,2 fő dolgozik. A foglalkoztatottak 76%-a munkaviszonyban tevékenykedik (16. táblázat, 17. ábra).





	Taglétszám	Foglalkoztatottak	Munkaviszony	Sui generis jogviszony	Megbízási szerződés	Egyéb pl. EFO*
<b>Összesen</b>	<b>2 825 fő</b>	<b>2 044 fő</b>	<b>1 562 fő</b>	<b>168 fő</b>	<b>78 fő</b>	<b>236 fő</b>
Megoszlás			76%	8%	4%	12%
Szövetkezet átlagosan	9,9 fő	7,2 fő	5,5 fő	0,6 fő	0,3 fő	0,8 fő
Megoszlás			76%	8%	4%	12%

16. táblázat: A közfoglalkoztatás alapjain létrejött szociális szövetkezetek foglalkoztatási jellemzői. Megjegyzés: \*EFO: Egyszerűsített foglalkoztatási jogviszony keretében foglalkoztatott a 2010. évi LXXV. törvény alapján. Forrás: BM adatgyűjtés



17. ábra: A foglalkoztatottak megoszlása a közfoglalkoztatás alapjain létrejött szociális szövetkezetekben.  
Forrás: BM adatgyűjtés

### A „Fókuszban az önkormányzati tagsággal rendelkező szociális szövetkezetek támogatása” program szerepe a szövetkezetek fejlesztésében

A szociális szövetkezeti vállalkozásoknak a társadalmi küldetésük teljesítéséből adódóan – alacsonyabb a termelékenységük (5-7 év, mire elérik a fedezeti pontot), rosszabb pénzügyi mutatókat produkálnak – kevésbé hitelképesek, továbbá az önfenntartás felé vezető út is hosszabb mint a forprofit vállalkozásoké, ezért indokolt, hogy különböző támogatásokkal megalapozásra kerüljön az önálló fenntartható működés.<sup>72</sup>

72 A NAIK Agrárgazdasági Kutatóintézet legfrissebb, - a közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szövetkezetekre vonatkozó - gyorsjelentésében foglaltak alapján megállapítható, hogy a szociális szövetkezetek az ösztönző támogatási struktúrák - Fókusz program, eszközátadás - ellenére még nagyon magas kockázatúak.



A BM kezdeményezésére 2016 őszén indult el a nemzeti forrásból megvalósuló „Fókuszban az önkormányzati tagsággal rendelkező szociális szervezetek támogatása” (továbbiakban: Fókusz) program, amely elsősorban a közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szervezetek foglalkoztatási képességének növeléséhez, önfenntartó piaci szereplővé válásához nyújt ösztönzést és támogatást. A program az EU szabályozással összhangban egy depresszív bértámogatási konstrukcióval és a kapcsolódó továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel, a fenntarthatóság kritériuma figyelembe vételével került meghirdetésre.

A 2016-2023. év között megvalósítás alatt álló Fókusz pályázati program keretében 199 szociális szervezet részesült támogatásban, melynek eredményeképpen közel 1 400 fő hátrányos helyzetű munkavállaló részére jött létre munkahely (17. táblázat). A kedvezményezett szociális szervezetek átlagosan 7 fő munkavállalót foglalkoztatnak, amely mikroállalkozási kategória.

Főtevékenység	Kedvezményezettek száma
Élelmiszeripar	51
Szolgáltatás	47
Ipari termék előállítása	24
Kereskedelem	1
Vendéglátás - Turizmus	7
Építőipar	11
Egyéb - Vegyes	58

17. táblázat: A Fókusz program kedvezményezettjeinek megoszlása főtevékenységük szerint.

Forrás: OFA Nkft; NAIK AKI, 2018.

A Fókusz program megvalósítása alatt nyilvánvalóvá vált, hogy a kedvezményezett szociális szervezetek jövőbeni szerepének erősítését, a tevékenység végzéséhez rendelkezésre álló termelői kapacitások fenntartását, illetve piaci pozicionálásukat további kiegészítő programelemekkel szükséges támogatni.

### „Fókuszban a Piac” programelem

A „Fókuszban a Piac” programelem célja, hogy a kedvezményezett szociális szervezetek kialakult piaci pozíciójukat megerősítsék és gazdasági eredményeiket hosszabb távon is megtartsák. További cél a marketingszemlélet meghonosítása, a megfelelő marketingeszközök használata a piacra jutás, valamint a kereslet növelése érdekében, továbbá a hálózatosodás elősegítése.

### „Igény-kosár” programelem

A megvalósítás időszaka során több szociális szervezetnél jelent meg törekvés a technológia fejlesztésére, a meglévő eszközpark bővítésére, illetve a szociális szervezet gazdasági tevékenységének továbbfejlesztéséhez kapcsolódó humánerőforrás fejlesztésére, amellyel stabilizálni kívánják bevételeiket és ez által megbízható munkáltatóként helytállni a piacon. Az „Igény-kosár” programelem a szociális szervezetek igényeihez, életciklusához igazodó, testreszabott támogatás, amely reagálni kíván a támogatást nyert szociális szervezetek újonnan felmerült kapacitás igényeire, nehézségeire, kezelni kívánja a monitoring tevékenység során feltárt kockázatokat. A Fókusz támogatási program újszerű eleme, hogy a megvalósítás időszakát végig kíséri a NAIK Agrárgazdasági Kutatóintézet,



amely 2017 tavaszán kezdte meg öt éves kutatását a közfoglalkoztatás alapjain létrejött szociális szövetkezetek főbb társadalmi, gazdasági szerepéről a továbbfejlesztésüket elősegítő javaslatok megfogalmazásával.

### *A szociális szövetkezetek működésével kapcsolatos megállapítások*

„A fenntarthatóság sok tényező függvénye: világosan megfogalmazott célok, küldetés, jól megválasztott tevékenység, jól elkészített üzleti terv, megfelelő jogi környezet, elkötelezett tagok, versenyképes, minőségi termékek, szolgáltatások előállítása, kompetens vezetés, jelentős társadalmi hatás, összefogás, hálózati együttműködés.” (Nagyné Varga Ilona 2011.)

A szociális szövetkezetek működését illetően a kép vegyes. Egyrészt hazai környezetben is egyre több a stabil árbevétellel és foglalkoztatotti létszámmal rendelkező, túlnyomórészt mikrovállalkozás méretű szociális szövetkezet. Másrészt hivatkozva a NAIK Agrárgazdasági Kutatóintézet klaszterelemzéseire, illetve az állami képviselők és monitorok tapasztalataira, a fenntartható működéssel kapcsolatos attitűdök alapján a szociális szövetkezetek markáns típusai különböztethetők meg. Azok a szociális szövetkezetek működnek sikeresen, amelyek találtak egy rés piacot, üzleti terv szerint tevékenykednek, illetve a munkatársak kiválasztásánál szakszerűségekre törekedtek. Többségüknél a piaci szempontok játszanak kulcsszerepet, ezen „vállalkozó szemléletű szervezetek” működésüket hosszútávon önfenntartó módon képzelik el. Ugyanakkor nem mondhatunk le a „nem vállalkozó szemléletű” és az elsősorban a „támogatási forrásokra támaszkodó” szövetkezetekről sem, amelyek a társadalmi felzárkóztató tevékenységeik miatt kulcsfontosságúak. Esetükben a hosszú távú működés eléréséhez kombinált támogatási eszközök szükségesek.

A szociális szövetkezetek iránti érdeklődés változó, ugyanakkor az is látható, hogy a szociális szövetkezet megalapításához és működésének elindításához jelentős szakmai, pénzügyi és nem utolsósorban állami segítségre van szükség. Ezt a tény feltételezi, hogy az „önszerveződés” elsősorban állami ösztönzésre indul csak el.

- A szociális szövetkezetek jó keretei lehetnek a helyben felismert lehetőségek megvalósításának, a helyi közösségek formálásának, valamint a vidék népességmegtartó ereje fokozásának. Ehhez azonban képessé kell tenni őket a helyi igények felismerésére és céljuk elérésére.
- A szövetkezetek működésének első néhány éve a legkritikusabb, így kiemelt figyelmet kell fordítani erre az időszakra. A szociális szövetkezetet a tagok tudják sikerre vinni, ezért a tulajdonosi szemlélet erősítése kiemelten fontos.
- A települési/közfoglalkoztató önkormányzat alapító tagsága meghatározó a szociális szövetkezet működése szempontjából, azonban a fenntarthatóság érdekében a szövetkezetnek keresnie kell a kapcsolatot és építeni az együttműködést a helyi gazdaság egyéb szereplőivel.
- A szövetkezeti forma egy esély, hogy a települések csökkentsék hátrányait, gazdaságilag és társadalmilag megújuljanak. Azonban egyre nyilvánvalóbb, hogy a helyben lévő munkaerő csak korlátozottan, illetve komplex fejlesztéssel tehető alkalmassá a tevékenységek ellátására.
- Eredményességük nem mérhető kizárólag a gazdasági teljesítmény fogalmi szerint - ami természetesen szükséges a célok eléréséhez -, mivel a gazdasági teljesítmény mellett nagyon jelentős társadalmi integrációs, illetve értékteremtő, értékközvetítő és értékmegőrző funkciót is betöltenek, ezért az önkormányzati vezetők részéről szemléletbeli váltásra is szükség van.



- A szociális szövetkezeti formának vannak „beépített nehézségei”, melyek a társadalmi és a gazdasági célok összehangolási nehézségeiből adódnak. A szociális szövetkezetek célcsoportját képező hátrányos helyzetű munkavállalók integrálása, munkába állítása, ösztönzése komoly emberi, pszichológiai, pedagógiai és vezetői kompetenciákat igényel. Bár a szövetkezetek létrehozói, vezetői általában erősen motivált, elkötelezett és tapasztalt szakemberek, a hátrányos helyzetű tagok és alkalmazottak kiválasztása, képzése és motiválása komoly nehézségeket – pl. alacsony munkateljesítmény, magas fluktuáció – okoz.
- Megállapítható hogy a települési önkormányzatok többsége óvatosan mozdul el a szociális szövetkezeti forma irányába, illetve nem minden település esetében látszik alkalmas megoldásnak a szociális szövetkezet alapítása.

Magyarországon a szövetkezeteknek a klasszikus szövetkezeti alapelvekre épülő hagyományai nincsenek, így csekély az önkéntes akarat a szövetkezésre. Ezért az államnak konszenzus alapján, hosszú távú stratégiát kidolgozva és követve kell megteremtenie a szociális gazdaság alapjait, a szociális szövetkezetek részére vonzóvá tenni a jogi, gazdasági és társadalmi környezetet annak érdekében, hogy tényleges és tervszerűen támogatott kimenetet biztosítson a közfoglalkoztatás rendszeréből.

Ezek a gazdasági szervezetek a profitorientált vállalkozásokhoz képest jelentős lemaradással indulnak és működnek, tekintve, hogy elsődlegesen:

- hátrányos helyzetű településeken, hátrányos helyzetű embereket integrálnak vissza a munka világába foglalkoztatással és szakmai tudásuk fejlesztésével,
- gazdasági és szociális/társadalmi küldetést egyaránt teljesítenek,
- piacgazdasági érdekeiket próbálják összekapcsolni a helyi közösség érdekeivel.

Ezeket a nehézségeket - minden erőfeszítésük ellenére is - csak egy részük képes a jelenlegi szabályozási, finanszírozási, partnerségi és piaci viszonyok közepette saját erőből leküzdeni.

Az eddigi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy önmagukban nem mindig tudnak jelentős és fenntartható foglalkoztatási hatást kifejteni, viszont egy lokális rendszer részeként működtetve a hátrányos helyzetű térségekben fontos alternatívái lehetnek a közfoglalkoztatásnak és lehetőséget biztosíthatnak a hátrányos helyzetűek számára az elsődleges munkaerőpiaci kilépéshez. Másfelől viszont tevékenységeik jó példaként szolgálhatnak egy komplex gazdaságfejlesztési koncepció alkalmazása során, tapasztalataik új irányként jelenhetnek meg más érintett településeken a szociális gazdaság szereplőinek elindulását segítve.

### ***Közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szövetkezetek működésének akadályai***

Szociális szövetkezetek elsősorban az elmaradott, hátrányos helyzetű térségekben működnek, ezért úgy kell tekinteni rájuk, mint egy olyan új erőforrásra, amelynek vannak még gyenge pontjai. Ennek következtében működésüket folyamatosan nyomon kell követni, analizálni és a kockázatok csökkentésére megoldási lehetőségeket feltárni. Több szociális szövetkezet esetében elmondható, hogy termelési kapacitásukat nem használják ki teljes egészében a felvevő piac korlátozottsága, és a rendelkezésre álló (szakképzett) munkaerő hiánya miatt.

A szociális szövetkezetek többsége a lokális gazdaság szereplője, termékeit a helyi kereskedői piacokon, vagy saját mintaboltban értékesíti. A helyben történő termékértékesítéssel



kapcsolatban gyakran felmerülő probléma a helyi fizetőképes kereslet hiánya, tekintve, hogy a szövetkezetek jelentős része hátrányos helyzetű települési környezetben működik. A szociális szövetkezetek az értékesítési csatornák bővítését kiemelten fontos feladatnak tartják, az ehhez szükséges tudás, tapasztalat, infrastruktúra és kapcsolatrendszer azonban a legtöbb szervezetnél hiányzik. Meg kell teremteni annak az esélyét, hogy a perifériális termelők, szolgáltató helyzetből a szociális szövetkezetek tágabb – megyei, régiós, vagy akár országos – gazdasági igényekre reagálva sikeres versenyképes piaci szereplőkké válhassanak.

Továbbá helytálló az a megfigyelés is, miszerint egy-egy szociális szövetkezet egyrészt üzemi méretéből, másrészt a humán feltételek korlátai miatt önállóan nem képes nagy mennyiségű, azonos minőségi elvárásoknak megfelelő termékigény kielégítésére, így pl. a multinacionális cégek eleve kiesnek a vevői, megrendelői körből. A multinacionális cégek halasztott fizetési (pl. 90 nap) feltételeinek teljesítése a kisebb üzemi méretek mellett a likviditás megőrzése szempontjából sem kedvező. Az ez irányú fejlesztés lehetőségét csak a piac szabályozását követően (pl. állami megrendelések növelése, közbeszerzésben, közétkeztetésben történő előnyök kialakítása stb.) célszerű vizsgálni.

A probléma nem csak a finanszírozás oldaláról jelenik meg, hanem a humán erőforrás oldaláról is. Menedzsment és szaktudás hiányában a tevékenység, termelékenység és a fenntartható működés sérül. További hátrányuk a kis létszámuk (átlag 7 fő/szövetkezet) és az ebből adódó gyenge belső munkamegosztás. Az üzleti terv önmagában nem jelent garanciát arra, hogy a szociális szövetkezet a tervezett tevékenységet piacképesen meg tudja valósítani és a későbbiekben a létrejött kapacitást működtetni, ha az egész mögött nincs tudással rendelkező menedzsment.

További nehézséget okoz az önkormányzatok kooperációs passzivitása és a hálózatosodás hiánya, ezért segíteni kell a szövetkezetek együttműködését. A szövetkezetek szakmai támogató rendszerének fejlesztése mellett szükséges a hálózati együttműködések előmozdítására, a szövetkezetek közötti összefogás és partnerség építésének erősítésére, a jó gyakorlatok megismertetésére, terjesztésére is hangsúlyt fektetni (Számadó, 2011).

Jelenleg alig található olyan szociális szövetkezet, amely pusztán munkahelyteremtő beruházással, a kapacitások növelésével nagyobb szervezetté fejleszthető. A létrejött szövetkezetek fejlődése még nem tart abban a stádiumban, hogy a jelenlegi foglalkoztatási kapacitásukat nagymértékben növeljék. A fenntartható működéshez további állami szerepvállalás szükséges. Amennyiben az előállított termékek, szolgáltatások piaca jelentős növekedést ér el a későbbiekben, úgy hosszabb távon – a de minimis támogatási korlát figyelembe vételével – alkalmasak lehetnek további létszámbővítésre.

### **Szociális szövetkezeti jó gyakorlatok**

A szociális szövetkezetek sok esetben az innováció jó példái a hazai vállalkozási gyakorlatban, ötleteik bizonyítottan hozzájárulnak fejlődésükhöz és sikereikhez. Különösen a vállalkozáshiányos kistélepüléseken érvényesül a szociális szövetkezetek mintaadó, jövőképformáló szerepe, továbbá a jó gyakorlatok bemutatása és az ötletek megosztása növeli a transzparenciát és a bizalmat a szociális szövetkezeti vállalkozások iránt<sup>73</sup>. Vannak olyan példák, amelyek a helyi gazdaságfejlesztés részeként a már kialakított tevékenységek mintájára más hátrányos



helyzetű településeken is elindíthatóak. A más szövetkezet által bevált ötleteket az átvétel előtt javasolt minden elemében vizsgálni, tekintve, hogy a jó gyakorlatok nem alkalmazhatóak univerzálisan. Alkalmazásuk lehetőségét meghatározzák azok a helyi körülmények és erőforrások, amelyek között az adott szociális szövetkezet működik.

Néhány példa a szociális szövetkezetek sokszínű tevékenységéből:

- Egyes önkormányzati feladatok és a forrás átadása a helyi szociális szövetkezet részére, pl. Polgár településen, ahol a Polgári Csemete Szociális Szövetkezet végzi az önkormányzati zöldterület kezelését és biztosítja a szociális tűzfát a lakosság részére.
- A nem termelő tevékenységet végző szociális szövetkezetek esetében elmondható, hogy a gazdaság fellendülésével az építőipari és egyéb szolgáltatást nyújtó tevékenységek iránt megnőtt a kereslet. Borsodszentgyörgy - Szentgyörgyi Barkó Szociális Szövetkezet település karbantartás, épület felújítás, építés; Miskolc - MISKÉP Szociális Szövetkezet miskolci közintézmények, önkormányzati lakások karbantartása; Múcsony - Múcsonyi Szociális Szövetkezet 12 társasház házmesteri feladatainak ellátása.
- Megjelentek a saját márkás termékek, rendszerint a szövetkezetek székhely településének nevét viselve, pl. Balmaztészta, Komlói tészta, Folyási Finomságok, Gordisai Csodálatos, Lovászpatonai Finomságok, Mároki Finomságok, Rábaszentmihály Ízei, Szentmihály Tüze, Bácsalmási Portéka. Ritkábban valamilyen, a termékre jellemző fantázianevet viselnek, pl. Kanálka, Natúr Ízek, Toplica víz, Csupros, Jovánczai Hétpecsétés.
- A szociális szövetkezetek termékeiket a helyi kereskedői piacokon, vagy saját minitaboltban értékesítik, pl. Hajdúnánás, Trizs, Berekböszörmény, Balmazújváros, Magyarhertelend, Magyarország.
- Az élelmiszergazdaságban működő szociális szövetkezetek termékei iránt sok helyütt a helyi közétkeztetés támaszt keresletet, pl. Magyarbóly, Lengyeltóti, Bácsalmás, Nagypirit, Lovászpatonna.
- Több jó példa is található a termékspecializációra, pl. gluténmentes tészta, szuvid eljárás alkalmazása, hagyományos alapanyag újragondolása.

A jó gyakorlatként azonosítható példák egy része helyi szervezésben, támogató hozzáállással adoptálható, a helyi gazdaságfejlesztés részeként a már más szövetkezetnél kialakított tevékenységek mintájára más hátrányos helyzetű településen is alkalmazhatóvá válik. Ugyanakkor mások tapasztalatai hozzájárulnak a hibák elkerüléséhez és a kockázatok csökkentéséhez is.

### **A közfoglalkoztatás bázisán létrehozott szociális szövetkezetek fejlesztési irányai**

A BM az értékteremtő közfoglalkoztatás támogatásával létrehozott egy olyan „felszálló pályát”, ahol a kezdő szociális szövetkezetek megfelelő mikro környezetben el tudnak indulni, vállalkozásindítási, működtetési és egyéb szakmaspecifikus segítségben részesülnek, csökkentve ezzel költségeiket, indulási kockázatukat, növelve életképességüket, és segítve a gazdaság rendszerébe történő mind gyorsabb és hatékonyabb beágyazódásukat.

#### **A szociális gazdaság szektor fejlesztési koncepciójának kialakítása**

A szövetkezetek fejlesztési koncepciója és az abból adódó feladatok részletes kidolgozása, valamint azok végrehajtása konszenzuson alapuló, strukturált együttműködést igényel az



érintett tárcákkal, és egyéb szervezetekkel, pl. az oktatási intézményekkel és a gazdasági élet szereplőivel. Jellemzően több minisztérium érintett a szövetkezetek fejlesztésében, de konkrétan nem tartozik egyik tárca feladat-, és hatáskörébe sem. A szociális gazdaság – így a szociális szövetkezetek – fejlesztése is komplex megközelítést igényel, az ösztönző jogi környezet mellett többek között szükség van elérhető tőkére, kiszámítható támogatásokra, normatívára, monitoringra, információnyújtásra és hálózatépítésre.

### *A fenntartható működést biztosító, termék- és szolgáltatásfejlesztés, piaci együttműködések elősegítése*

A szociális szövetkezetek egyik meghatározója a piac, eredményességük és fenntarthatóságuk döntően a piaci pozíciójuktól függ. A szociális szövetkezetek magas hozzáadott értékű, innovatív termékei jelenleg – jellemzően – nem ott készülnek, ahol piac is lenne rájuk, azok piacra juttatása a potenciális fogyasztóktól való kulturális és földrajzi távolság, az értékesítési kapcsolatok és tapasztalatok hiánya, valamint a fogyasztói tudatosság alacsony szintje miatt akadályokba ütközik. A piaci igények felmérése jelentős erőforrásokat és speciális kompetenciákat kíván meg, amellyel a szociális szövetkezetek többsége nem rendelkezik.

A piaci szereplők hatékony együttműködésének kialakításában mind az állami, mind a forprofit szektor részvételére szükség van. Célzott, irányított állami megrendeléssel egyes szociális szövetkezetek helyzete stabilizálható, a foglalkoztatásuk hosszútávon növelhető. Az önkormányzatok kötelező feladatai közül – állami normatív támogatással – átadhatóvá kell tenni a szociális szövetkezet által is ellátható szociális alapszolgáltatások körét (pl. étkeztetés, házi segítségnyújtás stb.).

A piacra jutást segítő, javasolt a szociális szövetkezetekben képződő termékek és szolgáltatások eredetét és minőségét szavatoló tanúsítási és címkézési rendszer létrehozása. A szövetkezetek minősítése kapcsán létrehozható egységes nyilvántartás lehetőséget teremthet a párhuzamos finanszírozások kizárására, illetve a társadalmi hatástól függően társfinanszírozási rendszer fejlesztésére és nyomon követésére.

### *Új típusú támogatások, pénzügyi lehetőségek biztosítása*

A szociális szövetkezetek fejlesztéséhez és működtetéséhez speciális, az egyéb rendszerektől eltérő támogatási forma szükséges, tekintve, hogy a gazdasági tevékenységük mellett társadalmi szerepvállalást is elvárunk tőlük. A szociális szövetkezetek megerősítése érdekében indokolt fejlődésük minden szakaszában, különösen az alapításukat követő időszakban a felmerülő pénzügyi és működési kockázatokkal szemben elfogadó, úgynevezett „türelmes tőke” (patient capital) típusú pénzügyi eszközök (pl. Social Banking) kiszélesítése, alkalmazása a társadalmilag érzékeny partnerek (pl. Magyar Máltai Szeretetszolgálat) bevonásával, a befektetett források társadalmi és gazdasági megtérülésének tudatosításával.

A NAIK Agrárgazdasági Kutatóintézet által elvégzett elemzés rámutat, hogy a közfoglalkoztatás alapjain létrejött szociális szövetkezetek működési stratégiák alapján különböző típusokba sorolhatók, egymástól markánsan eltérő fejlesztési igényekkel. Annak érdekében, hogy a jövőben fenntarthatóan tudjanak működni, igényeikhez illeszkedő differenciált támogatási eszközökre és szakmai szolgáltatásnyújtásra van szükség.

A jövőben megfontolandó a támogatásoknak a szociális szövetkezetek által betöltött funkciókhoz (pl. befogadó munkahelyek teremtése, tranzitáló vagy üzleti funkció) történő illesztése. Az időközben megváltozott makrogazdasági környezetben a szövetkezetek fejlesztésében új lehetőségként jelenhet meg a tranzit foglalkoztatási funkció támogatása, amelynek a célja az álláskereső integrálása a nyílt munkaerőpiacra. A hátrányos



helyzetűek foglalkoztatásában nagyobb szerepet vállaló szociális szövetkezetek esetében a munkaerő összetételéből eredő hatékonyság kiesést hosszabb ciklusú támogatásokkal célszerű kompenzálni.

### *Humántőke fejlesztés*

A szociális szövetkezetekben a fenntartható működéshez, szervezetfejlesztéshez a megfelelő humán erőforrás háttér sok esetben nem adott, ezért javasolt a szervezeti hatékonyságot növelő, testre szabható, multidiszciplináris képzések biztosítása a szövetkezetek vezetői, menedzsmentje, alkalmazottai számára elsődlegesen, de nem kizárólag felnőttképzés keretében. Szaktudás hiányában a tevékenység, termelékenység és a fenntartható működés bizonytalan. A NAIK Agrárgazdasági Kutatóintézet által elvégzett kérdőíves felmérés szerint elsősorban a fenntartható működéshez szükséges vállalkozói ismeretek, valamint a termékek piacra juttatását segítő marketing ismeretek átadása a legsürgetőbb a szövetkezetek számára. Az intézményes keretek között történő tudásátadás mellett szükséges a szociális szövetkezetek körében jelentkező mintaadó jó gyakorlatok, szervezeti innovációk terjesztése, népszerűsítése, az egymástól tanulás lehetőségeinek kiaknázása, amely egyúttal a társadalmi személet formáláshoz is hozzájárul.

A „Szociális szövetkezeti menedzser” képzés komplex és gyakorlatorientált ismereteket kíván biztosítani, ami olyan kompetenciák elsajátítását alapozza meg, amelyek révén a képzés sikeres befejezését követően a résztvevők képessé válnak szociális szövetkezetek alapítására, menedzselésére, azok működtetési folyamatában való részvételre. A képzés hangsúlyozott célja olyan vezetői és marketing készségek megalapozása illetve fejlesztése, amelyek révén a képzésben részt vevők hozzájárulhatnak a szociális szövetkezetek sikeres működtetéséhez és a hosszú távú fenntarthatóságának biztosításához.

Ez idáig két alkalommal került sor „Szociális szövetkezeti menedzser” képzési program meghirdetésre. 2016. évben 409 legalább középfokú végzettségű szövetkezeti tag kapott Tanúsítványt. A Fókusz támogatási program keretében a kedvezményezettek részére ismételten indult a „Szociális Szövetkezeti Menedzser” képzési program. A képzés célja, hogy a még ebben a témában nem képzett szövetkezeti tagok és munkavállalók is megkapják a szociális szövetkezeti ismereteket. Összességében a 2019. év végéig 271 fő képzésbe vonása történt meg.

### *Hálózatfejlesztés, együttműködés*

A tapasztalatok alapján a partnerség több szinten akadozik, ez az egyik oka annak, hogy az elvárt fenntarthatóság a támogatás és a kötelezettség idejéig tart. A hazai és uniós támogatású szociális gazdaság szervezeteit érintő intézkedéseket az államigazgatás különböző részei önállóan kezelik, ezért a hatékonyságot jelentősen rontja, hogy az intézkedések szinergikus hatásai a kedvezményezettek, hátrányos helyzetű emberek szintjén alig érvényesülnek. További nehézséget okoz az önszerveződés és a hálózatokban gondolkodó fejlesztési megközelítés hiánya, ezért segíteni kell a szervezetek együttműködését.

A szociális szövetkezetek tagja és legfontosabb partnere a helyi önkormányzat, amely biztosítja a szövetkezet adminisztrációs háttérét és besegít a likviditási gondok kezelésébe pl. tagi kölcsönrel. Fontos igény egy hatékony érdekképviselet, illetve a köztisztviselők (kamarák) erőteljesebb támogatása. Jóllehet, a hazai környezetben működő szociális szövetkezetek többsége erőforráshiánnyal küzd, a hasonló profilú szervezetek közötti tapasztalatátadást, a technológiák, termékgyártási licencek, know-how-ok cseréjét, terjesztését elősegítő hálózatok kialakulatlanok, esetlegesen. Ezen felül hiányoznak a forprofit vállalkozásokat és a szociális szövetkezeteket összekapcsoló platformok, üzleti kapcsolatrendszerek,





klaszterszerű együttműködések is. Ezek létrejöttének ösztönzése a szociális szövetkezetek fenntartható működésének egyik kulcstényezője.

Néhány szociális szövetkezet, felismerve a vállalkozásokkal való együttműködés előnyeit, partnereként bekapcsolódott az általuk nyert nagy projektek megvalósításába, ezáltal kiszámíthatóbbá vált a működési környezetük. Követendő példaként említhető a „Helyből Finomat” Szövetkezeti Együttműködés, amely öt Baranya megyei közfoglalkoztatás alapjain szerveződött szociális szövetkezet társulása<sup>74</sup>.

## 2. JÓ GYAKORLATOK A KÖZFOGLALKOZTATÁSBAN

### START Plusz elismerések

A BM 2012 óta elismerésben részesíti azon közfoglalkoztatókat, akik a közfoglalkoztatási programok megvalósításában kiemelkedő szerepet töltek be. Azon foglalkoztatók részesültek díjazásban, akik aktívan közreműködnek a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiacra jutásában, az értékteremtő közfoglalkoztatási programok eredménye alapján a nyílt munkaerőpiaci kimenet feltételezhető (szociális szövetkezeti, vagy nonprofit kft.) volt, a településen szervezett közfoglalkoztatási programok összhangban voltak a közfoglalkoztatás céljaival, a támogatott tevékenységek illeszkednek a település adottságaihoz, és segítik távlati céljaik megvalósítását, a település önfenntartása érdekében átgondolt, komplex tevékenységeket valósítanak meg, a közfoglalkoztatás működtetéséhez kapcsolódó dokumentációik rendezettek, a program működtetése példaértékű, szabálytalanságok nem kerültek feltárásra, kiemelkedő, minőségi közfoglalkoztatást valósítanak meg.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Összesen
Díjazottak száma	74	53	50	52	52	75	73	429
Díjazás összege (Ft)	143 544 747	148 000 000	100 000 000	156 000 000	260 000 000	525 000 000	730 000 000	2 062 544 747

18. táblázat: Kimutatás a közfoglalkoztatási Start Plusz Díj miniszteri elismerés adatairól.

Forrás: BM, saját adatgyűjtés

### Jó gyakorlatok a közfoglalkoztatásban (2011-től napjainkig)

#### Borsod-Abaúj-Zemplén Megye

##### Háromhuta

Az önkormányzat egy színvonalas erdei iskolát és információs központot hozott létre és üzemeltet a turisztikailag frekvenciált térségben. Az erdei iskola alapvető célja a szemlélet- és magatartásformálás, felelős környezettudat kialakítása, a helyes ember-természet viszony kialakítása, az ember-erdő kapcsolat megismertetése, az egészséges életmódra nevelés, a fa,

74 Az együttműködésben résztvevő szociális szövetkezetek helyi alapanyagokból kiváló minőségű kézműves termékeket állítanak elő. A Baranya megyei kezdeményezés nagyszerű példája a rövid ellátási láncnak.



mint környezetbarát alapanyag és megújuló energiaforrás napjainkban betöltött szerepének hangsúlyozása, a fenntartható fejlődés fogalmának megismertetése és tudatosítása.

Háromhuta település az Aggteleki Nemzeti Park területén helyezkedik el, ezért is tartják nagyon fontosnak a táj eredeti állapotának, valamint az állatvilágának a megőrzését. Az Önkormányzat megszerezte a „Minősített erdei iskola szolgáltatás” címet. Az információs központban egy 30 fő befogadására képes, akadálymentes előadó termet is kialakítottak. Az előadóteremben a környékkel kapcsolatos tájékoztatás mellett egészségmegőrzéssel kapcsolatos előadásokat, erdőpedagógiai és kézműves foglalkozásokat is tartanak. A program célcsoportjai: elsődlegesen az általános iskolák alsós és a felsős tanulói, másodlagosan a közép és felsőfokú iskolások, de a szálláshelyet igénybe veheti a kapacitás kihasználása érdekében a felnőtt korosztály is.

### Hangony

Az Önkormányzat közfoglalkoztatás keretében 2015. évben kezdte meg a mezőgazdasági fejlesztéseket, amelyet a korábbi bio- és megújulóenergia-felhasználási programokban végzett tevékenységgel kívánt összekapcsolni, egy brikett-üzem kialakításával.

A korábbi években elsősorban faapríték előállítását végezték, amivel az önkormányzati intézmények kazánprogram keretében beszerzett kazánjait fűtik. Apríték brikettálásával, amely lakossági felhasználásra is alkalmas – biomassza alapú fűtőanyagot állítanak elő. Az ipari kender természetését 2018-tól az Önkormányzat tagságával működő Barát-völgye Szociális Szövetkezet végzi, amely elsősorban vetőmag-termesztéssel és magáru értékesítéssel foglalkozik.

A kendertermesztés során jelentős mennyiségű biomassza alapanyag halmozódik fel, erre alapozva helyi sajátosságokra épülő program keretében brikettáló üzemet alakítottak ki. Az előállított fűtőanyaggal azokat az intézményeket látják el, amelyek nem rendelkeznek apríték-kazánnal, továbbá a szociális ellátások keretében kiosztott tűzifát erre a korszerű, megújuló biomassza energiaforráson alapuló tüzelőanyagra cserélték.

Az egymásra épülő és folyamatában egymást kiegészítő tevékenységekre építve a tevékenység rövidtávon önfenntartóvá válhat, a brikett piaci alapon történő értékesítésének kiterjesztésével.

### Sajógalgóc

Sajógalgóc Kazincbarcikától 10 km-re fekvő, hegyekkel körbezárt elnyúló völgyben megbújó zsáktelepülés. 2018. júliusi adatok szerint a munkavállalási korú népesség száma 248 fő. A településen a munkalehetőség elenyésző, csupán a közfoglalkoztatás nyújt kilátást, megélhetési forrást.

A település 2013. óta résztvevője a startmunka programoknak. Eleinte csak belvízelvezetés, ill. belterületi úthálózat karbantartása programokat indítottak, majd 2014-től már értékteremtő, később pedig helyi sajátosságokra épülő és mezőgazdasági programokat valósítottak meg.

A mezőgazdasági program keretében galagonya ültetvény és gyógycserjék telepítését, gondozását végzik. A gyógynövénykert mellett 2017. évben egy másik értékteremtő programot dolgoztak ki, egy hagyományos kézműves mesterség, a fafaragás felelevenítésére tettek kísérletet. A tanítás/tanulás olyan jól sikerült, hogy faragott termékeikkel hamar népszerűek lettek.

Sajógalgóc bemutatkozása a megyei közfoglalkoztatási kiállításon igen nagy sikert aratott. Munkáik, mint például a faragott fakanál, tányér, kínáló tál, igen népszerűek voltak.



Látványos standjuknak és termékeiknek köszönhetően meghívásra kerültek a III. és a IV. Országos Közfoglalkoztatási Kiállításra is, ahol a közfoglalkoztatottak bevonásával fafaragási bemutatót tartottak és kipróbálási lehetőséget is teremtettek az érdeklődők számára. A 2017. évi országos kiállításon a 130 kiállító közül a II. legszebb kiállítói stand díját is megnyerték.

#### *Szegilong*

Az Önkormányzat 2015. évben a helyi sajátosságokra épülő közfoglalkoztatási mintaprogramjában kezdett tésztaüzemet működtetni. Az üzemben 8, 4, és 2 tojásos, valamint tojás nélküli tészta gépi, illetve kézi gyártása folyik. A 19 féle termék minősége prémium szintű, gyártása magas minőségű lisztből, és a település mezőgazdasági programjában nevelt tyúkok tojásainak felhasználásával, adalékanyag hozzáadása nélkül készül. Az üzem termelése folyamatos, a megrendelők száma is növekszik.

A termékek egy részét közétkeztetésben hasznosítják, de a lakosság körében is népszerűek, amit az Önkormányzat által fenntartott kisbolt értékesítése támaszt alá. Nagyobb mennyiségben a környéken található települések élelmiszerüzletei, illetve éttermek vásárolják. Az alapanyag előállításának érdekében a mezőgazdasági program keretében jelenleg 400 darab tojótyúkot tart az Önkormányzat.

#### *Tiszatarján*

Tiszatarján 2013-ban indította el a mezőgazdasági start közfoglalkoztatás keretein belül az állattartás és az ehhez kapcsolódó növénytermesztési projektjét. Jelenleg rendelkeznek sertésállománnyal, birkával, mangalicával, bivalyokkal és szürke marhával. A helyi sajátosságoknak megfelelően egy húsfeldolgozó üzemet hoztak létre beruházási jellegű közfoglalkoztatási mintaprogram keretében, ahol a program célja a helyben előállított alapanyag feldolgozása, a termékek csomagolása és piacra juttatása. A projekt során egy új épület felépítése valósult meg, és a gyártástechnológia kiépítése eredményeként létrejött egy 382 m<sup>2</sup>-es húsfeldolgozó üzem és egy hozzá kapcsolódó minta-gazdabolt.

#### *Csongrád megye*

##### *Maroslele*

Maroslele Község Önkormányzata 2012-ben megkezdett közfoglalkoztatási mintaprogram keretein belül olajos magvak hideg sajtolására alkalmas kisüzemet hozott létre, ahol az olajtökök magjából nyert étolajat dolgozzák fel. A programon belül olajos magvak feldolgozása, valamint különböző magvakból készült lisztek és krémeik elkészítése valósul meg. Termékeik ételallergiások, vegetáriánusok és vegánok számára is ajánlottak, mivel tej-, tojás-, szója-, glutén és adalékanyag-mentesek, sőt és ízesítőket sem tartalmaznak. A megtermelt terményeket feldolgozzák, valamint értékesítik.

#### *Fejér megye*

##### *Szabadhidvég*

Az Önkormányzat a kezdetektől fogva részt vesz a közfoglalkoztatási programok megvalósításában. Többek között mezőgazdasági programot is indítottak, 2018-ban már 14 hektáron termeltek zöldségféléket, valamint epret és málnát, emellett a korábbi években gyümölcsöst és energiaültetvényt is telepítettek. A kertészeti tevékenység mind a piacon, mind a mezőgazdaságban fontos szerepet töltött be, hiszen a fogyasztók, illetve a feldolgozó egységek igényt



tartottak az első osztályú és minőségi zöldségekre, gyümölcsökre. A megtermelt javak egy részét konyhakészen értékesítették a szerződött partnereiknek, továbbá szociális étkeztetésben is felhasználták azokat, valamint a lakossági vásárlók igényeinek kielégítésére értékesítési pontot létesítettek. A kertészetben közel 70 féle kultúrnövény gondozásával foglalkoznak. A termékpalalettán a friss zöldségek mellett a konyhakész mirelit zöldségek, dzsemek és savanyúságok is megjelennek.

### Hajdú-Bihar megye

#### Esztár

A község programjai évek óta sikeresek. A mezőgazdasági program terményei elsősorban a közétkeztési konyhán kerülnek felhasználásra, a saját forrásból beszerzett tyúkok tojásaival egyetemben. A helyi sajátosságokra épülő programban készült termékek egy része szintén a település közterületein vagy intézményeiben hasznosul, ugyanakkor más részük (kerámia, édesipari termék) bevételt is termel, amely bevétel a programok fenntartásában és fejlesztésében játszik fontos szerepet. Esztár az előbbieken kívül több más településsel (pl: Tiszagyulaháza, Tépe) áll barter kapcsolatban, ahonnan a szintén közfoglalkoztatási programokban készült termékek, megtermelt termények érkeznek.

A mezőgazdasági programhoz kapcsolódóan továbbra is sikeresen működik az országban az elsők között megalapított szociális szövetkezet, amelynek fő profilja a savanyítás, tartósítás, amely tevékenység során a saját terményeket dolgozzák fel. Kiemelést érdemel, hogy az önkormányzat vezetői továbbra is nagy hangsúlyt fektetnek a közfoglalkoztatási programok sikerességének érdekében azok tervezésre, szervezésére, irányítására.

#### Hajdúböszörmény

A mezőgazdasági program 2012-ben még csak növénytermesztési feladatokkal indult, amelyet 2014-ben állattenyésztési tevékenységgel bővítettek racka juh, magyar tarka szarvasmarha, magyar szürke marha, mangalica sertés, hússertés és baromfitartással. A mezőgazdasági projekt folyamatosan fejlődik, amely Hajdúböszörmény mezőgazdasági tevékenységének több évszázados hagyományára és a termőföldi adottságára épül. Egy régi telephelyen, a Hajdú tanyán valósul meg a közfoglalkoztatás, ahol az állattartás, növénytermesztés mellett egy bemutató tanösvény is kialakításra került, amely a gyerekek és a látogatók körében igen népszerű. Konyhakerti növény termesztésének bővülése igényelte a zöldségtároló és egy saját termékeket feldolgozó üzem megépítését, ahonnan a közfoglalkoztatottak keze munkája által, félkész terméként kerülhet tovább a zöldség az intézményi konyhába.

A mezőgazdasági program megvalósításához szorosan kapcsolódik a 2016 évben indított állatállomány bővítése program, amelynek keretében 200 darab sertést szereztek be, valamint részükre ólakat is kialakítottak. Cél a közétkeztetés hús alapanyag ellátásának biztosítása, ezért 2017 és 2018 évben anyakoca, kan, süldő, hízó bika, valamint előnevelt csirke és kos került beszerzésre. 2017-ben szociális épületet és gépszín tárolót alakítottak ki a Hajdú tanyán.

A helyi sajátosságok program 2015-ben indult vágópont kialakítása és törmelék újrahasznosítása tevékenységgel. 2016-ban folytatódott a vágópont kialakítása, valamint olyan új tevékenységekkel bővült a program, mint drótháló készítő üzem kialakítása, szociális bérlakások felújítása és fapavilonok, egyéb fatermékek készítése.

Vágópont építése: a mezőgazdasági projektem keretében kialakított Hajdú tanyán felnevelt állatok vágása valósulhatott meg a feldolgozó üzem beindításával. A vágóhídról a szakszerűen



feldolgozott hús a helyi köztisztviselésben kerül értékesítésre. A projektekhez szervesen kapcsolódik a 2016-ban elnyert húsfeldolgozó üzem kialakítása projekt, amellyel teljessé vált a termelési láncolat. A feldolgozottság a 2017 februárjában átadott vágóhíddal, amelyet az önkormányzat nonprofit kft-je üzemeltet, valamint a 2018 márciusában átadott húsfeldolgozó üzemmel vált teljessé. A közfoglalkoztatásban megtermelt alapanyag teljes körűen feldolgozásra kerül, így ellátva a köztisztviselését, a felesleg pedig a szabadpiacon értékesíthető.

### *Hajdúnánás*

Az önkormányzat 2012-ben 4 program indításával vett részt az értékteremtő közfoglalkoztatási programokban, összesen 305 fő foglalkoztatásával. A közfoglalkoztatási programokat 2013-ban tovább bővítették a Bio- és megújulóenergia-felhasználás programmal.

A közfoglalkoztatási programok lehetőséget biztosítottak arra, hogy az abban résztvevők végzettségüknek, kompetenciájuknak, életkoruknak megfelelő munkához jussanak. A munkavégző képesség szinten tartása és fejlesztése hozzájárult ahhoz, hogy a munkaerőpiacon bekövetkező változások után az értékteremtő közfoglalkoztatásban résztvevők a versenyszféra követelményrendszerének megfelelően tovább tudjanak lépni az elsődleges munkaerőpiacra.

Az önkormányzat őshonos állatfajok bemutató jellegű tartásával és tenyésztésével is foglalkozik. Az állattartás és tenyésztés jól kiegészíti az ökológiai növénytermesztést. A város egyik fontos közösségi tere a Kendereskert, ahol a látogatók betekintést nyerhetnek a pásztorélet hagyományaihoz. Az itt tartott őshonos állatok és az elmúlt években kialakított terek élő pásztorműzeumként is funkcionálnak. Az önkormányzat által szervezett mezőgazdasági program megvalósulása a Biokontroll Hungária Kft. folyamatos ellenőrzése és felügyelete mellett zajlik. Több éves átállási időszak után a növénytermesztési ágazat ökológiai minősítéssel rendelkezik. Az önkormányzat tervei szerint 2018-ban az állattartási – és tenyésztési – ágazat is elnyerheti az ökológiai minősítést.

Az ökológiai gazdaság működtetésének legfőbb célja, hogy ellenőrzött körülmények között megtermelt, jó minőségű alapanyagot tudjon az önkormányzat biztosítani a városban működő gyermek- és köztisztviselés számára. Azokat a terményeket, amelyet a konyha már nem tud befogadni, piaci körülmények között értékesítik.

Jelentős mérföldkővet jelentett a 2013. évi közfoglalkoztatási program keretében létrehozott üzem, amely növényi és állati alapanyagok feldolgozására egyaránt alkalmas. Az üzem, illetve az alapanyag feldolgozás szociális szövetkezeti formában működik 2014 óta. Jelenleg a Hajdúnánási Tartósító és Építő Szociális Szövetkezet húsalapanyagok feldolgozását végzi olyan jelentős kapacitással, amely egyelőre nem teszi lehetővé a növényi alapanyagok feldolgozását.

A termelő kapacitás emelkedése, illetve a lakosság irányából jelentkező növekvő érdeklődés miatt további fejlesztésre pályázott az önkormányzat 2016-ban. A mezőgazdasági járási startmunka program keretében sikeres pályázatot nyújtottak be egy vágópont létrehozására. Ennek indoka volt, hogy a mezőgazdasági program gerincét alkotó állattenyésztésben, olyan nagyságrendű bővítést és fejlesztést tudott az önkormányzat 2012 óta végrehajtani, amely a sertés állomány vágása tekintetében lehetővé teszi az üzem folyamatos működését.

### *Hajdúhadház*

A Város 2013 óta elhivatott az őshonos racka génállományának megőrzéséért. Napjainkban már több mint 300 egyed számú rackanyáj büszke tulajdonosai.

A településen a BM támogatásával 2016-ban a beruházási célú közfoglalkoztatási mintaprogram keretében megépült a város juhvágóhídja és húsfeldolgozója.



Az üzemben nem csak a helyi, hanem a környező településen élő gazdálkodók is vágathatnak. A beruházás mindemellett új munkahelyeket is teremtett. A mai felgyorsult, tápanyag kiegészítővel előállított, antibiotikumokkal teli húspiaci termékek helyett minőségi, 100%-ban magyar, kiváló hústermékeket készítenek.

### Jász-Nagykun-Szolnok megye

#### Berekfürdő

Zöldség- és gyümölcsfeldolgozó üzemet adtak át 2019. április 3-án a Jász-Nagykun-Szolnok megyei Berekfürdőn. A BM támogatásával létrehozott 300 négyzetméter alapterületű üzem célja a feldolgozottsági szint növelése, a teljes termékpálya lefedése, valamint a fogyasztói piacon történő megjelenés biztosítása.

Berekfürdő önkormányzata 2012-ben hozott létre kertészetet a startmunka mintaprogram keretében. Közfoglalkoztatás keretében hét hektáron folytatnak intenzív mezőgazdasági tevékenységet. A megtermelt zöldségfélét a közétkeztetésben használják fel, azonban a megnövekedett terménymennyiség tette indokolttá a feldolgozás szükségességét. A modern technológiával rendelkező üzem hasznosítja a településen nagy mennyiségben rendelkezésre álló termálvíz kísérőgázát is.

A beszállításra kerülő alapanyag nagy részét Berekfürdőn a járási startmunka program mezőgazdasági programelemében termelik meg, a további szükséges mennyiséget külső beszállítóktól, termelőktől vásárolják.

#### Tiszaszentimre

Az Önkormányzat 2011 óta vesz részt a startmunka mintaprogramok megvalósításában. Növénytermesztés keretében konyhakerti növények előállítását és takarmánynövény termesztését végezték. A megtermelt javakat a közétkeztetésben és az állatok takarmányozására hasznosítják. Még korábban császárfű nevelésébe fogtak, amely a későbbiek során építőanyagként és tüzelőanyagként kerülhet felhasználásra.

A mezőgazdaságban több mint hat hektáron fűszerpaprikát is termesztene, amely a 2017-ben létrehozott paprikaőrölő manufaktúra alapanyagához járul hozzá, bevételt teremtve ezzel a közfoglalkoztatási programok javára. A manufaktúra nemcsak a saját maguk által megtermelt paprikát dolgozza fel, tevékenységüket bérőrléssel is kiegészítik. Közfoglalkoztatás keretében torma őrlését is vállalják. 2018 óta kuriózumnak számít a füstölt-őrölt paprika előállítása. Az említett termékek megvásárolhatók a település szociális boltjában, ahol lehetőséget biztosítanak a más programokban, illetve a más közfoglalkoztatók által megtermelt és előállított termékek értékesítésére is.

Az állattartó telepen közel száz sertés tartása biztosítja a közétkeztetés sertéshús igényét egész évben. A másik fő tevékenységük a tojótyúk tartása - tojástermelés céljából. A tojáshozam felhasználása ugyancsak a közétkeztetésben történik, továbbá közfoglalkoztatás keretében tésztát készítenek.

### Szabolcs-Szatmár-Bereg megye

#### Gyulaháza

A település a közfoglalkoztatottak munkájának köszönhetően évek óta jól működő járási startmunka programokat valósít meg, ennek eredményeként a hús- és zöldségfélék vonatkozásában a település közelít a teljes önellátás felé.



A mezőgazdasági programelemben állattenyésztéssel, kertészeti és szántóföldi növénytermesztéssel foglalkoznak. A növénytermesztés keretében 10,2 hektáron foglalkoztak uborka, paprika, paradicsom, káposztafélék, zöldség, sárgarépa, hagyma és burgonya termesztésével részben fóliában, részben szabadföldön. A szántóföldi növénytermesztés elsősorban a kukorica termelésére korlátozódott, amit az állattartás során teljes egészében felhasználtak, így ellenőrzött, saját gazdálkodásból származó takarmánnyal tudták ellátni, takarmányozni az állatokat. A saját telepítésű 2 000 négyzetméteres gyümölcsös művelése, a gyümölcsök betakarítása és feldolgozása mellett a közfoglalkoztatottak a programban 1 hektáron málnát és szedret, továbbá 0,5 hektáron almafát telepítettek. A településen kiültetett 6 000 darab rózsa gondozása is a folyamatosan végzett feladatok közé tartozik, ezzel hozzájárulva a település közterületeinek folyamatos megszüpítéséhez.

A mezőgazdasági programban dolgozó közfoglalkoztatottak jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy 2018-ban Gyulaháza község kategóriájában a legvirágosabb úticél címet nyerte el a Virágos Magyarország Környezetcsépítő versenyben.

A programban jelentős nagyságrendű volt a konyhai befőzés és savanyítás, döntően saját termesztésű anyagok feldolgozásával. A megtermelt termékeket, a sertés és baromfi húst, illetve a feldolgozott terményeket friss állapotban legnagyobb részt a közétkeztetésben (a 400 adagos önkormányzati konyhán, az intézményi és szociális étkeztetés keretében) használták fel.

A helyi sajátosságokra épülő programjukban a faipari, építőipari, betonelem gyártási, varrodai és díszítővarrási tevékenységet folytatták. Az új vendégházukhoz szükséges nyílászárókat, a bútorzatok nagy részét, és az épület tornác részét – a korábban a közfoglalkoztatás keretében létrehozott – asztalos műhelyünkben készítették. Az új épület nyílászáróin keresztzemes drapériákat, asztalain keresztzemes terítőket, valamint az ágyakon keresztzemes párnákat terveztek elhelyezni, hogy ezzel is autentikus tájház jelleget tudjanak adni az épületnek.

### Penyige

Az egészséges táplálkozást szem előtt tartva valósítják meg a fóliás növénytermesztést, ahol paprikát és paradicsomot termesztnek. Évek óta következetesen figyelnek arra, hogy kizárólag biológiai növényvédelmi eljárásokat alkalmazva védjék a növényeket a kártevőktől. Már a középkor végén is a legfinomabb szatmári szilvalekvárt a tájfajtaból, a penyigeiből főzték, ezért a településen nagy hagyománya van a szilvalekvár készítésének. A mezőgazdasági programelemben ezért fontos helyet foglal el ennek az ízletes „liktáriumnak” a készítése. A közfoglalkoztatottak 1 300 kilogramm szilvából készítették szilvalekvárt 2018. évben, amely a közétkeztetésben, illetve a település rendezvényein (pl. Szenkeparti Nagyvásár) került felhasználásra. A település számára fontos értékkeremtő tevékenységet látnak el a közfoglalkoztatottak a helyi sajátosságok programban, ahol évek óta készítenek faipari termékeket, amelynek megfelelő helyszínt biztosít az önkormányzat saját asztalos üzeme.

A termékpalettán megtalálható a virágláda, szemetes, fapad, lóca, kültéri WC, létra és kerítésléc. Hagyományos kézimunka keretében – törekedve a keresztzemes hímzési mód alkalmazására, illetve a településre jellemző szilva motívum megjelenítésére – varrott/hímzett asztalterítők, abroszok, tarisznyák, ajándéktárgyak, rongybabák, valamint rongyszőnyegek, szövött lábtörölők, horgolt termékek és díszüvegek kerülnek ki a közfoglalkoztatottak kezei közül munkájuk eredményeként. 2015. évben megkezdett folyamatosan fejlesztett, bővített nagyságrendű fóliásátrás 4 darab (0,1 hektár) növénytermesztés minőségi, bioterméket bocsát ki.



A megtermelt zöldségek elsősorban az önkormányzat tulajdonában és üzemeltetésében lévő konyhán, a közétkeztetésben kerülnek friss felhasználásra és tartósításra. A felesleg a rászoruló lakosság részére illetve piacon történő értékesítésre kerül. A fóliasátras növénytermesztéssel egész évben tudnak a dolgozóknak munkát biztosítani a növénytermesztésben. A közfoglalkoztatási programban egy zöldség-gyümölcs előkészítő és feldolgozó helyiséget alakítottak ki az önkormányzat tulajdonában lévő épületből, mellyel az előállított termékek helyi feldolgozási lehetőségét teremtették meg, korszerűsítették a feltételeket.

#### Rozsály

Az Önkormányzat vágópontot működtetnek, ahol a saját, illetve a környező települések és vállalkozók, magánemberek sertéseinek bérvágását végzik, ezáltal 15 önkormányzatnak nyújtanak segítséget a saját mezőgazdasági programjuk fenntartásánál. Gyümölcsstermesztésük (alma, meggy, szilva, cseresznye, szőlő) továbbra is a helyi konyhát látja el, valamint segít megismerkedni a kertészkedés fortélyaival a gyermekek számára. A gyümölcsfeldolgozóban a megfelelő képzést elvégzett közfoglalkoztatottak dolgoznak.

A programok megvalósítása során figyelnek arra, hogy megőrizzék az ország ezen szegletében a gyümölcsöskertek és a szántóföldek megfelelő egyensúlyát, a biodiverzitás fenntartása érdekében. A 2019. évben már 48,6 hektár földterületet vonnak művelés alá, melyből a szántó, zöldség és gyümölcs kultúrában megművelt terület nagysága 28,7 hektár. Állattartás keretében foglalkoznak sertésekkel és gondoznak lovakat, továbbá varrodai tevékenységet is végeznek, amelynek keretében függönyöket, táskákat, abroszokat és egyéb textilipari termékeket készítenek.

#### Tiszadob

Tiszadob Nagyközség Önkormányzata a közfoglalkoztatási járási startmunka mezőgazdasági program keretében hosszabb ideje foglalkozik állattartással, többek között évek óta folytat szarvasmarha tenyésztést, amelynek keretében Jersey fajtájú tejelő teheneket tart országos szinten kiemelkedő eredményekkel. A 2019. május 9-11-én megrendezett XXVI. Állattenyésztési és Mezőgazda Napok Szakkiállítás és Vásár keretében a 200-300 tehenet tartó cégek kiválasztott állataival megmérettetve az önkormányzat Cecil nevű tehene elnyerte az előkelő 2. helyezést, továbbá tenyésztői tevékenységéért a Koncentrált Tejű Fajták Egyesülete különdíját.

Az önkormányzat korábbi eredményei:

- 2017. évi Farmer Expo Nemzetközi Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Szakkiállításon a szarvasmarha tenyésztésben III. helyezést, és egy különdíjat nyert, valamint elnyerte a Koncentrált Tejű Fajták Tenyésztő Egyesülete Farmer Expo 2017 Különdíját.
- 2017. évi OMÉK-on (Országos Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Kiállítás és Vásár) a koncentrált tejű fajták II. díját, és egy különdíjat nyert el a „Kedves” nevű tehennel.
- 2018. évi Farmer Expo Nemzetközi Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Szakkiállításon a Koncentrált Tejű Fajták Tenyésztő Egyesülete II. díját nyerte el Cecil nevű tehennel, továbbá különdíjat kapott a Jersey fajta tenyésztésében elért eredményeiért.

#### Tiszaadony

Tiszaadonyban a 18. századra visszavezethető kecsketartás hagyományát elevenítették fel. Az önkormányzat évek óta foglalkozik a kecsketartással és tenyésztéssel. Az állatok takarmányozásához részben a szalastakarmányt is megtermesztik. A polgármester elkötelezetten dolgozik a településért. A település kicsi sajtőkészítő manufaktúrája – a közfoglalkoztatási programoknak köszönhetően – mára már egy több száz kecske tartására alapozott, napi





700 liter tejet feldolgozó, kiváló minőségű termékeket előállító kecskesajtgyártó üzemé fejlődött, ahol többféle ízesítésű sajtot állítanak elő. 2019-ben a tervezett kecsketej mennyiség eléri a 30 000 litert.

A közfoglalkoztatás fejlesztésével a munkahelyteremtésre való törekvés példaértékű, folyamatos és racionális gondolkodást és a tervek következetes megvalósítását mutatja a település munkája.

#### *Tunyogmatolcs*

A településen jelentős mértékű az állattartás. 3 000 darab baromfit tartanak és évi kétszeri fialással 420 darab malacot. A sertéstelep kimagasló minőségű állatállománnyal rendelkezik, ennek elismerése, hogy a település biztosítja a BV részére a tartalék sertés állományt. Kiskerteket művelnek meg, fóliasátrakban természetesen zöldség palántákat. A megtermelt termékek tápkoncentrátum hozzáadásával fedezik az éves takarmányszükségletüket. A konyha éves hús felhasználása 3 000 kilogramm, amelyet teljes egészében az állattartásból tudnak biztosítani, a teljes tojásigény mennyiségének biztosításával együtt.

A konyhakerti növényeket, a megtermelt burgonyát teljes egészében a közétkeztetésben használják fel. Készítenek sűrített paradicsomot, lecsót, savanyúságot hozzáadott cukormentes lekvárt. Az előállított terményekből/termékekből szociális alapon történő kiosztásra is kerül, illetve az önkormányzat értékesít is. A baromfitartásból származó nagy mennyiségű tojáshoz a 2019. évi programban tojásvizsgáló kerül kialakításra a NÉBIH előírása szerint. Emellett kiemelt feladatuk az árokrendszer karbantartása, mivel a kül- és beltéri vizeknek a Holt-Szamos a befogadója, amely a tunyogmatolcsi zsilipen keresztül folyik a Szamos folyóba és a település 2/3 része belvíz által fenyegetett terület. A település közfoglalkoztatási programjai egymásra épülnek, a polgármester aktív motorja a feladatok végrehajtásának, céljuk, hogy a közfoglalkoztatásból önmagát fenntartani tudó gazdasági egységet hozzanak létre, ehhez rendelkeznek saját földterülettel és ingatlanokkal is. A közfoglalkoztatás keretein belül a feladatok megvalósítása a település komfortosabbá tételét is szolgálja a virágosítással, a település folyamatos rendezettségének fenntartásával.

### **3. A VIRTUÁLIS KÖZFOGLALKOZTATÁSI PIAC**

Az új típusú közfoglalkoztatási rendszer bevezetésekor a megtermelt termékekre vonatkozóan a BM prioritásokat határozott meg, amelyek között a felesleg értékesítésére vonatkozó elvárás is megjelent. Ezen értékesítési feladat segítésére a BM 2015. szeptember 16. napján bevezetett egy új webes alkalmazást, a Virtuális Közfoglalkoztatási Piacot, amelynek elérhetősége: <https://vkp.munka.hu>.

A Virtuális Közfoglalkoztatási Piac (a továbbiakban: VKP) alkalmazást a Kftv.-ben meghatározottaknak megfelelő, a VKP felületén regisztrált és azonosított közfoglalkoztatók használhatják. A funkciókat csak a közfoglalkoztatás szereplői számára tettük elérhetővé. A regisztrált közfoglalkoztatóknak lehetőségük van arra, hogy a felületen rögzítsék a közfoglalkoztatási tevékenység során megtermelt, de fel nem használt termékfeleslegüket, illetve kereshetnek a más közfoglalkoztatók által rögzített termékek között. A rögzítés során rövid leírással és fotókkal illusztrálhatják a felkínált termékeket, a termék eladási áráról azonban nem adhatnak tájékoztatást a felületen. Az információkat adminisztrátori jogokkal felruházott, kormányhivatalokban dolgozó munkatársak véglegesítik, a termék rögzítést követően azonnal, a kapcsolódó képek és megjegyzések az adminisztrátori



jóváagyást követően válnak láthatóvá a felületen. A VKP funkciói nem teszik lehetővé azt, hogy a felületén az érdeklődők kereskedelmi tevékenységet folytassanak, nincs lehetőség a termékek árának rögzítésére sem. Az alkalmazás kialakításának célja a felkinált termékekről történő tájékoztatás és a kapcsolatfelvétel segítése volt.

A fenti funkciók mellett a felületről statisztikai információk is kinyerhetők. Ennek segítségével a VKP az elsődleges – a termékértékesítést segítő – funkciója mellett alkalmas a közfoglalkoztatók tevékenységét ellenőrző monitoring feladatok támogatására is. A VKP statisztika menüpontja a helyi és a központi adminisztrátorok által használható funkció, amely területi illetékességgel működik: a helyi adminisztrátorok csak a kapcsolódó megyei közfoglalkoztatók adatait láthatják, míg a központi adminisztrátor jogosultsággal rendelkező felhasználók az ország teljes területére vonatkozóan kérdezhetnek le statisztikai adatokat.

A statisztika menüpontban a termék megnevezésére, területi bontásra (megyére, járárra, településre), valamint közfoglalkoztatóra állíthatnak be keresést az adminisztrátorok, a találati listát Excel formátumban állítja elő az alkalmazás.

A VKP használatának egyszerűsítése és hatékonyabbá tétele érdekében – a használat tapasztalatainak figyelembe vételével – megtörtént néhány meglévő funkció működésének átalakítása, illetve új funkciók kialakítása. A legfontosabb funkcionális újdonságok a következők, melyek 2019. július 12. napjától érhetőek el a VKP felületén:

1. Új, lekérdező szerepkör kialakítása: Ezen funkció segítségével a VKP alkalmazás – a tényleges, illetve potenciális közfoglalkoztatókon, valamint a kormányhivatalok adminisztrátori jogosultsággal rendelkező munkatársain túl – elérhetővé válik azon rendészeti szervek kijelölt munkatársai részére – ide értve a büntetés-végrehajtás és a rendőrség szervezeteit, a rendészeti iskolákat és egyéb rendvédelmi szerveket is – amelyek a belső ellátásukhoz kapcsolódó igényeiket a közfoglalkoztatásban megtermelt javakból is kielégíthetik. Ugyanezen szerepkör segítségével juthatnak a közfoglalkoztatási statisztikai információkhoz a közfoglalkoztatási tevékenységet monitorozó ellenőrök, szakmai koordinátorok is. A lekérdező szerepkörrel rendelkező felhasználók a rögzített termékfelesleg között kereshetnek, illetve lekérdezhetik a megtermelt termékekre, felajánlott termékfeleslegre vonatkozó statisztikai információkat.
2. Elmentett keresés, értesítésküldés: Ennek a funkciónak a segítségével a VKP oldalain megtalálható termékfelesleg iránt érdeklődők (közfoglalkoztatók, rendészeti szervek) elmenthetik a kereséskor beállított szűrési feltételeiket (melyik terméket, milyen területi bontásra vonatkozóan keresnek). Abban az esetben, ha a VKP felületére olyan terméket rögzítenek, amely megfelel a korábban elmentett szűrési feltételeknek, a keresést rögzítő felhasználó e-mailes értesítést kap a termék beérkezéséről, rögzítéséről. Az értesítésben megtalálható e-mail cím segítségével a felhasználó felveheti a kapcsolatot a termékfelesleget rögzítő közfoglalkoztatóval. Ez a funkció eredményesebbé, hatékonyabbá teszi a rögzített termékek közötti keresés használatát.
3. Statisztika menüpont átalakítása: A Statisztika menüpont segítségével a központi vagy helyi adminisztrátori jogosultsággal vagy lekérdező szerepkörrel rendelkező felhasználó információt kérdezhet le a VKP adatbázisából a feltöltött termékekről, illetve a termékfeleslegről. A statisztikai információk területi bontásban érhetőek el: a helyi adminisztrátorok a megyei statisztikai adatokat láthatják, a központi adminisztrátorok az egész országra vonatkozóan kereshetnek a statisztikai adatok között. Az alkalmazás átalakítását követően a szűrési feltételek beállításának módja egyszerűsödött, a találati lista könnyen kezelhető, átlátható, szerkeszthető Excel formátumban kérdezhető le a felületről.



Az alkalmazás működésének üzemeltetését, valamint a továbbfejlesztésének koordinálását – a BM munkatársainak közreműködésével – a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. végzi.

2019 augusztusáig a Virtuális Közfoglalkoztatási Piac felületén regisztrált felhasználók száma 1830-ra emelkedett. A termelői tevékenységben érintett közfoglalkoztatók közül 1800 regisztrált a VKP felületére, amely közel 95,7%-os lefedettséget jelent. A felhasználók száma szerint az alkalmazást legtöbbször Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (976 felhasználó) használják. A közfoglalkoztatási programban megtermelt terméket 1196 felhasználó rögzítette, ez a termelői tevékenységben érintett közfoglalkoztatók 63,6%-a. Termékfeleslegről 205 közfoglalkoztató esetében van tudomásunk (10,9%). A VKP felületén 1076 különböző termékfelesleg rögzítése történt meg, közülük 450 termékből volt elérhető felesleg. Nagy mennyiségű a felkínált mennyiség dróthálóból (33 000 méter), lucernaszénából (8 960 kilogramm) és férfi munkaruházatból (8 353 darab).

#### 4. KÖZFOGLALKOZTATÁSI KIÁLLÍTÁSOK

A közfoglalkoztatási tevékenység alapvetően a foglalkoztatás bővítésére irányul, jellemzően olyan depresszív térségekben nyújt az ott élőknek foglalkoztatási lehetőséget, ahol a piaci vállalkozások száma rendkívül csekély, a munkaerőpiaci kereslet stagnál, és jellemzően a közfoglalkoztatási programok nyújtják az egyetlen megélhetési lehetőséget az itt élő emberek számára. Az állami munkahelyteremtésen túl az értékteremtő közfoglalkoztatásnak nagy szerepe van a vidék- és településfejlesztésben, valamint – a közfoglalkoztatási programok keretében folytatott helyi termelést és a helyi fogyasztást összekapcsolva – a kistelepülések önellátóvá válásának folyamatában is.

A közfoglalkoztatás értékteremtő tevékenységének bemutatására nyújtanak nagyszerű lehetőséget a közfoglalkoztatási kiállítások. A kiállításokon a nagyközönség megismerheti a közfoglalkoztatási programok kézzelfogható eredményeit, testközelből kaphat információt a kiállított árucikkekről, részt vehet az egyes termékek elkészítésében, miközben ízelítőt kaphat a kistelepülések gasztronómiai kínálatából, valamint kulturális életéből is. A rendezvények lehetőséget biztosítanak a közfoglalkoztatás főbb szereplőinek kötetlen eszmecserejére, a közfoglalkoztatási programok innovációs eredményei közötti tájékozódásra, a tapasztalatok, jó gyakorlatok megosztására, más közfoglalkoztatók számára történő átadására.

##### *Megyei közfoglalkoztatási kiállítások*

A megyei közfoglalkoztatási kiállítás, mint rendezvény, többéves hagyományra tekint vissza. Az értékteremtő közfoglalkoztatás eredményeinek kiállítás keretében történő bemutatására első alkalommal 2013. évben került sor Békés megyében, 54 kiállító település részvételével. A Békés megyei kiállítás sikerét követően további kormányhivatalok csatlakoztak a megyei kiállítások szervezőinek sorába: közfoglalkoztatási kiállítást szerveztek Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Tolna megyékben is, 2014-ben összesen 402, 2015-ben 326, 2016-ban 418, 2017-ben 457, 2018-ban 485 és 2019-ben 380 közfoglalkoztató és közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szövetkezet részvételével.

Az elmúlt években megrendezett megyei közfoglalkoztatási kiállítások népszerűsége nyomán a BM indokoltan tartotta a rendezvények szervezésével kapcsolatban felmerült költségek központi támogatását, amely alapján 2016. évtől a kormányhivatalok a szerve-



zési kiadásaikhoz költségtámogatást vehettek igénybe. Az így kapott juttatás elősegítette, hogy még színvonalasabb, színesebb műsorokban gazdag események valósultak meg.

A közfoglalkoztatási kiállításokon részt vevő települések termékeik bemutatásával megmutathatták a nagyközönség számára azt, hogy – bár a közfoglalkoztatás egy átmeneti foglalkoztatási forma – ezen foglalkoztatási típusban is rendkívül sokrétű, értéket teremtő tevékenységgé formálódó munka folyik. A települések bemutatkozásán túl a rendezvények lehetőséget biztosítottak a közfoglalkoztatók közötti eszmecsere-re, a közfoglalkoztatási tevékenységhez kapcsolódó jó gyakorlatok, innovációk megismerésére, adaptálási lehetőségeinek felmérésére is. A kiállítások programját szakmai fórumok, színpadi produkciók, a gyermekek szórakoztatását szolgáló játszótér és állatsimogató színesítették. Több helyszínen lehetőség nyílt a tájjellegű ételek főzésére, kóstoltatására is. A megyei közfoglalkoztatási kiállítások időpontjait a 11. számú melléklet tartalmazza.

### *Országos közfoglalkoztatási kiállítás*

A megyei szinten megrendezett közfoglalkoztatási kiállítások népszerűsége nyomán a BM indokoltan ítélte meg, hogy keretet és lehetőséget teremtsen Magyarország közfoglalkoztatásának átfogó bemutatására. Ennek jegyében szervezte meg első alkalommal 2015. október 2. és 3. napján az Országos Közfoglalkoztatási Kiállítást, mely rendezvénynek a Vajdahunyad vára adott otthont. A kiállítás keretében 121 önkormányzat mutathatta be közfoglalkoztatási programjainak eredményeit, a megtermelt termékeit és terményeit, az azokból feldolgozott készítményeket, valamint interaktív módon betekintést nyújtott egy-egy termék előállításának munkafázisaiba. A közfoglalkoztatók bemutatkozásán túl a rendezvényt szakmai fórumok és kulturális programok is színesítették.

Az I. Országos Közfoglalkoztatási Kiállítás nagy sikerére tekintettel, a BM második alkalommal is megrendezte az Országos Közfoglalkoztatási Kiállítást „Bemutatkozik a vidék a Fővárosban” címmel. A rendezvényre 2016. szeptember 22. és 23. napján került sor, helyszínének ismét a Vajdahunyad várát választottuk. A Kiállításon 128 kiállító mutatta be, hogy a közfoglalkoztatás már nem csupán a köztisztasági feladatok elvégzéséről szól, hanem vidékfejlesztésről, összefogásról, közösségformálásról, hagyományőrzésről.

Az előző évtől eltérően a szakmai rendezvények nem jelentek meg a programban, ehelyett – a kiállítók és a látogatók igényeinek megfelelően – egy családbarát, vásár jellegű rendezvény került megrendezésre. Ennek fő gerincét alkották az egész napos kulturális programok, harminc fellépő csoporttal, amelyek színvonalas népzenei és néptánc-előadásokkal, színdarabokkal, mesékkel tették még egyedibbé a kiállítást. A kulturális programok szervezésben az NMI Művelődési Intézet Nonprofit Közhasznú Kft. segítette a szervezők munkáját. A kiállítók közül többen látványfőzés és kóstoltatás keretében adtak ízelítőt tájegységeik gasztronómiai különlegességeiből. A kóstoltatás, valamint a kulturális programok mellett a szabadtéri filmvetítés, a játszósarok és a kézműves foglalkozások színesítették a kiállítás programjának palettáját.

2017-ben harmadik alkalommal, immár hagyományt teremtő jelleggel rendezte meg a BM az Országos Közfoglalkoztatási Kiállítást. A rendezvény helyszínét – ahogy az előző kiállításokét is – a Vajdahunyad várának és környékének festői szépségű környezete adta 2017. szeptember 22-én és 23-án. A kiállítást ezúttal a közfoglalkoztatás rendszerét, értékeit, jelenét és jövőjét, a szociális szövetkezeti rendszert, valamint több külföldi gyakorlatot bemutató nemzetközi szakmai konferencia előzte meg 2017. szeptember 21-én.



Az Országos Közfoglalkoztatási Kiállítás, mint hagyománnyá vált rendezvény, 2018-ban sem maradhatott el. Ez évben a szervezők nagyobb hangsúlyt fektettek a rendezvény népszerűsítésére. Ennek célja az volt, hogy a látogatók minél szélesebb köre ismerhesse meg az ország hátrányos helyzetű településein, közfoglalkoztatás keretében előállított értékeket. 2018-ban a IV. Országos Közfoglalkoztatási Kiállítás és Vásár „Vidéki hagyományok és Ízek Vására” címmel került a hirdetőfelületekre.

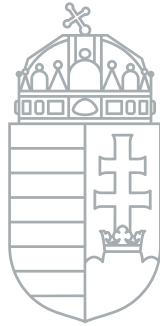
A kiállításnak ezúttal a fővárosiak számára igen népszerű és látogatott új helyszín, a Millenáris Park adott otthont, 2018. szeptember 14-én és 15-én. A rendezvényen 133 kiállító mutatkozott be, közülük 103-an települési önkormányzatoktól, 30-an pedig közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szervezetekből érkeztek. A „Családok éve” programhoz kapcsolódva – a már szokásos népzenei műsorok mellett – több neves együttes adott nagyszerű családi show-t a színpadon. 2018-ban első alkalommal az Országos Rendőr-főkapitányság, valamint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság munkatársainak közreműködésével rendőrségi és tűzoltó-bemutató is színesítette a programpalettát, melyek közül kiemelt érdeklődés övezte a rendőrség kutyás bemutatóit.

2019-ben ötödik alkalommal került megrendezésre az Országos Közfoglalkoztatási Kiállítás és Vásár, visszatérve a Vajdahunyad vára és környékére, szeptember 20-án és 21-én. Ez alkalommal a rendezvényen 102 közfoglalkoztató és 31 szociális szervezet munkájának eredményeit ismerhették meg az érdeklődők. Az elmúlt évek sikerére való tekintettel most is gyermekbarát programokkal és könnyűzenei koncertekkel készültek a szervezők, így ennek is köszönhető, hogy az előző évi látogatottsági szint emelkedett. Becslésünk szerint közel 40 000 fő látogatott ki a rendezvényre, melyen nagy sikerrel zajlottak a kulturális programjaink is.

### Összefoglaló

Az értékteremtő közfoglalkoztatási tevékenység bemutatására nagyszerű lehetőséget biztosítanak a közfoglalkoztatási kiállítások. A kiállításokon a nagyközönség megismerheti a közfoglalkoztatási programok kézzelfogható eredményeit, információt kaphat a megtermelt árucikkek sokszínűségéről, részt vehet az egyes termékek elkészítésében, miközben ízelítőt kaphat a kistelepülések gasztronómiai kínálatából, valamint kulturális életéből. Ugyanakkor a kiállítások remek fórumot teremtenek a közfoglalkoztatók közötti tapasztalatcserére, a jó gyakorlatok átvételének lehetőségére. A BM közfoglalkoztatási szakterülete e szép hagyomány folytatásaként a 2020. évben is tervezte az országos kiállítás megrendezését, illetve a megyei kiállítások támogatását, azonban tekintettel a járványügyi helyzetre a rendezvényeket nem tartottuk meg.





VI.

# AZ EGYSÉGES KÖZFOGLALKOZTATÁS ÉRTÉKELÉSE, TOVÁBBI KIHÍVÁSOK



## VI. AZ EGYSÉGES KÖZFOGLALKOZTATÁS ÉRTÉKELÉSE, TOVÁBBI KIHÍVÁSOK

Az elmúlt években a közfoglalkoztatás jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a segélyalapú társadalmat munkaalapú társadalom váltsa fel. A hazai munkavállalási korú népesség aktivitása, a sereghajtó pozícióból az uniós országok középmezőnyébe zárkozott fel, miközben az alacsony végzettségűek foglalkoztatásának elmaradása a magasabb végzettségű csoportokétól ma már hazánkban sem magasabb, mint az uniós országok átlagában. Az „inaktivitás kultúrájának” meghaladásában a közfoglalkoztatásnak is számos érdeme volt és van.

A közfoglalkoztatás ma Magyarországon a helyi önkormányzatok számára számos előnyt hordoz. A közfoglalkoztatottak munkájának eredményeképpen javult a települések összképe, rendezettsége, a lakó és természeti környezet szebbé, tisztábbá vált, megvalósult a lakosság értekeinek védelme, jobb lett a közbiztonság, ennél fogva nőtt a települések idegenforgalmi vonzereje, valamint javult az intézményi étkeztetés minősége. Mindezeknek okán erősödött a közösségért tenni akarás.

A közfoglalkoztatás igen sokarcú és több cél megvalósulását is szolgálja, hiszen állami munkahelyteremtés, vidékfejlesztés, településfejlesztés, szociális intézkedés is egyszerre. A közfoglalkoztatás az abban részt vevő egyénekre is számos pozitív hatást gyakorol. Minden munka, így a közfoglalkoztatás keretében végzett tevékenység is, az egyén részéről a korábbi munkanélküli állapothoz képest jelentősebb mértékű mentális és fizikai aktivitást igényel. Nem hanyagolható el az sem, hogy az értékteremtő közfoglalkoztatás a hosszú ideje munka nélkül levők esetében lehetőséget nyújthat a teljesítmény sikerélményének átélésére. Az egyén főképpen a lakóhelyén folyó, termék előállítását célzó, értékteremtő, a helyi közösség életminőségét javító programok hatásaként érezheti leginkább, hogy neki személy szerint is szerepe van egy termék létrehozásában, vagy a közösségi célok elérésében. Ennek hatására a közösségi, társas aktivitás növekedhet, a korábbi szociális elszigeteltség csökkenhet, illetve meg is szűnhet. A társas kapcsolatok szélesedése segíthet és támogatást nyújthat az egyéni élethelyzetek, problémák kezelésében, megoldásában és végül, de nem utolsó sorban az önálló álláskeresést segítő személyes kapcsolati háló kialakításában.

Az egységes közfoglalkoztatás immár kilencedik éve működtetett rendszere folyamatosan átalakul, a szükséges finomhangolás a gazdaság és a munkaerőpiac változásain, szükségletein alapul és figyelembe veszi az egyes szakpolitikák kölcsönhatásait is. A társadalom legalsó rétegeit nagy tömegben szólította és szólítja meg jelenleg is a közfoglalkoztatás, elsősorban az ország hátrányos helyzetű régióiban, ahol piaci munkalehetőségek korlátozottan állnak rendelkezésre.

A Kormányzat az elmúlt években intézkedéseivel egyre markánsabban kínált lehetőséget a nyílt munkaerőpiac felé történő elmozdulásra mindazoknak, akik képessé váltak az elsődleges munkaerőpiac igényeinek való megfelelésre, és akik számára a piaci foglalkoztatók munkahelyet tudtak biztosítani. Ennek megfelelően az utóbbi évek gazdasági konjunktúrája a közfoglalkoztatásból is „kihúzta” az elsődleges munkaerőpiacra az oda könnyebben integrálható, jobb készségekkel jellemezhető embereket. A közfoglalkoztatás, a javuló munkaerőpiaci kereslet mellett mára egyre kevésbé jelent vonzó ajánlatot a munkaképes álláskeresőkre. Az évről évre csökkenő létszámú programokba egyre inkább azok lépnek be ismét – és ezt által ragadnak be a rendszerbe –, akik foglalkoztathatósága és motiváltsága erősen korlátozott, egészségi állapotuk, készségeik



és képességeik szintje, családi kötöttségeik vagy lakóhelyük jellege miatt komplex hátrányokkal rendelkeznek.

A közfoglalkoztatásban továbbra is cél az elsődleges munkaerőpiaci integráció és reintegráció, a tartósan munka nélkül lévők aktiválása. Ezt a folyamatot a jövőben a helyi gazdaságfejlesztés eszköztárának tudatosabb alkalmazásával kell kiegészíteni amellet, hogy a védett, másodlagos munkaerőpiacot továbbra is fenntartjuk, mint a foglalkoztatáspolitikai és egyre inkább a szociálpolitika, felzárkóztatás-politika fontos eszközét.

## 1. A KÖZFOGLALKOZTATÁS HATÁSA A HELYI GAZDASÁGRA, HELYI TÁRSADALOMRA C. KUTATÁS ZÁRÓ TANULMÁNYÁNAK FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSAI ÉS JAVASLATAI

Az egységes közfoglalkoztatás gazdasági – társadalmi eredményei, és következményei közül a témában folytatott empirikus kutatások a következőket tartották fontosnak kiemelni: Az alábbiakban a megállapításokhoz kapcsolódó javaslatokat is ismertetjük.<sup>75</sup>

*a) Az egységes közfoglalkoztatás nagyban hozzájárult a szegénység enyhítéséhez, a tisztességes szegénység feltételeinek megteremtéséhez.*

A kvalitatív kutatás az egészségi állapot javulását, a lakhatás költségeinek megfizetését, az egyéni életvezetés és a családi minták változását, az autonóm életvezetéshez szükséges szociális készségek és személyes (kognitív, fizikai, mentális) kompetenciák fejlődését regisztrálta. Az eredményt a kutatásokon kívül az Európai Unió illetékes bizottsága, és az OECD számára készített országjelentések is elismerik. Az elért eredmények is igazolják, hogy nem szabad visszatérni az aktív korúak kiterjedt passzív ellátására.

*b) Az egységes közfoglalkoztatás kiemelkedően teljesített a munkaerőpiacról hosszú időre kilöködött inaktívak és munkanélküliek reaktiválásában. Ráadásul akkor teremtett munkahelyeket, amikor a pénzügyi-gazdasági válság hatásaként álláskereső újabb csoportjait fenyegette a tartós munkanélkülivé válás lehetősége.*

A foglalkoztatás bővülése a konjunktúra következménye. Az azonban, hogy a folyamatban nagy számassággal részt vehettek azok is, akik huzamosabb ideig távol voltak a munkaerőpiactól, az nagymértékben köszönhető a közfoglalkoztatás munkavégző képességet szinten tartó, regeneráló eredményeinek. Az empirikus kutatások bemutatták a közfoglalkoztatás munkaszocializációs hatását is.

*c) A közfoglalkoztatás a munkaerőhiány körülményei között hozzájárult lokális szinten a munkafeltételek javulásához.*

Az empirikus kutatások példákat hoztak a gazdaság fehéredésének folyamataira: a rosszabb munkajogi státuszú, prekárius (illegális és félig legális) foglalkoztatási formákat a munkáltatók a megbízható munkaerő megtartása érdekében legális munkaviszonyra váltották. A közfoglalkoztatás ebben a helyzetben alternatívát jelentett a munkavállalók számára, s ezzel mérsékelte kiszolgáltatottságukat.

<sup>75</sup> Az alábbiakban nagyban támaszkodnak a Századvég és a Hétfa Kutatóintézet konzorcium által végzett kutatásokra. A tanulmányok, a belőlük készített kivonatok, és más kapcsolódó kutatások eredményeinek ismertetése is megtalálható a honlapon: <https://kozfooglalkoztatatas.kormany.hu/a-bm-ksemf-altal-keszitett-elemzesek>





d) A gazdasági növekedés időszakában a közfoglalkoztatás egyre inkább az élethelyzetük, illetve a családi kötelezettségeik miatt beragadók munkahelyévé, egyfajta toleráns, befogadó munkahellyé vált.

A rugalmas, egyéni igényekhez jól igazítható munkarend főleg a munkahelyhiányos, emiatt a (egyedi munka-, és szabadságolási rendet követő) munkáltatói igényeknek nem, vagy csak nagy egyéni áldozatok árán megfelelni tudó álláskeresői rétegeknél (kisgyerekeseknél, ápolási kötelezettségekkel szembesülőknél, háztáji gazdálkodást folytató időseknél) jelent előnyt.

e) A beragadók egy másik, szélesebb csoportjánál a szociális, mentális, egészségügyi hátrányok miatt komplex fejlesztő tevékenységgel kísért munkaszocializáció eredményezhet sikeres elhelyezkedést.

Az álláskereső szociális nehézségeinek kezelése intézményesített formában nem képezte részét a közfoglalkoztatási programoknak. Másrészt a jelenleg működő segítő szervezetek nem találják a szerepüket a közfoglalkoztatottak segítésének folyamatában. Ráadásul a szociális ellátórendszer helyi kapacitásai nagyon szűkösek. A kvalitatív vizsgálat eredményei szerint a szükséges fejlesztések kiindulópontjául szolgáló ágazatközi együttműködések mind főhatósági, mind helyi szinten kívánnivalót hagynak maguk után. Ugyanakkor bebizonyosodott, hogy a szolgáltatások hatékony és összehangolt működtetésével még a legnehezebb helyzetben lévő célcsoport is elmozdítható a munkaerőpiac irányába. A komplex, szociális, munkaerőpiaci és egészségügyi segítséget is nyújtó Speciális Programok a kvalitatív vizsgálatok szerint ezen a téren sikeresek voltak. A járási munkaügyi szakértők és az önkormányzati vezetők szerint is szükség lenne a pilot tapasztalatai alapján továbbfejlesztett programok kiterjesztésére.

f) A közfoglalkoztatás kulcsszerepet játszik a résztvevők és a település jövedelemszintjének emelésében.

Ezen keresztül pozitív hatást gyakorol az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyára. Települési szinten megtakarítások jelentkeztek, és a visszaforgatott bevételekből sajtóterős beruházásokat finanszíroztak. Az önkormányzatok jelentős költséget takarítanak meg azért, hogy a feladatai ellátását a közfoglalkoztatás keretében végzik. Ráadásul jelentős vagyont halmoztak fel az elmúlt években. A háztartások szintjén a tervezhető, legális magasabb jövedelem látszik az emberek életvitelén, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a közfoglalkoztatottak háztartásai a javulás ellenére nem kerültek ki a szegények közül.

g) Miközben a közfoglalkoztatás piactorzító hatása elenyésző, a tehetséges és ambiciózus településvezetés kezében a helyi gazdaság fejlesztés eszköze.

A mezőgazdasági tevékenység keretében előállított termékek, szolgáltatások piactorzító hatása elenyésző. Erről mindössze egy-két településen számoltak be. A munkaerő-elszívó hatása is korlátozott, elsősorban az alkalmi munkaerőpiac területén mutatkozik. A piaci bérek emelkedésével azonban a közfoglalkoztatásban egyre inkább az értékteremtő munkára korlátozottan alkalmas emberek maradnak. A kutatás regisztrált olyan eseteket, ahol a rendezett településkép, és a nagyobb helyben elköthető jövedelem új vállalkozások letelepedéséhez, illetve korábbi vállalkozás fennmaradásához, jövedelmezőbbé válásához járult hozzá.

h) Kedvező feltételek esetén a közfoglalkoztatás alapjain létesített szociális szövetkezet továbblépést jelenthet. A közfoglalkoztatásra épülő egyéb felzárkóztató programok egyelőre nem jelennek a közfoglalkoztatásból kivezető megoldást.



A szövetkezeteknél, akár csak a szociális gazdaság többi szervezeténél, a hatékonysági és fenntarthatósági célok versengenek. A munkaerő-gazdálkodás szintjén is ellentmondásos elvárások jelennek meg: rászoruló, de jól dolgozó embereket kell foglalkoztatni, úgy hogy a gazdasági teljesítmény zálogát jelentő szakképzettek is a szervezetnél maradjanak. A felzárkóztatás egyéb programjai az elképzelhető szinergikus hatás helyett elszigetelten, versengve valósulnak meg. A programok között mind tárcaszinten, mind helyi szinten kevés az együttműködés.

*i) A közfoglalkoztatás lehetőséget teremtett a magyar falu újraszervezésére és stabilizálódására.*

Szerepet játszottak ebben a helyi gazdaságfejlesztés eredményei; a helyi foglalkoztatási szint növekedése, az infrastruktúra és a termelő kapacitások fejlődése, a közösségi fogyasztás növekvő szintje, és az ezen felül is növekvő vásárlóerő. A kérdőíves vizsgálat szerint sokak szemében a közfoglalkoztatás lehetőséget ad arra, hogy rendbe legyen téve a település.

*j) Területi célzást érvényesítő eszközként a közfoglalkoztatás munkahelyeket teremtett a hátrányosabb helyzetű településeken, és ezzel lehetőséget adott a települések hátrányainak mérséklésére.*

A hátrányok mérséklődése azokon relatíve nagyobb, és kedvező helyzetű községek és kisvárosok esetében érvényesült, ahol a közfoglalkoztatás nyújtotta lehetőségek kiaknázásához a kapacitások rendelkezésre álltak.

*k) Ugyanakkor a településvezetők egyensúlyoznak a sok, néha egymással is ellentmondásba kerülő cél között.*

Az egyik legfontosabb cél a településen élők megélhetésének biztosítása, a szegénység enyhítése és a társadalmi feszültségek mérséklése. A lakosság erőforrásainak szempontjából a munkára nevelés is fontos közösségi érték. A szociális szempontok ugyanakkor a hatékonyságot szem előtt tartó program-megvalósító, illetve településfejlesztő és üzemeltető érdekekkel is ütközhetnek. Az ingázással járó munkaerőpiaci reintegráció pedig nemcsak a helyben hasznos munkáskezek számát csökkenti, de a falu népességmegtartó képességét alakító összetételt is kedvezőtlenül befolyásolja. Ráadásul a közfoglalkoztatásban létrehozott kapacitások is kihasználatlanul maradhatnak.

*l) A közfoglalkoztatás forrásokat biztosított a településüzemeltetéshez és fejlesztéshez, az intézmények fenntartásához.*

Az önkormányzatok finanszírozásának kérdéséhez szorosan kapcsolódó problémát az empirikus kutatások kihangsúlyozták, de ezeknek a nehézségeknek a megoldása túlmutat a közfoglalkoztatási szakpolitika hatáskörén, az önkormányzatok gazdálkodási rendjének reformját igényli.

*m) A Startmunka mintaprogramok nem működtethetők a korábbi formában.*

Egyre nagyobb gondot okoz a szakképzett munkatársak és vezetők megtartása. A létszámok csökkenésével sok önkormányzat csökkentette termelő kapacitásait és leépítette a Start-munkaprogramját, mert a településüzemeltetést fontosabbnak ítélte. Azokon a helyeken, ahol a közfoglalkoztatási programoknak továbbra is fontos szerepe van a piaci igényeket kielégítő nem tudó munkaerő foglalkoztathatóságának növelésében, érdemes lehet a kvalifikált munkaerő alkalmazotti státuszának lehetővé tételével, illetve szakmai segítség nyújtásával tovább működtetni a Startmunka mintaprogramokat.



n) Az elmúlt bő évtized különféle 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.

Ezekon a helyeken a közfoglalkoztatás csak kiegészítő eszköze lehetne a komplex helyi fejlesztéseknek.

o) A leggyakrabban hangsúlyozott pozitív társadalmi hatás a segély helyett munka elvének érvényesülése.

A közfoglalkoztatás szerepet játszik a munkára nevelésben, a benne részt vevők hozzájárulnak a közös értékek megteremtéséhez, fenntartásához, s részt vállalnak a közösség terheiben (köztartozások kiegyenlítésében, adófizetésben). A közfoglalkoztatás kielégíti a többség társadalmi igazságérzetét, és ezzel hozzájárul a társadalmi és a politikai béke jellemzővé válásához.

p) A 2008-ban kezdődött válság miatt is kiéleződött szociális és etnikai konfliktusok sokat csillapodtak.

A közfoglalkoztatás – a szegénység mérséklésén keresztül is – nagymértékben hozzájárult a lokális közösségek fejlődéséhez, a társadalmi kohézió erősödéséhez és a társadalmi feszültségek enyhüléséhez. Több helyen elmondták, hogy a közfoglalkoztatás következtében megnövekedett jövedelmek szerepet játszhattak a bűnözés csökkentésében is.

## 2. TÉRSÉGFEJLESZTÉS GAZDASÁGÉLÉNKÍTÉSSEL ÉS FELZÁRKÓZTATÁSSAL

A jelen időszak kihívása, hogy a közfoglalkoztatásban is jelentkező munkaerőhiány, a regisztrált maradt nagyfokú hátrányokkal küzdő álláskereső réteg mellett milyen hatékony módszerekkel tarthatóak fenn az elért eredmények, hogyan működtethetők tovább a kialakított kapacitások, termelő üzemek. Cél, hogy ezek a kapacitások vagy szövetkezeti, vagy nonprofit gazdasági társasági, esetleg forprofit vállalkozás formájában működjenek tovább, s biztosítsák a helyi foglalkoztatást. Az elkövetkezendő időszakban azonban egyre nagyobb hangsúlyt kell helyezni a kedvezményezett térségek hatékony felzárkóztatásába, fejlesztésébe, a helyi munkahelyteremtésbe. Ennek mentén 2019-ben két újszerű program indult útjára.

### a) Gazdaságélénkítő program

A Kormány a Magyarország egyes területei közötti gazdasági egyenlőtlenség csökkentése érdekében szükséges fejlesztési program kidolgozásáról szóló 1206/2019. (IV. 18.) Korm. határozat alapján egy olyan gazdaságélénkítő programcsomag elindítását tűzte ki feladatul, mely hatékonyan hozzájárulhat a kedvezményezett térségek gazdasági, munkaerőpiaci hátrányainak csökkentéséhez, a helyi foglalkoztatás bővítéséhez, a vidék lakosságmegetartó képességének növeléséhez.

A Kedvezményezett Települések Gazdaságélénkítő Programjába a BM azokat a kedvezményezett településeket javasolta bevonni, ahol a szociális és a gazdasági fejlesztés alapjai adóttak. Az ország 3 178 településéből 445 település (14%) került kiválasztásra, melyek programba vonása javasolt. A kiválasztott 445 településből 127 település rendelkezik a közfoglalkoztatásban létrejött helyi felhasználást meghaladó mértékű termelési kapacitással, melyekre alapozva további fejlesztések



valósíthatóak meg a helyi munkaerő foglalkoztatása érdekében. A programba első körben e 127 település közül azon 50 település került bevonásra, ahol a tartósan munka nélkül lévő személyek aránya a legmagasabb.

A program a BM javaslati alapján a mikro-, kis- és középvállalkozások, önkormányzatok, állami vagy önkormányzati közvetlen vagy közvetett tulajdonban álló gazdaság társaságok, egyéni vállalkozók számára nyújtana vissza nem térítendő támogatást a helybeli foglalkoztatás bővítésére. A program célja a kedvezményezett térségekben helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítése a helyben működő, vagy az adott településen új termelő kapacitások létrehozását vállalni szándékozó vállalkozások támogatásával. A program célja továbbá a területi különbségek csökkentése, a térségi felzárkóztatás, a helyi gazdaság megerősítése, valamint a foglalkoztatás bővítése a munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatásának elősegítése által.

Belügyminiszter úr 2019. szeptember 2-i programindító tájékoztatóján közös gondolkodásra hívta az érintett településeket, továbbá megfogalmazta a program feladatait, a Kormány településekkel szembeni elvárásait. A program eredményes megvalósítása társadalmi, gazdasági érdek, e települések fejlesztése, versenyképességük növelése hozzájárulhat a magyar gazdaság további erősödéséhez, az ott élő lakosok életszínvonalának növekedéséhez, az ország termelékenységének emelkedéséhez.

A program folytatásáról, annak kiterjesztéséről, a második ütemébe bevonható településekről a Kormány még a 2020. év elején dönt.

#### *b) Felzárkózó települések program*

Az elmúlt években ugyan jelentősen, mintegy 40%-kal csökkent a szegénységi kockázat aránya a teljes népességben, és a roma lakosság jövedelmi, foglalkoztatási mutatói is nagymértékben javultak, azonban az eredmények mellett jól láthatók a roma lakosságot érintő kulcsproblémák is, melyek a következő átfogó stratégai cselekvés irányait kell, hogy kijelöljék:

- A romák még mindig tömegesen és láthatóan lényegesen rosszabbul élnek, mint a nem romák.
- Az életmód- és életminőségbeli különbségek a roma és a nem roma népesség elkülönüléséhez vezetnek a településeken és az iskolákban.
- A roma gyerekek még mindig rosszabbul teljesítenek az iskolában, hamarabb esnek ki az oktatásból, alacsonyabb végzettségeket szereznek meg, mint a nem roma tanulók.
- A romák bár egyre többen dolgoznak, még mindig az alacsony státuszú foglalkozásokban és munkakörökben tudnak elhelyezkedni, gyakran nem a nyílt munkaerőpiacon.

Az új megközelítés kulcsszava a diagnózis. A korábbi fejlesztési források lényegében nem voltak képesek megfékezni egyes területek leszakadását, a helyi szintű fejlesztési gyakorlat pedig általában a pályázati kiírásokhoz igazodott, és nem a tényleges szükségletekhez. Az eddigi elszigetelt, projektalapú fejlesztések helyett, a szakmai jelenlétben alapuló, célzott települési fejlesztési programokra, a helyi adottságok feltárásán, egyedi diagnózison alapuló komplex beavatkozásokra van szükség.

Ennek jegyében 2019 májusában a Kormány [a 1404/2019. (VII. 5.) Korm. határozatban] elfogadta a „Felzárkózó települések” hosszú távú programjának megalapozásáról szóló programot, amelynek értelmében célzott programmal szükséges segíteni az ország 300 leghátrányosabb helyzetű települését, amely munka koordinálására a Magyar Máltai Szeretetszolgálatot kérte fel, valamint új miniszterelnöki biztost nevezett ki. A „Felzárkózó települések” hosszú távú programja során 10 év alatt 300 település kerül bevonásra.



A program a Magyar Máltai Szeretetszolgálat (a továbbiakban: MMSZ) mintegy 15 éves, 2016-ban Magyar Örökség díjjal is kitüntetett Jelenlét programja alapján, a szervezet szakmai irányításával, karitatív, civil és egyházi szervezetek bevonásával valósul meg. A végrehajtás szakmai támogatását a 2019. május 1-jétől a társadalmi felzárkózási területet is irányító BM biztosítja.

A 300 település kiválasztása egy komplex, a foglalkoztatási, iskolázottsági, lakhatási, jövedelmi, bűnözési viszonyokat és a korszerkezetet egyaránt figyelembe vevő mutató segítségével, a KSH-val együttműködve történt. A kiválasztott településeken mintegy 270 ezer ember él, akiknek 41%-a roma származású. A települések rendkívül rossz társadalmi-gazdasági helyzetben vannak: a lakosság iskolai végzettsége és foglalkoztatottsági rátája alacsony, a komfort nélküli lakások aránya meghaladja az országos átlagot, a lakásokra túlsúlyfoltosság jellemző; vannak települések, ahol a lakások csaknem kétharmada közmű nélküli.

A program első ütemébe összesen 33 település került kiválasztásra, ahol 2019. évben megkezdődhetett a munka. A települési programok megvalósítása a helyi adottságok feltárásán, szakmai jelenléten, vagyis Jelenlét programon, és egyedi diagnózis szerint kialakított komplex beavatkozásokon alapulnak. A Jelenlét program átfogó célja a leszakadó települések szociális és infrastrukturális ellátottságának fejlesztése, és az ott élő emberek és közösségek életében pozitív, előremutató változások előidézése. Cél a lakosság helyzetének javítását szolgáló fejlesztési munkához szükséges szakmai tudás, támogatások és szolgáltatások biztosítása, ezek beépítése a helyi települési, járási és térségi szintű közigazgatási rendszerbe és közösségi folyamatokba, s ezen belül egyes tevékenységei a nehéz helyzetben lévő, elszigetelt településeken található önkormányzatok stabil, kiegyensúlyozott működésének kialakítására irányulnak. A stratégia beavatkozási irányai a komplex szemléletmódnak megfelelően az ember társadalmi életútja szempontjából legfontosabb élethelyzeteket célozzák meg a kisgyerekkortól kezdve a felnőtté válásig.

Évente körülbelül 30 településen az első évben diagnózis (a település viszonyainak, beavatkozási lehetőségek beazonosítása), valamint intézkedési terv elkészítése történik meg, majd egy kormányzati, ágazatközi munkacsoport segítségével az intézkedések megvalósításához szükséges források dedikálása, illetve később a tervek végrehajtásának ellenőrzése történik. A programot végrehajtó szervezetek 4-5 települést magukban foglaló csoportokban valósítják meg a Jelenlét programot, a cselekvési tervek összeállítását, a fejlesztések kísérését, a helyi lakosok és szakemberek felkészítését, képessé tételét. A csoportok irányítását a különböző megvalósító szervezetek képviselőjéből, az MMSZ munkatársából, valamint a kormányzati szereplők képviselőiből álló csoportvezetés látja el. Ezek a csoportok vezetik a hozzájuk kapcsolódó négy település programjainak megvalósítását és ellátják az ehhez kapcsolódó folyamatkövetési és szakmai koordinációs feladatokat, emellett a pénzügyi döntésekért is felelősek.

### **3. A KÖZFOGLALKOZTATÁSBA BEVONHATÓ CÉLCSOPORT KOMPETENCIÁINAK VÁLTOZÁSA, TOVÁBBI KIHÍVÁSOK A PROGRAMBAN TARTÁS ÉS KIVEZETÉS NEHÉZSÉGEI**

A jelenlegi magyar munkaerőpiacon a strukturális munkanélküliség jellemző. Ez azt jelenti, hogy egyidejűleg munkaerő kereslet és munkaerő kínálat van, azonban a munkaerő struktúrája, képzettségi szintje nem a kereslet szerint alakul, és nem azokon a területeken, térségeken jelentkezik a kínálat, ahol a vállalkozások munkaerőt keresnek. Szakképzett munkaerőből,



döntően a szakmunkásokból már az elmúlt évben sem állt rendelkezésre elegendő munkavállaló, de az egyszerű, rövid időn belül betanítható betanított munkásokat sem találunk a vállalkozások. Ennek több okát látjuk, de nem kifejezetten a közfoglalkoztatás a gátja annak, hogy az elsődleges munkaerőpiacra a közfoglalkoztatottak kilépjenek. A nyílt munkaerőpiacra történő kilépésnek Magyarországon a munkaerő foglalkoztathatósága szab gátat. A munkaerő foglalkoztathatóságát több tényező befolyásolja. Ilyen többek között a szakképzettség, a gyakorlat hiánya, továbbá a munkavállaló képessége, készsége, egészségi állapota, lakóhelye, motivációja, munkavállalási hajlandósága, mobilitási képessége, családi kötöttségei.

A munkaerőpiacon tapasztalható élénküléssel folyamatosan csökken az álláskeresői létszám, a megfelelő végzettséggel, képzettséggel rendelkező, motivált, dolgozni képes, akaró és tudó álláskeresői aktív korú munkaerő egyre szűkülő tendenciát mutat. A munkakínálatot csökkenti a munkavállalási korú népesség fogyása, mely a népesség öregedése (az átlagos élettartam növekedése) és a Ratkó-generációk<sup>76</sup> kiöregedése okán gyorsabban fogy, mint a teljes hazai népesség. Összefoglalóan, a magyar gazdaságban véget ért az olcsó és tömeges munkaerő korszaka és erre a helyzetre a munkaadói oldalon innovációkkal, HR stratégiák tudatosabb használatával folyamatosan reagálni szükséges.

A közfoglalkoztatás területén jelentős csökkenésnek lehetünk tanúi az elmúlt években, úgy, hogy mindemellett a munkanélküliségi ráta is fokozatosan és stabilan csökkent. A munkaerőhiány fokozódásával és a gazdaság élénkülésével a közfoglalkoztatottakat még erősebben kívánatos ösztönözni az elsődleges munkaerőpiac irányába. A jogszabályi keretek, mint kényszerösztönzők mellett fokozott, célzott és személyre szabott munkaerőpiaci szolgáltatásokkal, képzési programokkal kell elősegíteni a nyílt munkaerőpiacra történő ki-, illetve bekerülésüket.

Viszont látni kell azt is, hogy van egy réteg, amely mentális, egészségügyi, szociális hátrányokkal vagy ezek mindegyikével küzd, s akik önmaguktól nem képesek (nem tudnak) az aktív munka világába bekapcsolódni, ezáltal önmagukról gondoskodni.

#### 4. SZAKMAPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK

Összhangban az országspecifikus ajánlásokkal, Magyarországnak folytatnia kell a legkiszolgáltatottabb csoportok munkaerőpiaci integrációját. Növelnie kell a hátrányos helyzetű csoportok, különösen a romák részvételét a minőségi oktatásban és felnőttoktatásban. A sem munkavégzésben, sem oktatásban részt nem vevő fiatalok kiszolgáltatottsága folyamatosan növekszik, ezért ezen célcsoport részére szükséges olyan támogató programok kidolgozása, amelyek segítségével biztosítani lehet kijutásukat a nyílt munkaerőpiacra.

A közfoglalkoztatásban „benn ragadt” egyéneket a közfoglalkoztatás jelenlegi eszközrendszerével nem lehet teljes mértékben visszavezetni a nyílt munkaerőpiacra, részükre támogatott képzések szervezése mellett egyénre szabott komplex szolgáltatások nyújtása jelenthet megoldást meglévő hátrányaik (pl. hiányzó kompetenciáik, iskolai végzettség, szakmai tudás) megszerzésére. Általános az egyetértés a szakemberek között abban a tekintetben, hogy a közfoglalkoztatásból való kimenetet az segítené, amennyiben nem eseti képzések, hanem hosszú távú fejlesztő tevékenység valósulhatna meg. Probléma, hogy a felzárkóztatást célzó projektek nem épülnek egymásra. Több projekt tartalmaz képzési

76 50-es évek első felében született nagy létszámú generációk. Nyugdíjba lépésük a 2010-es évtized második felében jellemző.



elemet, ezek egy részébe nem tudják bevonni ugyanazokat a résztvevőket, így az összehangolás és egymásra épülés helyett lehatárolás és verseny valósul meg.

A közfoglalkoztatásban ragadt és inaktív célcsoport felzárkóztatásához továbbra is a felnőttképzés az egyik legfontosabb eszköz, amit úgy kell rugalmasan kialakítani, hogy a felkínált képzés, tudás, ismeretek illeszkedjenek az adott térség jellemzőihez, elvárásaihoz, valamint az életben való boldoguláshoz szükséges képességeket is fejlessze. A hátrányos helyzetű közfoglalkoztatottak képzését úgy kell megtervezni, hogy az elmélet és gyakorlat szorosabban kapcsolódjon a jövőbeni munkakörhöz, s a képzésbe vonást megelőzően az egyén kompetenciájának felmérése a profiling során elkészüljön. A jövőben továbbra is elsődleges cél az egyénnel közösen kialakított megfelelő képzési terv, amely az egyén képzés iránti motivációjának kialakulását eredményezheti. Kiemelten fontos a hátrányos helyzetű egyének, közfoglalkoztatottak esetében a mentor/mentortanárré szerepe, akinek feladata a képzési program eredményes megvalósítása, a képzésben tartás, illetve az elvárt tanulási eredmények követése. Szerepe egyaránt jelentős a támogatás, segítség, biztatás, vagyis a személyes, valamint a szakma tanulásának támogatása terén.

A jövőben, elsősorban az „Ipar 4.0” és a „Szakképzés 4.0” - középtávú szakmapolitikai stratégiában foglaltakat is figyelembe véve rövid, célirányos, a munkáltatók által megfogalmazott igényekre épülő képzéseket kell megvalósítani. A képzések jobb eredményessége céljából olyan komplex képzéseket kell indítani, amelyek az adott terület igényeihez, a településfejlesztéshez is kapcsolódnak, s helyben, az adott településen biztosítják a képzésébe vonás lehetőségét.

A képzések tervezésekor ismerni kell a munkáltatói igényeket, amelyek nem egységesek. A mikro-, kis- és középvállalkozásoknak és a nagyvállalatoknak más-más igénye jelenik meg a munkavállalók felé, amelyekre tudatosan kiépített képzési programcsomagokkal kell felkészülni.

A munkaadói igényeken túl meg kell vizsgálni a célcsoport digitális kompetenciáit, korösszetételét is. Az idősebbek az eredményes elhelyezkedés reményében azonnal eladható tudást, kompetenciákat, készségeket akarnak, míg a fiatalabb korosztály főként olyan készségeket, amelyekre ráépíthető tudás könnyen alkalmazható, s jobban igazodik a gyorsan fejlődő gazdasági környezet igényeihez.

A képzési programok kidolgozásakor figyelembe kell venni, hogy a digitális átalakulás a gazdaság egyetlen területét sem kerüli el, ezért a digitális tudás és a digitális eszközhasználat képessége ágazattól, beosztástól és földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül minden munkakörben létszükségletté válik. Ennek eredményeként a digitalizáció immár nem választás kérdése, s kiemelt célként kell megvalósítani a hátrányos helyzetűek, köztük a közfoglalkoztatottak digitális készségfejlesztését, illetve szükséges a munkavállalók munkaerőpiaci esélyeit javítani az ilyen jellegű képzési programokban történő részvétel biztosításával<sup>77</sup>.

Az iskolarendszeren kívüli felnőttképzés előnye a rugalmasság, azaz a közvetlen munkaadói igényekre felkészítő gyors, rugalmas, specializált képzési program, amely csak akkor lehet igazán hatékony, ha ténylegesen működő munkaerőpiac, azaz munkáltató jelenik meg a háttérben, ahol az egyén a képzés részeként gyakorlatot, munkatapasztalatot is szerezhethet, elsősorban támogatott munkahelyek keretében.

A jelenlegi képzési támogatás rendszerében elsődleges célként került megfogalmazásra, hogy a közfoglalkoztatott, a hátrányos helyzetű álláskereső egy új szakma megszerzésére

77 Forrás: 1536/2016. (X. 13.) Korm. határozat a köznevelési, a szakképzési, a felsőoktatási és a felnőttképzési rendszer digitális átalakításáról és Magyarország Digitális Oktatási Stratégiájáról 9. pont



irányuló képzésben vegyen részt. A gyorsan változó munkaerőpiac hatásai alapján már nem egy új szakmát kell elsajátítani, hanem egy új, modern szemléletű képzési rendszer keretében az egyén napi tevékenységei, munkafeladatai közé szükséges a képzést beépíteni.

A következő években a hátrányos helyzetűek, közfoglalkoztatottak esetében nem feltétlenül új szakma elsajátítására, szakmaváltásra irányuló képzési programokat kell indítani, hanem az ún. technológiaváltásra rugalmasan reagáló, rövid, célirányos, speciális, a munkaadók által meghatározott ismereteket és a digitális technológia elsajátításának lehetőségét kell megteremteni az indítandó képzési programokkal.

A jövőben a munkaerőpiac mélyebb átalakulására, összetételbeli megváltozására kell számítani. Egyes egyszerűbb, magas élőlétszámú munkaközzel járó manuális foglalkozások háttérbe szorulása, eltűnése várható, amelyeket újabb technológia kiváltásával tudnak a munkáltatók kompenzálni. Ugyanakkor az egyes, kevés hozzáadott értékkel bíró, nem fizikai jellegű munkák eltűnésével is reálisan számolni kell, amely folyamatot felerősíti az a tény, hogy a vállalatokat a digitalizáció, robotizáció nyújtotta eszközök használatának fokozására, kikényszerítésére szükséges ösztönözni. A gazdaságban jelentkező munkaerőhiány csökkentése az automatizációval részben kiváltható lenne, amelyhez a jelenleg is elérhető digitális készségfejlesztő képzések adhatnak megfelelő ismereteket. Emellett szükség van a felnőttképzési rendszer aktualizálására, bizonyos mértékű átalakítására.

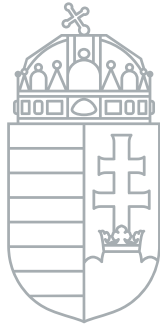
Ma már egyértelműen kijelenthetjük, hogy a munkavállalóknak ahhoz, hogy a nyílt munkaerő piacon piacképes legyen a tudásuk, elengedhetetlen digitális készségük fejlesztése. Az előttünk álló időszakban mindenképpen olyan munkaerőpiaci programok tervezése és elindítása lenne célszerű, amelyben a célcsoport részére komplex, szociális, képzési/oktatási és egészségügyi szolgáltatások nyújtása kerül betervezésre, az egyéni igényeket maximálisan figyelembe vevő és szem előtt tartó, rugalmas keretek meghatározásával.

Külföldi tapasztalatok alapján elmondható, hogy eredményes, sikeres projektek csak abban az esetben kivitelezhetőek, ha a kezdeményezés helyi szinten fogalmazódik meg az érintettek bevonásával, továbbá a megvalósítás során (városi, megyei szintek) szoros együttműködésre törekszenek a kormányzati, civil és magán szervezetek. Bizonyos szemléletbeli váltás/változás mindenképpen szükséges ahhoz, hogy a jelenleg még inaktív, illetve a regisztrációban szereplő aktív korú munkavállalók visszavezetése hosszú távon sikeresen megtörténjen.

A fent leírtak is megerősítik azon szemléletünket, hogy kizárólag személyre szabott, magas színvonalú és komplex módon nyújtott szolgáltatásokkal lehet elérni a kitűzött célokat, legyen szó akár társadalmi integrációról, akár munkaerőpiaci helyzet javításáról, vagy az életminőség növeléséről.







# FELHASZNÁLT IRODALOM



- A 2014-2020 közötti időszak foglalkoztatáspolitikai célú fejlesztéseinek megalapozása – szakpolitikai stratégia – 2013., NGM
- Az alapvető jogok biztosa a közfoglalkoztatásról készült, AJB-3025/2012. számú átfogó jelentése
- Asztalos Sándor - György Attila (2015): Munkaerőpiaci mentori szolgáltatás Módszertani kiadvány munkaerőpiaci szolgáltatást nyújtó szervezetek szakemberei számára, Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft. Budapest.
- ÁSZ (2002): Jelentés a foglalkoztatást elősegítő támogatások felhasználásának ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, Budapest. Elérhető:  
<http://www.asz.hu/jelentes/0226/jelentes-a-foglalkoztatast-elosegito-tamogatások-felhasznalasanak-ellenorzeserol/0226j000.pdf> (Letöltés ideje: 2020. 01. 15.)
- ÁSZ (2007): Jelentés a közmunkaprogramok támogatására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, Budapest. Elérhető:  
<http://www.asz.hu/jelentes/0732/jelentes-a-kozmunkaprogramok-tamogatasara-fordított-penzeszközök-hasznosulasanak-ellenorzeserol/0732j000.pdf> (Letöltés ideje: 2020. 01. 15.)
- Bagó József (2013): A közfoglalkoztatás célja és szabályozása, Munkaügyi Szemle 2013/1
- Bagó József (2014a): A közfoglalkoztatás régi-új dimenziói, Munkaügyi Szemle 2014 /1
- Bagó József (2014b): A közfoglalkoztatás intézményi átalakulása 2013-ban, Munkaügyi Szemle 2014/4
- Bagó József (2015): A közfoglalkoztatottak képzése, Opus et Educatio, 2. évfolyam. 2. szám
- Bakó Tamás (2014): Skandináv közmunkaprogramok, In: Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk) Munkaerőpiaci Tükör 2014, Közgazdaságtan- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest pp. 63-65.
- Barabás et al. (2008): Kilábalás-tanulmány a magyar gazdasági növekedés fellendítéséről, Oriens csoport, Budapest
- Bass László (2010). Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai Esély 2010/1
- Berde Éva (2011): Az ÁFSZ munkaerő-közvetítésének és munkaerőpiaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt. Elérhető:  
[http://www.employmentpolicy.hu/engine.aspx?page=131\\_3&switch-content=131\\_fogl\\_merop\\_szolg&switch-zone=Zone1&switch-render-mode=full](http://www.employmentpolicy.hu/engine.aspx?page=131_3&switch-content=131_fogl_merop_szolg&switch-zone=Zone1&switch-render-mode=full) (Letöltés ideje: 2020. 01. 14.)
- Bernát Anikó (2018): A magyarországi romák társadalmi integrációja a 2010-es években. In: Kolosi Tamás-Tóth István György szerk. Társadalmi Riport 2018 Tárki, Budapest.
- Betanított gyógynövénygyűjtő – és termesztő képzés záró értékelése, Türr István Képző és Kutató Intézet, 2015.
- Bodnárné Boda Dorottya (2015): A munkaerőpiacról tartósan kiszoruló munkaerőpiaci integrációjának esélyei Munkaügyi Szemle 2015 /6.
- Bogdán Lászlóval, Cserdi polgármesterével készült interjú. Elérhető:  
[https://www.youtube.com/results?search\\_query=Bogd%C3%A1n+L%C3%A1szl%C3%B3+B3%2Bcserdi](https://www.youtube.com/results?search_query=Bogd%C3%A1n+L%C3%A1szl%C3%B3+B3%2Bcserdi). (Letöltés ideje: 2019.12.03.)
- Bördős Katalin (2018): A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat ügyfél-kategorizálási rendszerének értékelése. Hétfő Kutatóintézet és Elemző Központ. Elérhető:  
<https://hetfo.hu/2018/11/19/a-nemzeti-foglalkoztatasi-szolgalat-ugyfelkategorizalasi-rendszere-ertekelese/> (Letöltés ideje: 2020. 01. 15.)
- Csoba Judit (2010): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere Esély 2010/1
- Csoba Judit et. al. (2007): Szociális gazdaság kézikönyv szerk. Frey Mária, OFA-ROP Hálózat OFA, Budapest,
- Enyedi György (2004): Az új gazdasági tér formálódása Magyarországon. In: Település- és városzociológia. Szöveggyűjtemény. Szerk. Csizmady A., Husz I. Budapest



- European Commission (1994): Growth, Competitiveness, Employment, The Challenges and Ways forward into the 21st Century, The White Paper, ECSC-EC-EAEC, Brussels-Luxembourg
- Farkas Éva et. al. (2015): A szociális gazdaságról jövő időben...Trendek és kutatási eredmények (szerk. Nagy Janka Teodóra), Pécsi Tudományegyetem, Pécs
- Fazekas Károly - Scharle Ágota szerk. (2012): Nyugdíj, segély, közmunka: a magyar foglalkoztatás-politika két évtizede, Budapest
- Frey Mária (1997): Munkahely-teremtés a munkaerőpiac fő áramlatain kívül, Nonprofit Vállalkozásokért a Népjóléti Szférában Alapítvány, Budapest,
- Frey Mária (2008): Aktív munkaerőpiaci eszközök működésének értékelése 2001-2006 között és változásai 2007-ben. In: Fazekas et al. Munkaerőpiaci Tükör 2007, , Közgazdaságtan- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest pp. 136-171
- Frey Mária (2011): Aktív munkaerőpiaci politikák komplex értékelése a 2004-2009. közötti időszakban. Elérhető:  
[https://nfsz.munka.hu/Lapok/mkp/fejlesztési/131/131\\_3/content/131\\_fogl\\_merop\\_politikak.aspx](https://nfsz.munka.hu/Lapok/mkp/fejlesztési/131/131_3/content/131_fogl_merop_politikak.aspx) (Letöltés ideje: 2020. 01. 15.)
- Felhívás, 2015: A GINOP-6.1.1-15 - Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése című kiemelt projekt Felhívása. Elérhető: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/4505> (2016.02.10.)
- Galasi Péter - Gábor R. István (2011): A második gazdaság, Közgazdasági és Jogi könyvkiadó, Budapest
- GINOP-6.1.1-15-2015-00001 azonosítószámú „Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése” elnevezésű kiemelt projekt Megvalósíthatósági Tanulmány (belső dokumentum)
- Hamza Eszter et. al. (2019): Szociális szövetkezetek szerepe a vidéki gazdaságban, avagy a Fókusz támogatási program megvalósításának eddigi tapasztalatai, AKI, Budapest
- Hamza Eszter - Rácz Katalin - Szabó Dorottya (2019): Érvanyag a szociális szövetkezetek fejlesztéséhez, szerk. Rácz Katalin, AKI, Budapest
- Hétfa (2013): A foglalkoztathatóság javítását szolgáló intézkedések értékelése. Hétfa Kutatóintézet, Budapest Elérhető:  
<https://hetfa.hu/2013/06/12/a-foglalkoztathatosag-javitasat-szolgalo-intezkedesek-ertekeselese-hir/> (Letöltés ideje: 2020. 01. 15.)
- Hétfa (2018): A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra. Kutatási Zárójelentés, Hétfa Kutatóintézet Budapest
- Illés Sándor (2014): A helyi gazdaságfejlesztés egy modellje, Munkaügyi Szemle 2014/4
- Jelentés a 2019-ben egyszerűsített foglalkoztatás keretében tervezett foglalkoztatottak számáról. (belső dokumentum, Belügyminisztérium KVHÁT KSEMF)
- Kálmán Judit (2014a): Az argentin átmeneti közfoglalkoztatást nyújtó programok tanulságai In: Fazekas Károly - Varga Júlia (szerk) Munkaerőpiaci Tükör 2014, Közgazdaságtan- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest pp. 61-63.
- Kálmán Judit (2014b): A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai In: Fazekas Károly - Varga Júlia (szerk) Munkaerőpiaci Tükör 2014, Közgazdaságtan- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest pp. 42-58.
- Koltai Luca (2013): A közfoglalkoztatás szerepe válság idején az európai országokban Munkaügyi Szemle 2013/1
- Koós Bálint (2016): A szegénység enyhítését célzó földhasználat a világban és Magyarországon. In: Kovács Katalin (szerk.): Földből élők: Polarizáció a magyar vidéken. Argumentum, Budapest
- Köllő et. al (2017): Az alapvető hiányindikátorok alakulása. In: Fazekas Károly - Köllő János (szerk.) Munkaerőpiaci Tükör, 2016. Közgazdaságtan- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest pp: 63-72
- Közfoglalkoztatás a V4 országokban (2016) (Belső anyag, BM Elemzés)

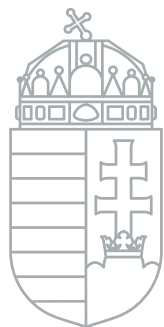


- Közfoglalkoztatási portál: <https://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/>
- Kulinyi Márton (2013): A közfoglalkoztatás változó céljai. Munkaügyi Szemle 2013/I.
- KSH (2014): Munkaerőpiaci folyamatok 2013. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest
- Nagyné Varga Ilona (2011): Módszertani kézikönyv OFA Hálózat KoopeRáció kiemelt projektje
- Németh Nándor (2015): A szociális gazdaság kiépítésének kényszerei és lehetőségei falvainkban – előadás, elhangzott 2015. 05. 07-én a Belügyminisztériumban.
- NSZFH honlap: [https://www.nive.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=746#system-message-container](https://www.nive.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=746#system-message-container)
- Novoszáth Péter (2009): A foglalkoztatás növelésével a gazdasági bajok meggyógyításáért. Polgári Szemle 2009/5
- Novoszáth Péter (2018): Az egységes közfoglalkoztatási rendszer létrejötte, főbb jellemzői Magyarországon In: Új Magyar Közigazgatás 2018. október,11. évfolyam különszám.
- Méltányosság Politikaelemző Központ (2009): Reform-modellek Európában. Méltányosság Elérhető: <http://meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/reform-mo-dellekeuropaban-0902.pdf> (Letöltés ideje: 2019. 08. 01.)
- Neumann László - Boda Dorottya (2010): A válság hatása a vállalatok gazdálkodására. In.: Fazekas Károly Molnár György Munkaerőpiaci Tükör 2010., Közgazdaságtan- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest pp: 85-106
- Petróczi Andrea - Varga Lívია (2018): Speciális közfoglalkoztatás: Új kísérlet a munkanélküliek aktiválására, Munkaügyi Szemle 61. évf. (2018) 5. szám.
- Pirisi Károly (2019): A foglalkoztatáspolitikai két megközelítése. Opus et educatio 5. évf., 2019/1.
- Prognózis (2019): Makó Ágnes - Nábelek Fruzsina - Hajdu Miklós - Horváth Ágoston: Rövidtávú munkaerőpiaci prognózis - 2019, MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet, Budapest.
- Rácz Katalin et. al. (2017): Szociális szövetkezeti kutatás, szerk. Rácz Katalin, 2017. évi kutatási gyorsjelentés, Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest
- Rácz Katalin et. al. (2018): Szociális szövetkezeti kutatás, szerk. Rácz Katalin, 2018. évi kutatási gyorsjelentés, Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest
- Ramos, Florindo (2012): How far should occupational measures go in supporting those at higher risk of poverty. Esettanulmány, GHK Consulting Ltd and CERGE-EI
- Ronconi, L.- Sanguinetti J.- Fachelli Oliva, S.(2006): Poverty and Employability Effects of Work fare Programs in Argentina. PMMA Working Paper No. 2006-14.
- Scharle Ágota (2008): Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitikai. In: Társadalmi Riport, Társi, Budapest
- Scharle Ágota szerk. (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre azaz: Út a munkához program értékelése 2010-2011, Budapest Intézet - Hétfő Kutatóintézet. Elérhető: [http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI\\_kozcelu\\_kut\\_jelentes\\_2011aug30.pdf](http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_kozcelu_kut_jelentes_2011aug30.pdf) (Letöltés ideje: 2020. 01. 15.)
- Scharle Ágota (2014): Közmunkaprogramok Szlovákiában. In: Fazekas Károly - Varga Júlia szerk. Munkaerőpiaci Tükör 2014, Közgazdaságtan- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest pp. 59-61.
- Simkó János - Tarjányi Orsolya (2011): A szociális szövetkezetek és a támogatásukat célzó programok vizsgálata. Összefoglalás és javaslatok. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest
- Start mezőgazdasági képzések záró értékelése, Türr István Képző és Kutató Intézet, 2015.
- Számadó Róza szerk. (2011 - Módszertani kézikönyv Szociális szövetkezetek az alakulástól a fenntartható működésig. OFA Hálózat KoopeRáció kiemelt projekt keretében, Budapest
- Szívós Péter - Tóth István György szerk. (2015): Jól nézünk ki (...?) Háztartások helyzete a válság után. Társi Monitor Jelentések 2014.



- A Szociális és Munkaügyi Minisztérium által 2008 szeptemberében kibocsátott az „Út a munkához” program megvalósítására kiadott szabályozási koncepció. 2008. szeptember, Budapest
- TÁMOP 2.1.6-12/1-2012-0001 azonosítószámú „Újra tanulok!” megnevezésű kiemelt projekt dokumentációja, Elérhető: <https://nfsz.munka.hu> › *Lapok* › *full\_tamop* › *full\_tamop\_216\_12*, (Letöltés ideje: 2019. 10. 01.)
- Tésits Róbert et. al. (2009): A szociális gazdaság helyzete és lehetőségei a Dél-Dunántúlon, Pécs Egyházmegyei Katolikus Caritas, Pécs
- Váradi Mónika Mária (2010): A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben, Esély 2010/1
- Váradi Mónika Mária (2016): Földhasználat és értékteremtő közfoglalkoztatás- helyi nézőpontok In: Kovács Katalin (szerk.): Földből élők: Polarizáció a magyar vidéken. Budapest Argumentum
- Virág Tünde (2010): Kirekesztve. Falusi Gettók az ország peremén. Budapest Akadémiai Kiadó
- Virág Tünde - Zolnay János (2010): Csapdába került önkormányzatok, csapdában tartott szegények - közfoglalkoztatás a Csereháton, Esély, 2010/1





## MELLÉKLETEK

1. Az egységes közfoglalkoztatás előzménye .....	191
2. A közfoglalkoztatási előirányzat és annak felhasználása, állami bevételek és megtakarítások .....	192
3. Közfoglalkoztatási előirányzathoz átadott források .....	193
4. A közfoglalkoztatottak főbb statisztikai adatainak idősorai .....	194
5. A közfoglalkoztatásból kilépők nyomonkövetéses vizsgálatának főbb adatai .....	197
6. A közfoglalkoztatás szempontjából iránymutató horizontális stratégiák témáit áttekintő táblázat .....	206
7. A 2012 és 2015 között a nemzetközi szervezetek kommunikációjának legfontosabb témái a közfoglalkoztatást érintően .....	207
8. A különböző nemzetközi szervezetektől 2015-öt követően érkezett, a közfoglalkoztatással kapcsolatos elvárások, ajánlások, kommunikációs tartalmak .....	208
9. Az állás keresők és a közfoglalkoztatottak keresett állásainak, valamint a bejelentett álláshelyek megyék szerinti megoszlásai, 2018 .....	209
10. A tartósan betöltetlen munkakörök megoszlása a GVI Prognózis adatfelvételben (2018) országosan és megyénként .....	210
11. Megyei közfoglalkoztatási kiállítások időpontjai .....	213
12. A közfoglalkoztatási kazánprogramban telepített kazánok száma megyénként 2011-2012 (térkép) .....	214
13. A közfoglalkoztatás bázisán megalakult szociális szövetkezetek elhelyezkedése (térkép) .....	215
14. A gazdaságélénkítő program 1. és 2. ütemének települései, valamint a „Felzárkózó települések” program 1. ütemének települései (térkép) ..	216
15. A GINOP 611 projekt mentori tevékenységére vonatkozó kumulált adatok, 2019. december .....	217
16. A Start Plusz díjazásban részesült települések, szervezetek .....	218
17. A Start Plusz díjazás főbb adatai .....	223



		Közfoglalkoztatási bér	Közfoglalkoztatási garantált bér	Munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási bér	Munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási garantált bér	Speciális közfoglalkoztatási bér (6 óráds)	Speciális közfoglalkoztatási garantált bér (6 órás)	Minimálbér	Közfoglalkoztatási bér aránya a minimálbérhez	Garantált bérmínimum	Közfoglalkoztatási garantált bér aránya a garantált bérmínimumhoz
		A	B	C	D	E	F	G	H=A/G	I	J=B/I
2011. szeptember 1-jétől	bruttó	57 000	78 000	57 000	78 000			78 000	73%	94 000	83%
	nettó	47 025	60 600	47 025	60 600			60 600	78%	70 549	86%
2012. január 1-jétől	bruttó	71 800	92 000	71 800	92 000			93 000	77%	108 000	85%
	nettó	47 029	60 260	47 029	60 260			60 915	77%	70 740	85%
2013. január 1-jétől	bruttó	75 500	96 800	83 050	106 480			98 000	77%	114 000	85%
	nettó	49 453	63 404	54 398	69 744			64 190	77%	74 670	85%
2014. január 1-jétől	bruttó	77 300	99 100	85 050	109 040			101 500	76%	118 000	84%
	nettó	50 632	64 911	55 708	71 421			66 483	76%	77 290	84%
2015. január 1-jétől	bruttó	79 155	101 480	87 090	111 660			105 000	75%	122 000	83%
	nettó	51 847	66 469	57 044	73 137			68 775	75%	79 910	83%
2016. január 1-jétől (speciális bér július 1-jétől)	bruttó	79 155	101 480	87 090	111 660	41 556	53 277	111 000	71%	129 000	79%
	nettó	51 847	66 469	57 044	73 137	27 635	35 429	73 815	70%	85 785	77%
2017. január 1-jétől	bruttó	81 530	106 555	89 705	117 245	42 805	55 940	127 500	64%	161 000	66%
	nettó	54 217	70 859	59 654	77 968	28 465	37 200	84 788	64%	107 065	66%
2018. január 1-jétől	bruttó	81 530	106 555	89 705	117 245	42 805	55 940	138 000	59%	180 500	59%
	nettó	54 217	70 859	59 654	77 968	28 465	37 200	91 770	59%	120 033	59%
2019. január 1-jétől	bruttó	81 530	106 555	89 705	117 245	42 805	55 940	149 000	55%	195 000	55%
	nettó	54 217	70 859	59 654	77 968	28 465	37 200	99 085	55%	129 675	55%
2020. január 1-jétől	bruttó	81 530	106 555	89 705	117 245	42 805	55 940	161 000	51%	210 600	51%
	nettó	54 217	70 859	59 654	77 968	28 465	37 200	107 065	51%	140 049	51%

1. sz. melléklet: A közfoglalkoztatási bér és a minimálbér változásai 2011-2020. között



Év	Start-munkaprogram előirányzat összege (millió Ft)	Ténylegesen felhasznált előirányzat összege (millió Ft)*	Közfoglalkoztatottak átlagos létszáma (fő)	Közfoglalkoztatási támogatás összesen (millió Ft)	Bruttó bértámogatás összege (millió Ft)	SZHA mértéke közfoglalkoztatásban (SZHA 50%-a)	Közfoglalkoztatók által befizetett SZHA (millió Ft)	Szakképzési hozzájárulás mértéke	Közfoglalkoztatók által befizetett szakképzési hozzájárulás (millió Ft)	Közfoglalkoztatottak béréből levont járulékok és SZJA mértéke	Közfoglalkoztatottak béréből levont járulékok és SZJA (millió Ft)*	ÁFA mértéke	Közvetlen-, dologi- és anyagköltség, szervezési költségek (millió Ft)	Közvetlen-, dologi és anyagköltség ÁFA (millió Ft)	EÜ vizsgálatok költsége (millió Ft)	FHT-ban részesülők éves átlagos létszáma (fő)	Várhatóan kifizetésre kerülő FHT összege* (millió Ft)	Állami bevételek és megtakarítások összesen (millió Ft)	Állami bevételek aránya a közfoglalkoztatási kifizetésekhez viszonyítva	Közfoglalkoztatásra fordított tényleges összeg (millió Ft)	Közfoglalkoztatásra fordított tényleges aránya a kifizetett támogatáshoz viszonyítva
<b>Össze- sen</b>	<b>1 717 225,8</b>	<b>1 468 781,5</b>	<b>152 556,1</b>	<b>1 466 713,2</b>	<b>1 104 307,2</b>		<b>139 675,0</b>		<b>16 564,6</b>		<b>375 803,6</b>		<b>220 337,6</b>	<b>48 600,3</b>	<b>2 393,4</b>		<b>296 626,5</b>	<b>580 643,5</b>	<b>40,05%</b>	<b>886 069,7</b>	<b>59,95%</b>
2011	8 492,6	7 316,9	75 810	<b>7 316,9</b>	6 124,2	13,50%	826,8	1,5%	91,9	33,5%	2 051,6	25,0%	365,9	77,8	0,0	180 814	49 470,7	<b>3 048,0</b>	41,66%	<b>4 268,8</b>	58,34%
2012	137 730,1	131 910,7	92 412	<b>131 910,8</b>	89 066,3	13,50%	12 024,0	1,5%	1 336,0	34,5%	30 727,9	27,0%	30 607,1	8 263,9	213,4	199 265	54 518,9	<b>52 351,7</b>	39,69%	<b>79 559,0</b>	60,31%
2013	179 897,8	171 053,4	126 668	<b>171 053,2</b>	122 361,8	13,50%	16 518,8	1,5%	1 835,4	34,5%	42 214,8	27,0%	31 680,7	6 735,3	491,9	183 592	50 230,8	<b>67 304,4</b>	39,35%	<b>103 748,9</b>	60,65%
2014	231 105,3	225 473,4	178 850	<b>224 893,3</b>	177 288,3	13,50%	23 933,9	1,5%	2 659,3	34,5%	61 164,5	27,0%	23 250,6	4 943,0	420,5	131 813	36 064,0	<b>92 700,7</b>	41,22%	<b>132 192,6</b>	58,78%
2015	270 000,0	253 723,3	208 127	<b>253 105,0</b>	197 350,0	13,50%	26 642,3	1,5%	2 960,3	34,5%	68 085,8	27,0%	28 615,1	6 083,5	497,6	125 766	34 409,6	<b>103 771,8</b>	41,00%	<b>149 333,2</b>	59,00%
2016	340 000,0	267 965,7	223 470	<b>267 923,3</b>	202 755,8	13,50%	27 372,0	1,5%	3 041,3	33,5%	67 923,2	27,0%	37 427,9	7 957,1	367,6	99 830	27 313,5	<b>106 293,7</b>	39,67%	<b>161 629,7</b>	60,33%
2017	325 000,0	238 337,2	179 492	<b>237 610,3</b>	175 561,4	11,00%	19 311,8	1,5%	2 633,4	33,5%	58 813,1	27,0%	42 527,4	9 041,3	209,7	87 416	23 916,9	<b>89 799,5</b>	37,79%	<b>147 810,8</b>	62,21%
2018	225 000,0	173 000,9	135 620	<b>172 900,4</b>	133 799,4	9,75%	13 045,4	1,5%	2 007,0	33,5%	44 822,8	27,0%	25 862,9	5 498,4	192,7	75 665	20 702,1	<b>65 373,6</b>	37,81%	<b>107 526,8</b>	62,19%
2019**	180 000,0																				

\*A 2019 évi előirányzatot nem tartalmazza, \*\* Még nem állnak rendelkezésre egész éves adatok

2. sz. melléklet: A közfoglalkoztatási előirányzat és annak felhasználása, állami bevételek és megtakarítások





Év	Átadott forrás mértéke (Ft)	Forrásátadás célja	Korm. határozat száma
2016	12 000 000 000	OFA részére Fókusz program támogatására	
2016	40 761 700 000	Költségvetésbe visszaadott	1787/2016. (XII. 17.) Korm. hat.
2016	8 000 000 000	Költségvetésbe visszaadott	1884/2016. (XII. 28.) Korm. hat.
2017	25 000 000	Speciális közfoglalkoztatás eü. szolg. (EMMI)	1139/2017. (III. 20.) Korm. hat.
2017	180 000 000	Speciális közfoglalkoztatás m.piaci szolg. (NGM)	1139/2017. (III. 20.) Korm. hat.
2017	30 000 000 000	Átadás NGM részére	1139/2017. (III. 20.) Korm. hat.
2017	10 000 000 000	Átadás NGM részére	1139/2017. (III. 20.) Korm. hat.
2017	27 500 000 000	Átutalás más fejezet részére	2029/2017. (XII. 27.) Korm. hat.
2018	2 000 000 000	OFA részére Fókusz program II. ütemének támogatására	
2018	16 928 298 582	Költségvetésbe visszaadott	1808/2018. (XII. 23.) Korm. hat.
2019	2 000 000 000	Máltai Szeretetszolgálat részére (Felzárkózó települések programhoz)	1404/2019. (VII. 5.) Korm. hat.
2019	8 000 000 000	BM fejezetbe (Gazdaságélénkítő programhoz)	1404/2019. (VII. 5.) Korm. hat.
2019	4 700 000 000	Eucharisztikus Kongresszus megrendezésével összefüggő források	
2019	4 361 769 950	Rendőrségi járműbeszerzésre átadott forrás	



A KÖZFoglalkoztatás Mint Szakpolitika  
MELLÉKLETEK

194

Közfoglalkoztatottak átlagos létszáma (közfoglalkoztatottak lakhelye szerint)											
Régió (NUTS2)	Megye (NUTS3)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018. 1-9. hónap	2019. 1-9. hónap
		éves átlagok									
Közép-Magyarország	Budapest	1 344	1 652	1 958	4 363	4 490	4 357	2 669	1 538	1 617	1 006
	Pest megye	2 878	3 095	3 656	6 500	6 665	7 157	5 325	3 729	3 882	2 773
Közép-Dunántúl	Fejér megye	1 776	2 436	3 113	4 962	4 676	4 896	3 540	2 465	2 511	1 501
	Komárom-Esztergom megye	1 247	1 419	1 384	2 670	2 825	3 237	2 431	1 579	1 669	940
	Veszprém megye	2 203	2 564	2 767	4 380	4 219	4 534	3 309	2 302	2 405	1 635
Nyugat-Dunántúl	Győr-Moson-Sopron megye	919	1 320	1 319	2 146	2 070	2 206	1 654	1 138	1 183	713
	Vas megye	1 011	1 390	1 365	2 178	2 497	2 375	1 770	1 314	1 366	1 040
	Zala megye	1 934	2 497	2 685	4 050	5 206	5 141	4 179	2 939	3 028	2 310
Dél-Dunántúl	Baranya megye	3 901	6 097	9 052	11 063	13 785	15 144	12 385	8 677	8 942	6 826
	Somogy megye	4 339	4 960	6 808	7 742	9 332	10 917	8 313	5 368	5 542	4 136
	Tolna megye	2 368	2 308	2 982	4 159	4 685	4 653	3 701	2 936	3 046	2 201
Észak-Magyarország	Borsod-Abaúj-Zemplén megye	11 194	13 520	23 212	29 553	37 255	38 035	32 200	26 209	26 953	21 833
	Heves megye	2 683	3 639	4 336	7 668	7 657	7 968	5 952	4 458	4 597	3 378
	Nógrád megye	2 862	2 797	4 417	6 731	8 199	8 015	6 648	5 122	5 278	4 165
Észak-Alföld	Hajdú-Bihar megye	6 567	7 432	10 396	16 138	18 856	21 723	17 574	13 417	13 835	10 188
	Jász-Nagykun-Szolnok megye	4 471	6 074	9 427	12 257	12 374	13 169	9 826	7 591	7 864	5 655
	Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	12 375	13 885	18 273	24 909	32 764	37 057	31 377	25 319	26 006	21 621
Dél-Alföld	Bács-Kiskun megye	4 264	4 902	5 773	8 055	8 720	10 131	8 314	5 993	6 249	4 363
	Békés megye	4 750	6 632	9 429	12 553	15 370	15 493	12 372	9 377	9 695	7 483
	Csongrád megye	2 723	3 795	4 316	6 772	6 480	7 261	5 954	4 149	4 318	3 174
<b>Összesen</b>		<b>75 810</b>	<b>92 412</b>	<b>126 668</b>	<b>178 850</b>	<b>208 127</b>	<b>223 470</b>	<b>179 492</b>	<b>135 620</b>	<b>139 986</b>	<b>1 069</b>

4. sz. melléklet: A közfoglalkoztatottak főbb statisztikai adatainak idősorai (3/1. oldal)



A KÖZFOGLALKOZTATÁS MINT SZAKPOLITIKA  
MELLÉKLETEK

195

Közfoglalkoztatottak átlagos létszáma nemenként										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018. 1-9. hónap	2019. 1-9. hónap
Férfi	44 765	61 537	77 641	97 030	110 422	112 296	83 466	59 187	61 643	44 553
Nő	31 045	30 876	49 027	81 820	97 705	111 174	96 025	76 433	78 342	62 385
<b>Összesen</b>	<b>75 810</b>	<b>92 412</b>	<b>126 668</b>	<b>178 850</b>	<b>208 127</b>	<b>223 470</b>	<b>179 492</b>	<b>135 620</b>	<b>139 986</b>	<b>106 939</b>

Közfoglalkoztatottak átlagos létszáma korcsoportonként										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018. 1-9. hónap	2019. 1-9. hónap
25 év és alatti	9 921	13 091	20 584	30 469	33 233	27 580	15 979	7 799	8 134	5 065
26-50 éves	51 613	58 088	76 716	105 541	121 832	129 964	104 464	79 112	81 678	61 520
50 év feletti	14 275	21 233	29 367	42 841	53 063	65 926	59 049	48 709	50 174	40 353
<b>Összesen</b>	<b>75 810</b>	<b>92 412</b>	<b>126 668</b>	<b>178 850</b>	<b>208 127</b>	<b>223 470</b>	<b>179 492</b>	<b>135 620</b>	<b>139 986</b>	<b>106 939</b>

4. sz. melléklet: A közfoglalkoztatottak főbb statisztikai adatainak idősorai (3/2. oldal)



A KÖZFOGLALKOZTATÁS MINT SZAKPOLITIKA  
MELLÉKLETEK

196

Közfoglalkoztatottak átlagos létszáma iskolai végzettség szerint										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018. 1-9. hónap	2019. 1-9. hónap
Általános iskolai végzettség nélküli	5 404	6 402	9 120	13 726	16 659	19 201	17 423	14 302	14 661	11 647
Általános iskola	33 413	42 242	57 780	81 516	94 429	102 816	82 574	63 754	65 625	51 609
Szakiskola	1 986	2 396	3 519	5 246	6 001	6 478	4 516	3 528	3 607	2 897
Szaktunykásképző	20 537	26 566	35 408	45 103	50 473	51 559	40 658	30 198	31 155	23 334
Szakiskola és szaktunykásképző összesen	22 523	28 962	38 927	50 349	56 475	58 037	45 173	33 727	34 762	26 230
Gimnázium	5 153	5 084	7 570	12 526	15 636	16 965	13 492	9 709	10 101	7 222
Szakközépiskola	6 014	6 346	9 091	14 353	16 957	17 875	14 500	10 169	10 612	7 678
Technikum	1 249	1 428	1 841	2 558	2 967	2 995	2 352	1 619	1 694	1 159
Érettségít adó középiskola összesen	12 417	12 858	18 502	29 436	35 559	37 835	30 344	21 498	22 407	16 059
Főiskola	1 614	1 435	1 706	2 690	3 440	3 801	2 739	1 640	1 765	1 004
Egyetem	440	513	634	1 132	1 564	1 779	1 238	700	767	389
Felsőfok összesen	2 053	1 948	2 339	3 823	5 004	5 580	3 977	2 340	2 531	1 393
<b>Összesen</b>	<b>75 810</b>	<b>92 412</b>	<b>126 668</b>	<b>178 850</b>	<b>208 127</b>	<b>223 470</b>	<b>179 492</b>	<b>135 620</b>	<b>139 986</b>	<b>106 938</b>

4. sz. melléklet: A közfoglalkoztatottak főbb statisztikai adatainak idősorai (3/3. oldal)



		A közfoglalkoztatási programokból kilépők létszáma foglalkoztatási jogviszonyuk szerint a kilépéstől számított 180. napon (fő)					A kilépők közül elhelyezkedettek aránya (%)	
Támogatás vége	Típus	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon	Munkanélküli	Nem ismert	Összesen	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon
2012	Rövid időtartamú közfoglalkoztatás	1 180	1 407	4 240	2 827	<b>9 654</b>	12,2	14,6
	Hosszú időtartamú közfoglalkoztatás	23 076	69 807	48 160	45 292	<b>186 335</b>	12,4	37,5
	Országos közfoglalkoztatás	5 715	30 870	11 785	14 114	<b>62 484</b>	9,1	49,4
	<b>Összesen</b>	<b>29 971</b>	<b>102 084</b>	<b>64 185</b>	<b>62 233</b>	<b>258 473</b>	<b>11,6</b>	<b>39,5</b>
2013	Hosszú időtartamú közfoglalkoztatás	15 422	47 774	23 306	18 031	<b>104 533</b>	14,8	45,7
	Országos közfoglalkoztatás	6 770	31 515	8 745	8 299	<b>55 329</b>	12,2	57,0
	Járási startmunka mintaprogramok	10 563	43 248	19 497	17 782	<b>91 090</b>	11,6	47,5
	<b>Összesen</b>	<b>32 643</b>	<b>122 649</b>	<b>51 548</b>	<b>44 112</b>	<b>250 952</b>	<b>13,0</b>	<b>48,9</b>
2014	Hosszú időtartamú közfoglalkoztatás	48 738	173 581	79 105	73 988	<b>375 412</b>	13,0	46,2
	Országos közfoglalkoztatás	9 542	40 068	10 968	11 391	<b>71 969</b>	13,3	55,7
	Járási startmunka mintaprogramok	9 300	55 091	11 306	12 828	<b>88 525</b>	10,5	62,2
	<b>Összesen</b>	<b>67 540</b>	<b>268 780</b>	<b>101 379</b>	<b>98 207</b>	<b>535 906</b>	<b>12,6</b>	<b>50,2</b>
2015	Hosszú időtartamú közfoglalkoztatás	27 855	115 872	34 578	44 105	<b>222 410</b>	12,5	52,1
	Országos közfoglalkoztatás	6 838	28 398	3 152	6 189	<b>44 577</b>	15,3	63,7
	Járási startmunka mintaprogramok	11 611	73 121	10 405	16 314	<b>111 451</b>	10,4	65,6
	<b>Összesen</b>	<b>46 303</b>	<b>217 392</b>	<b>48 135</b>	<b>66 608</b>	<b>378 438</b>	<b>12,2</b>	<b>57,4</b>
2016	Hosszú időtartamú közfoglalkoztatás	21 036	89 140	24 817	30 744	<b>165 737</b>	12,7	53,8
	Országos közfoglalkoztatás	11 264	31 872	4 908	9 495	<b>57 539</b>	19,6	55,4
	Startmunka mintaprogramok	14 985	74 009	13 693	19 191	<b>121 878</b>	12,3	60,7
	<b>Összesen</b>	<b>47 285</b>	<b>195 021</b>	<b>43 418</b>	<b>59 430</b>	<b>345 154</b>	<b>13,7</b>	<b>56,5</b>

5. sz. melléklet: A közfoglalkoztatásból kilépők nyomonkövetéses vizsgálatának főbb adatai (9/1. oldal)



A KÖZFoglalkoztatás Mint Szakpolitika  
MELLÉKLETEK

198

Új módszertan*		A közfoglalkoztatási programokból kilépők létszáma foglalkoztatási jogviszonyuk szerint a kilépéstől számított 180. napon (fő)					A kilépők közül elhelyezkedettek aránya (%)	
Támogatás vége	Típus	Elsődleges munkaerőpiacon	Közfoglalkoztatásban	Álláskereső	Nem ismert	Összesen	Elsődleges munkaerőpiacon	Közfoglalkoztatásban
2016	Hosszú időtartamú közfoglalkoztatás	28 177	98 302	35 052	23 955	<b>185 486</b>	15,2	53,0
	Országos közfoglalkoztatás	12 218	32 036	6 480	7 142	<b>57 876</b>	21,1	55,4
	Startmunka mintaprogramok	17 478	78 056	18 429	14 332	<b>128 295</b>	13,6	60,8
	<b>Összesen</b>	<b>57 873</b>	<b>208 394</b>	<b>59 961</b>	<b>45 429</b>	<b>371 657</b>	<b>15,6</b>	<b>56,1</b>
2017	Hosszú időtartamú közfoglalkoztatás	31 998	87 306	34 921	24 283	<b>178 508</b>	17,9	48,9
	Országos közfoglalkoztatás	13 950	30 400	6 442	6 928	<b>57 720</b>	24,2	52,7
	Startmunka mintaprogramok	17 866	65 906	18 004	13 639	<b>115 415</b>	15,5	57,1
	<b>Összesen</b>	<b>63 814</b>	<b>183 612</b>	<b>59 367</b>	<b>44 850</b>	<b>351 643</b>	<b>18,1</b>	<b>52,2</b>
2018	Hosszú időtartamú közfoglalkoztatás	29 799	88 190	32 515	20 270	<b>170 774</b>	17,4	51,6
	Országos közfoglalkoztatás	13 373	30 306	9 262	6 839	<b>59 780</b>	22,4	50,7
	Startmunka mintaprogramok	15 458	48 777	16 275	11 299	<b>91 809</b>	16,8	53,1
	<b>Összesen</b>	<b>58 630</b>	<b>167 273</b>	<b>58 052</b>	<b>38 408</b>	<b>322 363</b>	<b>18,2</b>	<b>51,9</b>
2019. 1-3. hó	Hosszú időtartamú közfoglalkoztatás	8 622	35 110	8 880	6 275	<b>58 887</b>	14,6	59,6
	Országos közfoglalkoztatás	2 645	12 528	1 968	1 696	<b>18 837</b>	14,0	66,5
	Startmunka mintaprogramok	5 388	34 450	6 558	4 450	<b>50 846</b>	10,6	67,8
		<b>16 655</b>	<b>82 088</b>	<b>17 406</b>	<b>12 421</b>	<b>128 570</b>	<b>13,0</b>	<b>63,8</b>

5. sz. melléklet: A közfoglalkoztatásból kilépők nyomonkövetéses vizsgálatának főbb adatai (9/2. oldal)



A KÖZFOGLALKOZTATÁS MINT SZAKPOLITIKA  
MELLÉKLETEK

199

		A közfoglalkoztatási programokból kilépők létszáma foglalkoztatási jogviszonyuk szerint a kilépéstől számított 180. napon (fő)					A kilépők közül elhelyezkedettek aránya (%)	
Támogatás vége	Nem, kor, végzettség	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon	Munkanélküli	Nem ismert	Összesen	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon
2012	Férfi	17 190	66 827	37 933	38 079	160 029	10,7	41,8
	Nő	12 782	35 256	26 252	21 975	96 265	13,3	36,6
	<b>Összesen</b>	<b>29 971</b>	<b>102 084</b>	<b>64 185</b>	<b>62 233</b>	<b>258 473</b>	<b>11,6</b>	<b>39,5</b>
	25 év alatti	4 537	11 168	7 950	8 957	32 612	13,9	34,2
	25-54 éves	19 763	63 621	41 308	37 612	162 304	12,2	39,2
	55 éves és felette	5 671	27 295	14 927	13 485	61 378	9,2	44,5
	<b>Összesen</b>	<b>29 971</b>	<b>102 084</b>	<b>64 185</b>	<b>62 233</b>	<b>258 473</b>	<b>11,6</b>	<b>39,5</b>
	Legfeljebb alapfokú	12 226	55 496	38 768	32 924	139 414	8,8	39,8
	Középfokú	16 237	45 071	24 371	27 474	113 153	14,3	39,8
	Felsőfokú	1 508	1 517	1 046	1 835	5 906	25,5	25,7
<b>Összesen</b>	<b>29 971</b>	<b>102 084</b>	<b>64 185</b>	<b>62 233</b>	<b>258 473</b>	<b>11,6</b>	<b>39,5</b>	
2013	Férfi	18 866	73 681	31 562	27 133	151 242	12,5	48,7
	Nő	13 786	48 959	19 986	16 979	99 710	13,8	49,1
	<b>Összesen</b>	<b>32 643</b>	<b>122 649</b>	<b>51 548</b>	<b>44 112</b>	<b>250 952</b>	<b>13,0</b>	<b>48,9</b>
	25 év alatti	5 781	13 054	6 548	6 681	32 064	18,0	40,7
	25-54 éves	20 694	73 764	31 069	25 845	151 372	13,7	48,7
	55 éves és felette	6 187	35 812	13 931	11 586	67 516	9,2	53,0
	<b>Összesen</b>	<b>32 643</b>	<b>122 649</b>	<b>51 548</b>	<b>44 112</b>	<b>250 952</b>	<b>13,0</b>	<b>48,9</b>
	Legfeljebb alapfokú	11 986	67 020	30 672	24 988	134 666	8,9	49,8
	Középfokú	18 796	53 818	20 148	18 324	111 086	16,9	48,4
	Felsőfokú	1 922	1 750	728	800	5 200	37,0	33,7
<b>Összesen</b>	<b>32 643</b>	<b>122 649</b>	<b>51 548</b>	<b>44 112</b>	<b>250 952</b>	<b>13,0</b>	<b>48,9</b>	

5. sz. melléklet: A közfoglalkoztatásból kilépők nyomonkövetéses vizsgálatának főbb adatai (9/3. oldal)



		A közfoglalkoztatási programokból kilépők létszáma foglalkoztatási jogviszonyuk szerint a kilépéstől számított 180. napon (fő)					A kilépők közül elhelyezkedettek aránya (%)	
Támogatás vége	Nem, kor, végzettség	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon	Munkanélküli	Nem ismert	Összesen	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon
2014	Férfi	34 655	143 745	54 598	52 938	<b>285 936</b>	12,1	50,3
	Nő	32 883	125 037	46 781	45 269	<b>249 970</b>	13,2	50,0
	<b>Összesen</b>	<b>67 538</b>	<b>268 782</b>	<b>101 379</b>	<b>98 207</b>	<b>535 906</b>	<b>12,6</b>	<b>50,2</b>
	25 év alatti	14 320	30 720	13 795	19 057	<b>77 892</b>	18,4	39,4
	25-54 éves	41 223	160 284	59 057	54 653	<b>315 217</b>	13,1	50,8
	55 éves és felette	12 030	77 743	28 527	24 497	<b>142 797</b>	8,4	54,4
	<b>Összesen</b>	<b>67 573</b>	<b>268 747</b>	<b>101 379</b>	<b>98 207</b>	<b>535 906</b>	<b>12,6</b>	<b>50,1</b>
	Legfeljebb alapfokú	25 397	148 010	63 990	56 879	<b>294 276</b>	8,6	50,3
	Középfokú	38 308	116 181	36 187	39 337	<b>230 013</b>	16,7	50,5
	Felsőfokú	3 823	4 601	1 202	1 991	<b>11 617</b>	32,9	39,6
<b>Összesen</b>	<b>67 528</b>	<b>268 792</b>	<b>101 379</b>	<b>98 207</b>	<b>535 906</b>	<b>12,6</b>	<b>50,2</b>	
2015	Férfi	23 571	110 617	25 245	35 411	<b>194 844</b>	12,1	56,8
	Nő	22 733	106 774	22 890	31 197	<b>183 594</b>	12,4	58,2
	<b>Összesen</b>	<b>46 303</b>	<b>217 392</b>	<b>48 135</b>	<b>66 608</b>	<b>378 438</b>	<b>12,2</b>	<b>57,4</b>
	25 év alatti	9 642	22 801	7 594	12 944	<b>52 981</b>	18,2	43,0
	25-54 éves	32 652	158 632	32 283	44 201	<b>267 768</b>	12,2	59,2
	55 éves és felette	4 009	35 959	8 258	9 463	<b>57 689</b>	6,9	62,3
	<b>Összesen</b>	<b>46 303</b>	<b>217 392</b>	<b>48 135</b>	<b>66 608</b>	<b>378 438</b>	<b>12,2</b>	<b>57,4</b>
	Legfeljebb alapfokú	17 415	121 069	30 864	38 541	<b>207 889</b>	8,4	58,2
	Középfokú	26 263	92 498	16 539	26 610	<b>161 910</b>	16,2	57,1
	Felsőfokú	2 625	3 825	732	1 457	<b>8 639</b>	30,4	44,3
<b>Összesen</b>	<b>46 303</b>	<b>217 392</b>	<b>48 135</b>	<b>66 608</b>	<b>378 438</b>	<b>12,2</b>	<b>57,4</b>	

5. sz. melléklet: A közfoglalkoztatásból kilépők nyomonkövetéses vizsgálatának főbb adatai (9/4. oldal)





		A közfoglalkoztatási programokból kilépők létszáma foglalkoztatási jogviszonyuk szerint a kilépéstől számított 180. napon (fő)					A kilépők közül elhelyezkedettek aránya (%)	
Támogatás vége	Nem, kor, végzettség	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon	Munkanélküli	Nem ismert	Összesen	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon
2016	Férfi	24 551	96 948	23 230	33 586	<b>178 315</b>	13,8	54,4
	Nő	22 735	98 072	20 188	25 844	<b>166 839</b>	13,6	58,8
	<b>Összesen</b>	<b>47 285</b>	<b>195 021</b>	<b>43 418</b>	<b>59 430</b>	<b>345 154</b>	<b>13,7</b>	<b>56,5</b>
	25 év alatti	9 369	16 758	7 061	12 937	<b>46 125</b>	20,3	36,3
	25-54 éves	33 768	141 935	28 170	37 975	<b>241 848</b>	14,0	58,7
	55 éves és felette	4 148	36 328	8 187	8 518	<b>57 181</b>	7,3	63,5
	<b>Összesen</b>	<b>47 285</b>	<b>195 021</b>	<b>43 418</b>	<b>59 430</b>	<b>345 154</b>	<b>13,7</b>	<b>56,5</b>
	Legfeljebb alapkfokú	19 178	112 959	30 404	37 194	<b>199 735</b>	9,6	56,6
	Középfokú	25 415	78 751	12 511	21 049	<b>137 726</b>	18,5	57,2
	Felsőfokú	2 692	3 311	503	1 187	<b>7 693</b>	35,0	43,0
<b>Összesen</b>	<b>47 285</b>	<b>195 021</b>	<b>43 418</b>	<b>59 430</b>	<b>345 154</b>	<b>13,7</b>	<b>56,5</b>	

5. sz. melléklet: A közfoglalkoztatásból kilépők nyomonkövetéses vizsgálatának főbb adatai (9/5. oldal)



Új módszertan*		A közfoglalkoztatási programokból kilépők létszáma foglalkoztatási jogviszonyuk szerint a kilépéstől számított 180. napon (fő)					A kilépők közül elhelyezkedettek aránya (%)	
Támogatás vége	Nem, kor, végzettség	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon	Munkanélküli	Nem ismert	Összesen	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon
2016	Férfi	28 863	103 361	31 428	25 890	<b>189 542</b>	15,2	54,5
	Nő	29 010	105 033	28 533	19 539	<b>182 115</b>	15,9	57,7
	<b>Összesen</b>	<b>57 873</b>	<b>208 394</b>	<b>59 961</b>	<b>45 429</b>	<b>371 657</b>	<b>15,6</b>	<b>56,1</b>
	25 év és alatta	11 239	20 103	10 171	10 897	<b>52 410</b>	21,4	38,4
	26 - 50 év	36 527	122 636	32 925	23 994	<b>216 082</b>	16,9	56,8
	50 év felett	10 107	65 655	16 865	10 538	<b>103 165</b>	9,8	63,6
	<b>Összesen</b>	<b>57 873</b>	<b>208 394</b>	<b>59 961</b>	<b>45 429</b>	<b>371 657</b>	<b>15,6</b>	<b>56,1</b>
	Alapfokú, vagy az alatti	23 067	121 284	41 879	28 963	<b>215 193</b>	10,7	56,4
	Középfokú	31 363	83 535	17 368	15 604	<b>147 870</b>	21,2	56,5
	Felsőfokú	3 443	3 575	714	862	<b>8 594</b>	40,1	41,6
<b>Összesen</b>	<b>57 873</b>	<b>208 394</b>	<b>59 961</b>	<b>45 429</b>	<b>371 657</b>	<b>15,6</b>	<b>56,1</b>	
2017	Férfi	30 225	85 238	29 434	23 614	<b>168 511</b>	17,9	50,6
	Nő	33 589	98 374	29 933	21 236	<b>183 132</b>	18,3	53,7
	<b>Összesen</b>	<b>63 814</b>	<b>183 612</b>	<b>59 367</b>	<b>44 850</b>	<b>351 643</b>	<b>18,1</b>	<b>52,2</b>
	25 év és alatta	10 277	12 731	8 967	9 968	<b>41 943</b>	24,5	30,4
	26 - 50 év	41 401	107 578	32 317	24 648	<b>205 944</b>	20,1	52,2
	50 év felett	12 136	63 303	18 083	10 234	<b>103 756</b>	11,7	61,0
	<b>Összesen</b>	<b>63 814</b>	<b>183 612</b>	<b>59 367</b>	<b>44 850</b>	<b>351 643</b>	<b>18,1</b>	<b>52,2</b>
	Alapfokú, vagy az alatti	26 960	105 715	43 019	29 661	<b>205 355</b>	13,1	51,5
	Középfokú	33 369	74 566	15 786	14 359	<b>138 080</b>	24,2	54,0
	Felsőfokú	3 485	3 331	562	830	<b>8 208</b>	42,5	40,6
<b>Összesen</b>	<b>63 814</b>	<b>183 612</b>	<b>59 367</b>	<b>44 850</b>	<b>351 643</b>	<b>18,1</b>	<b>52,2</b>	

5. sz. melléklet: A közfoglalkoztatásból kilépők nyomonkövetéses vizsgálatának főbb adatai (9/6. oldal)



Új módszertan*		A közfoglalkoztatási programokból kilépők létszáma foglalkoztatási jogviszonyuk szerint a kilépéstől számított 180. napon (fő)					A kilépők közül elhelyezkedettek aránya (%)	
Támogatás vége	Nem, kor, végzettség	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon	Munkanélküli	Nem ismert	Összesen	Elsődleges munkaerőpiacon	Másodlagos munkaerőpiacon
2018	Férfi	25 372	72 185	26 830	18 801	<b>143 188</b>	17,7	50,4
	Nő	33 258	95 088	31 222	19 607	<b>179 175</b>	18,6	53,1
	<b>Összesen</b>	<b>58 630</b>	<b>167 273</b>	<b>58 052</b>	<b>38 408</b>	<b>322 363</b>	<b>18,2</b>	<b>51,9</b>
	25 év és alatta	5 900	6 569	5 167	5 854	<b>23 490</b>	25,1	28,0
	26 - 50 év	39 660	97 402	32 077	22 130	<b>191 269</b>	20,7	50,9
	50 év felett	13 070	63 302	20 808	10 424	<b>107 604</b>	12,1	58,8
	<b>Összesen</b>	<b>58 630</b>	<b>167 273</b>	<b>58 052</b>	<b>38 408</b>	<b>322 363</b>	<b>18,2</b>	<b>51,9</b>
	Alapfokú, vagy az alatti	24 642	97 197	39 814	24 803	<b>186 456</b>	13,2	52,1
	Középfokú	31 396	67 557	17 294	12 795	<b>129 042</b>	24,3	52,4
	Felsőfokú	2 592	2 519	944	810	<b>6 865</b>	37,8	36,7
<b>Összesen</b>	<b>58 630</b>	<b>167 273</b>	<b>58 052</b>	<b>38 408</b>	<b>322 363</b>	<b>18,2</b>	<b>51,9</b>	
2019. 1-3. hó	Férfi	7 073	34 637	7 551	5 527	<b>54 788</b>	12,9	63,2
	Nő	9 582	47 451	9 855	6 894	<b>73 782</b>	13,0	64,3
	<b>Összesen</b>	<b>16 655</b>	<b>82 088</b>	<b>17 406</b>	<b>12 421</b>	<b>128 570</b>	<b>13,0</b>	<b>63,8</b>
	25 év és alatta	1 284	2 644	1 066	1 437	<b>6 431</b>	20,0	41,1
	26 - 50 év	10 925	46 589	9 017	6 883	<b>73 414</b>	14,9	63,5
	50 év felett	4 446	32 855	7 323	4 101	<b>48 725</b>	9,1	67,4
	<b>Összesen</b>	<b>16 655</b>	<b>82 088</b>	<b>17 406</b>	<b>12 421</b>	<b>128 570</b>	<b>13,0</b>	<b>63,8</b>
	Alapfokú, vagy az alatti	7 167	48 256	11 822	7 759	<b>75 004</b>	9,6	64,3
	Középfokú	8 936	32 879	5 397	4 427	<b>51 639</b>	17,3	63,7
	Felsőfokú	552	953	187	235	<b>1 927</b>	28,6	49,5
<b>Összesen</b>	<b>16 655</b>	<b>82 088</b>	<b>17 406</b>	<b>12 421</b>	<b>128 570</b>	<b>13,0</b>	<b>63,8</b>	

5. sz. melléklet: A közfoglalkoztatásból kilépők nyomonkövetéses vizsgálatának főbb adatai (9/7. oldal)



## MÓDSZERTANI ISMERTETŐ

A BM rendszeresen vizsgálja a közfoglalkoztatási eszközökből kikerülő személyek későbbi munkaerőpiaci részvételét. Az ún. nyomon követéses vizsgálatok eredményei megmutatják, hogy hányan vettek részt ezekben a programokban, s közülük a kilépést követő 180. napon milyen arányban dolgoztak a munkaerőpiacon, bejelentett normál munkaviszonyban, vagy saját vállalkozásban, illetve közfoglalkoztatás jellegű munkaviszonyban, továbbá milyen arányban kerültek vissza az álláskereső nyilvántartásba a program befejezése után 6 hónappal.

A nyomonkövetéses vizsgálat az összes, közfoglalkoztatási programból kilépő résztvevőire irányul. Az eljárás az érintett programok, személyek vonatkozásában teljes körűsre törekszik, tehát minden támogatási folyamat minden érintett személyére nézve elvégezzük a vizsgálatot.

A havi rendszerességű eljárásban a vizsgálat időpontjához képest 7 hónappal korábbi, 1 hónapos időszakban kilépő személyeket vizsgáljuk. A vizsgált időszak minden esetben az előző hó 21-től tárgy hó 20-ig tart.

A vizsgálatba vont személyek és a támogatási folyamat legfontosabb adatait és jellemzőit az eljárás keretében az Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat ügyfélkezelési rendszerének aktuális adatai alapján határozzuk meg. A nyomon követéses vizsgálatba bevont támogatásokban érintett összes személy esetén elvégezzük a vizsgálatot a rendelkezésre álló adminisztratív adatbázisok alapján. Amennyiben egy egyén a vizsgált időszakban (évben) több támogatásban vett részt, akkor többször kerül be a vizsgálati eljárásba. Az eljárás keretében megvizsgáljuk az érintett személyek munkaerőpiaci státuszát az egyéni támogatás végét követő 180. npra vonatkozóan.

Ennek során egyéni szinten, tételesen vizsgáljuk az egyén státuszát a munkaügyi nyilvántartások támogatásainak névsoraiban, a nyilvántartott álláskereső állományában és a NAV biztosítottak bejelentésének adatbázisában (A munkáltató vagy a kifizető által foglalkoztatott biztosítottak adatai, T1041). A vizsgálat eredményeképpen megállapítjuk, hogy az egyén a támogatásból kikerülést követő 180. napon rendelkezett bejelentett foglalkoztatási jogviszonnal vagy aktív álláskeresőként szerepelt a nyilvántartott álláskereső adatbázisában.

A vizsgálatban meghatározott 180 napos, 6 hónapos várakozási idő és a vizsgálat időigénye miatt a közfoglalkoztatási támogatások nyomon követési eredményei azok befejeződését követően 8 hónappal később válnak elérhetővé.

Az adatok területi besorolása az érintett személyek lakóhelyének adatai alapján készült, a vizsgálat időpontjában ismert lakóhely alapján.

## MÓDSZERTANI VÁLTOZÁS, 2018. JÚNIUS

### *Az álláskeresői státusz és a munkaerőpiaci helyzet vizsgálatának elválasztása*

Az álláskeresői státusz vizsgálata 20-i zárónapra vonatkozóan lehetséges. Ennél az t vizsgáljuk, hogy a közfoglalkoztatásból kilépő személy a kilépését követő 6. havi, 20-i napon megtalálható-e az álláskereső között. A 'Kikerüléstől 180. nap utáni 20-i zárónapon nyilvántartott álláskereső' mérőszám megmutatja azok számát, akikre a vizsgált kilépő személyek közül igaz, hogy a fenti feltétel.

A kilépő személyek munkaerőpiaci helyzetének vizsgálata elméletileg minden egyes napra elvégezhető. A nemzetközi és hazai gyakorlatnak megfelelően ezt a támogatás végét követő 180. npra vonatkozóan állapítjuk meg. Mivel a kilépést követő 180. nap jellemzően nem esik egybe a kilépést követő 6. hónap 20. napjával, az álláskeresői zárónappal, ezért egy személy támogatást követő 180. npra vonatkozóan megállapított foglalkoztatási státusza ellent mondhat álláskeresői minősítésének.



### ***Elhelyezkedés megállapítása során figyelembe vett adatbázisok***

A közfoglalkoztatásból történő kilépést követő foglalkoztatási aktivitás megállapítása során a NAV T1041-es, a foglalkoztatott biztosítottak adatairól szóló bejelentések adatbázisát kívül használjuk a munkaügyi nyilvántartások támogatási adatait is, ide értve a közfoglalkoztatási eszközök, bér- és bérköltés-támogatások, vállalkozóvá válási támogatások adatait. Az adatbázisokban látható esetleges ellentmondásokat egységes elvek alapján kezeljük.

Az eljárásban munkaviszonynak tekintjük a NAV nyilvántartásában látható jogviszonyokat, valamint a munkaügyi nyilvántartásban látható jogviszonyokat. Ezek közül közfoglalkoztatásnak tekintjük a NAV adatok közül a 1109-es jogviszonykódon bejelentett munkaviszonyokat, valamint a közfoglalkoztatási eszköz névsoraiból látható jogviszonyokat. Amennyiben egy személynek egy időpontban több nyitott jogviszonya van, akkor azok közül a később kezdőt vesszük figyelembe. Amennyiben ezek egyszerre kezdődnek, és az egyik közfoglalkoztatás, akkor a közfoglalkoztatás jogviszonyt vesszük figyelembe. Amennyiben egyszerre kezdődnek és nem tekinthetők közfoglalkoztatásnak, akkor a magasabb FEOR-al rendelkező jogviszonyt vesszük figyelembe.

### ***A kilépést megelőzően kezdődő jogviszonyok kezelése***

A közfoglalkoztatási névsorok lezárása nem minden esetben esik egybe a kilépés tényleges dátumával, egyes esetekben ez pár napot késhet. Annak érdekében, hogy a késedelmes rögzítés miatt figyelembe tudjuk venni összes, relevánsnak tekinthető elhelyezkedést, nem csak a bejegyzett közfoglalkoztatás végét követően kezdődő elhelyezkedéseket, hanem az azt megelőzően, de még a figyelembe vett közfoglalkoztatás kezdete után kezdődő munkaviszonyokat is figyelembe vesszük. Ilyen, a közfoglalkoztatás ideje alatt kezdődő munkaviszonyt akkor tekintünk elhelyezkedésnek a támogatást követő időszakban, ha még tart a közfoglalkoztatás bejegyzett végének időpontjában.



Gazdaságpolitikai, Foglalkoztatáspolitikai, Területfejlesztési, Szociálpolitikai és Oktatáspolitikai szakpolitikák irányítóhatóságainak illetékességi körében	A célmeghatározás, ill. program tárgya, témája	Szell Kálmán 2.0.-Foglalkoztatási fejezet	OFTK (Területfejlesztési Koncepció)	NTFS (Felzárkózási Stratégia)	VP* (Vidékfejlesztési Stratégia)
	Jövedelemelosztás alapelve, hangsúlyok/ Segély helyett munka				
	A beavatkozás időtávja				
	A közfoglalkoztatás mértéke / díjazása				
	Szociális gazdaság				
	Komplex munkaerőpiaci beavatkozás/kereslet és kínálat egyidejű alakítása				
	Közfoglalkoztatásban ellátható közfeladatok				
	Közfoglalkoztatási program típusok/tevékenységek				
	Közfoglalkoztatók				
	A közfoglalkoztatás célcsoportja				
	Programokhoz társuló képzés				
	Programokhoz társuló munkaerőpiaci szolgáltatás				
	Programokhoz társuló szociális munka, életvezetési tanácsadás				
	Munkaerőpiaci reintegráció/ elhelyezkedés ez elsődleges munkaerőpiacon				
	Egyéni és közösségi igényeket kielégítő tevékenységek (önellátás)				
	Közfoglalkoztatással szembeni elvárás (célzás, költséghatékonyság, érdekképviselet bevonása)				
	Szociális szövetkezet				
	Településfejlesztés/helyi gazdaságfejlesztés				
	Konkrét vidéki térségek fejlesztése				
	Területi különbségek csökkentése				
Közösségfejlesztés					
Társadalmi felzárkózás/szegregáció megakadályozása					
Társadalmi béke					
Szociális helyzet, lakhatás					
Alapvető kompetenciák/iskolai lemorzsolódás/ tanulásra képesség tevés					

\*A vidékfejlesztési stratégia az OFTK alá rendelt vidékpolitikai stratégia, s mint ilyen részletesebben is kifejti az OFTK-ban már említett programok egy részét.

	Célmeghatározás	Program
Tárgyalja		
Részben tárgyalja, vagy érinti		

6. sz. melléklet: A közfoglalkoztatás szempontjából iránymutató horizontális stratégiák témáit áttekintő táblázata (melléklet a III. 1.2. fejezethez)



ÉV	EU (COM)**	OECD**	IMF
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>A közmunkarendszer aktiváló szerepének megerősítése a <b>hatékony képzés, és a munkakereséshez</b> nyújtott segítségnyújtás révén</li> <li>Közfoglalkoztatási <b>képzésekre vonatkozó irányelvek kidolgozása,</b></li> <li><b>Képzési eredmények mérése</b></li> <li>Képzési és egyéb aktiváló elemekhez <b>forrás</b> biztosítása</li> <li><b>NFSZ kapacitásának</b> fokozása, a képzés, munkakeresési segítség és az egyéni szolgáltatások minőségének és hatékonyságának növelése érdekében</li> <li>A nemzeti <b>romaintegrációs stratégia</b> megjelenítése a közfoglalkoztatási politikában is</li> <li>Az elsődleges munkaerőpiacon való <b>elhelyezkedési arány</b> javítása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>A felzárkóztatási és képzési szolgáltatások fejlesztése,</b></li> <li><b>Arányuk növelése</b> a közfoglalkoztatás rendszerében</li> </ul>	
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>A közfoglalkoztatás <b>foglalkoztathatóságot</b> javító szerepének erősítése</li> <li>Az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedési arány javítása</li> <li><b>A foglalkoztatás-növekedéshez való hozzájárulás</b> csökkentése</li> <li>A közfoglalkoztatás <b>költségességének</b> mérséklése / túlzott forrás</li> <li>A közfoglalkoztatás <b>kiterjedtségének</b> mérséklése / túlzott létszám</li> <li>A közfoglalkoztatás foglalkoztatási intézkedéseken belüli <b>dominanciájának</b> a mérséklése/ Munkaerőpiaci torzító hatás</li> <li><b>Profiling</b> kiterjesztése, szerepének erősítése,</li> <li><b>A társadalmi befogadást segítő elemek</b> szintjének növelése</li> <li>Aktiváló elemek súlyának növelése,</li> <li>Képzési programok kiterjesztése az LLL rendszerben</li> <li>(Különösen a gyerek és roma) <b>szegénység csökkentése</b> érdekében a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia célkitűzésének megjelenítése a közfoglalkoztatási közpolitikában</li> </ul>		
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>A közfoglalkoztatási rendszer dominanciájának csökkentése,</li> <li>Aktivációs elemek kiterjesztése, javítása</li> <li><b>Jobb célzás az aktív eszközök alkalmazhatósága szempontjából</b></li> <li>A közfoglalkoztatás elhelyezkedést segítő teljesítményének javítása,</li> <li>A szegénység csökkentése érdekében racionalizált és integrált, különösen a gyermekekre és a romákra összpontosító szakpolitikai intézkedések végrehajtása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A közfoglalkoztatottak reintegrációjának javítása jól <b>átgondolt képzési programokkal,</b></li> <li>Az önkormányzatok, a munkaügyi kirendeltségek, civil szervezetek és magáncégek <b>helyi kooperációjának</b> segítése</li> <li>Az <b>önkormányzatok</b> (középtávon érvényesülő) <b>pénzügyi ösztönzése</b> a résztvevők munkaerőpiacra történő <b>reintegrációjára</b> érdekében.</li> </ul>	
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>A bevonás diszkréciójának biztosítása</li> <li>A visszaélések kivédése</li> <li>A közfoglalkoztatás nem hatékony aktív eszköz,</li> <li>Munkaerőpiaci torzító hatás mérséklése</li> <li>Beragadás mérséklése,</li> <li>A közfoglalkoztatás nem lehet a jóléti rendszer tartós helyettesítője</li> <li>A közfoglalkoztatást a képzéssel és szolgáltatással megfelelően kell koordinálni</li> <li>A közfoglalkoztatási rendszer erőteljes dominanciájának mérséklése</li> <li>A munkaerőpiaci kiszorító hatás mérséklése</li> <li>A célzást javítani szükséges (képzettek és fiatalok magas aránya)</li> <li>Csoportosítsa át a közfoglalkoztatásra szánt költségvetési forrásokat az elsődleges munkaerőpiacra történő integrációt előmozdító aktív munkaerőpiaci intézkedésekre.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Hatékony pénzügyi intézkedésekkel személyre szabott, <b>célzott transzfereken alapuló szociális jóléti rendszer</b> és személyre szabott <b>készségfejlesztő tréningeket középpontba állító, megújuló munkaerőpiaci politika</b> ötvözése</li> <li>Egyidejűleg a <b>közfoglalkoztatási programok fokozatos megszüntetése.</b></li> </ul>

\*Források: bilaterális egyeztetésekről szóló jelentések, országjelentések, országspecifikus ajánlások \*\* Források: Országjelentések, ajánlások

7. sz. melléklet: **A 2012 és 2015 között a nemzetközi szervezetek kommunikációjának legfontosabb témái a közfoglalkoztatást érintően (melléklet a III. 3.5. fejezethez)**

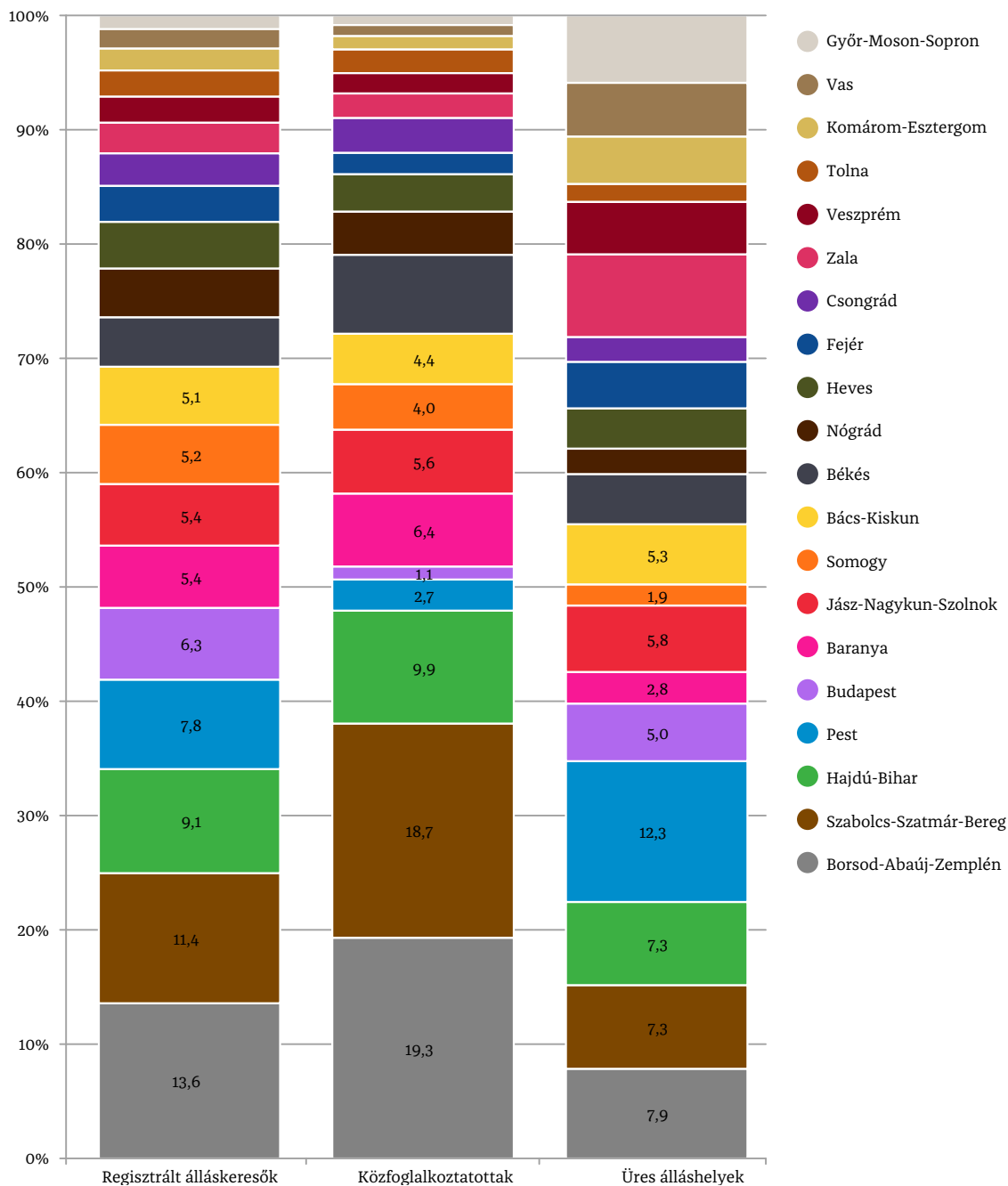


ÉV	EU (COM)**	OECD**	IMF
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>A visszafoglalkoztatást monitorozni szükséges,</li> <li>A profiling kellő mértékben támogassa a közfoglalkoztatottak munkaerőpiaci reintegrációját, (résztevők kiválasztása nem minden esetben megfelelő),</li> <li>Átfogó nyomonkövetési és értékelési rendszer kiépítése szükséges,</li> <li>Segíteni szükséges a közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiacra történő elhelyezkedést,</li> <li>Erősíteni szükséges más, (a közfoglalkoztatáson kívüli) munkaerőpiaci politikákat.</li> <li>A szakképesítéssel rendelkezőket valamint a megfelelő munkaerőpiacra rendelkező térségekben lakókat ki kellene venni a közfoglalkoztatás rendszeréből.</li> <li>Az irányító szervek közti koordináció javítása szükséges</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A közfoglalkoztatási programok képzésekre történő fókuszálása, és olyan programok beazonosítása és kialakítása, amelyek a munkavállalók elsődleges munkaerőpiacra történő kijutását biztosítják.</li> </ul>	
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>A képzések és a munkaerőpiaci igények összhangjának biztosítása</li> <li>célzás javítása</li> <li>kivezetés hatékonyságának javítása</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>A programhoz kapcsolódó szakképzés további fejlesztésével javítani a résztvevők készségeit és ezáltal termelékenységüket, hogy fokozatosan átléphessenek az elsődleges munkaerőpiacra.</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>A nemek aránya a közfoglalkoztatásban</li> <li>Az elhelyezkedési bónusz hatékonysága, és holt súly hatása</li> <li>Képzés hatékonysága a foglalkoztathatóság javításában és a munkaerőpiaci kivezetésben</li> <li>A minőségbiztosítási intézkedések képzési programok hatékonyságát növelő hatása</li> <li>Az aktíváló eszközök, különösen pedig a képzés hatékonyságának vizsgálata</li> <li>Továbbra is nagy a közfoglalkoztatás súlya az aktív eszközökön belül</li> <li>Továbbra is kihívás a romák foglalkoztatása</li> <li>A 1139/2017 (III.20) sz. Korm. hat. hatása</li> <li>A közintézményekben dolgozó közfoglalkoztatottak közalkalmazottá válásának esélyei</li> <li>A romák közfoglalkoztatása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A közfoglalkoztatás munkaerőpiaci hatékonysága</li> <li>A munkaerőpiaci kizoríthatóság nagysága</li> <li>A közfoglalkoztatás regionális megoszlása</li> <li>A beragadás</li> <li>A közfoglalkoztatás legelesettebbekre, a romákra szűkítésének igénye</li> <li>Korlátozott hatás a foglalkoztatathatóság javulására</li> </ul>	

\*A kommunikációs tartalmak listájában vastag betűvel jelöltük az első említéseket.







9. sz. melléklet: Az álláskereső és a közfoglalkoztatottak keresett állásainak, valamint a bejelentett álláshelyek megyék szerinti megoszlásai, 2018 (Melléklet a IV. 1. fejezethez). Forrás: NFSZ adatok 2018, BM számítás.



Tartósan betöltetlen munkakör	Aránya az összes, tartósan betöltetlen munkakörhöz képest	A megkérdezett vállalatoknál tartósan betöltetlen munkakörök létszáma
<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	<b>15 851</b>
Egyszerű ipari foglalkozású	11,1	1 755
Tehergépkocsi-vezető, kamionsofőr	4,5	716
Bolti eladó	3,7	586
Lakatos	3,6	569
Hegesztő, lángvágó	3,1	484
Húsfeldolgozó	2,6	409
Fémmegmunkáló, felületkezelő gép kezelője	2,4	380
Mechanikai gép-összeszerelő	2,3	371
Egyéb termék-összeszerelő	2,3	365
Kézi csomagoló	2,2	344
Forgácsoló	2,2	341
Ruházati gép kezelője és gyártósor mellett dolgozó	2,1	330
Rakodómunkás	2,0	314
Szabó, varró	1,9	309
Pék, édesipari termék-gyártó	1,9	304
Szakács	1,9	298
Kőműves	1,8	286
Épületvillamossági szerelő, villanszerelő	1,8	278
Autóbuszvezető	1,6	252
Bútorasztalos	1,5	239
Gyorséttermi eladó	1,5	235
Műanyagtermék-gyártó gép kezelője	1,4	219
Gépjármű- és motorkarbantartó, javító	1,4	215
Intézményi takarító és kisegítő	1,3	208
Targoncavezető	1,3	208
Konyhai kisegítő	1,3	204
Egyéb egyszerű építőipari foglalkozású	1,0	166
Villamosberendezés-összeszerelő	1,0	153
Vezeték- és csőhálózat-szerelő (víz, gáz, fűtés)	1,0	152

10. sz. melléklet: A tartósan betöltetlen munkakörök megoszlása a GVI Prognózis adatfelvételben (2018) országosan és megyénként (Melléklet a IV. 1. fejezethez). Forrás: GVI Prognó 2018, BM számítás (3/1. oldal)



Megye	Szakma	Arány	Megye	Szakma	Arány
Budapest	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	Hajdú-Bihar	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>
	bolti eladó	11,0		egyszerű ipari foglalkozású	7,2
	gyorséttermi eladó	9,0		tehergépkocsi-vezető, kamionsofőr	6,4
	rakodómunkás	4,4		intézményi takarító és kisegítő	6,0
	egyéb egyszerű építőipari foglalkozású	2,9		cipőgyártó gép kezelője és gyártósor mellett dolgozó	4,5
	lakatos	2,9		ruházati gép kezelője és gyártósor mellett dolgozó	4,5
Pest	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	Veszprém	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>
	egyszerű ipari foglalkozású	18,1		fémmezmunkáló, felületkezelő gép kezelője	8,9
	kézi csomagoló	6,2		egyéb termék-összeszerelő	8,7
	tehergépkocsi-vezető, kamionsofőr	4,3		egyszerű ipari foglalkozású	8,1
	húsfeldolgozó	3,7		egyéb, máshova nem sorolható feldolgozóipari gép kezelője	5,8
	hegesztő, lángvágó	3,6		bolti eladó	4,0
Komárom-Esztergom	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	Zala	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>
	fémmezmunkáló, felületkezelő gép kezelője	14,5		tehergépkocsi-vezető, kamionsofőr	33,6
	mechanikaigép-összeszerelő	10,0		egyszerű ipari foglalkozású	13,2
	vegyi alapanyagot és terméket gyártó gép kezelője	5,4		egyéb takarító és kisegítő	4,8
	villamosipari technikus (elektronikai technikus)	4,5		szabó, varró	2,8
	villamosberendezés-összeszerelő	4,5		egyéb termék-összeszerelő	2,5
Bács-Kiskun	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	Heves	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>
	egyszerű ipari foglalkozású	15,6		egyszerű ipari foglalkozású	24,7
	bútorasztalos	9,6		pék, édesiparitermék-gyártó	8,4
	tehergépkocsi-vezető, kamionsofőr	6,6		lakatos	6,0
	kézi csomagoló	5,8		egyéb, máshova nem sorolható egyszerű szolgáltatási és szállítási foglalkozású	5,1
	autóbuszvezető	4,9		rakodómunkás	4,8
Fejér	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	Vas	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>
	mechanikaigép-összeszerelő	12,5		egyszerű ipari foglalkozású	18,7
	egyszerű ipari foglalkozású	11,4		kézi csomagoló	9,3
	lakatos	5,1		pék, édesiparitermék-gyártó	8,3
	fémmezmunkáló, felületkezelő gép kezelője	5,0		autóbuszvezető	7,0
	szabó, varró	4,6		bőrkikészítő és -feldolgozó gép kezelője és gyártósor mellett dolgozó	6,5

(a szakmák aránya a megyében látható tartósan betöltetlen állások között)

10. sz. melléklet: A tartósan betöltetlen munkakörök megoszlása a GVI Prognózis adatfelvételben (2018) országosan és megyénként (Melléklet a IV. 1. fejezethez). Forrás: GVI Progno 2018, BM számítás (3/2. oldal)



Megye	Szakma	Arány	Megye	Szakma	Arány
Borsod-Abaúj-Zemplén	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	Baranya	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>
	mechanikaigép-összeszerelő	10,8		egyszerű ipari foglalkozású	20,8
	egyszerű ipari foglalkozású	7,2		egyéb termék-összeszerelő	13,7
	bolti eladó	6,9		fémfeldolgozó gép kezelője	5,5
	hegesztő, lángvágó	5,0		egyszerű mezőgazdasági foglalkozású	4,6
	autóbuszvezető	4,3		hulladékosztályozó	4,6
Jász-Nagykun-Szolnok	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	Somogy	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>
	egyszerű ipari foglalkozású	10,9		egyszerű ipari foglalkozású	18,5
	villamosberendezés-összeszerelő	9,3		tehergépkocsi-vezető, kamionsofőr	9,1
	lakatos	8,0		szabó, varró	5,2
	hegesztő, lángvágó	7,9		fémmegmunkáló, felületkezelő gép kezelője	4,9
	ruházati gép kezelője és gyártósor mellett dolgozó	7,0		épületvillamossági szerelő, villanszerelő	4,2
Győr-Moson-Sopron	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	Békés	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>
	egyszerű ipari foglalkozású	12,8		egyéb termék-összeszerelő	21,2
	egyéb termékösszeszerelő	6,9		egyszerű ipari foglalkozású	13,2
	konyhai kisegítő	6,3		ruházati gép kezelője és gyártósor mellett dolgozó	11,9
	targoncavezető	5,2		húsfeldolgozó	8,7
	tehergépkocsi-vezető, kamionsofőr	3,8		forgácsoló	5,3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	Tolna	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>
	húsfeldolgozó	22,8		egyszerű ipari foglalkozású	35,1
	szakács	19,4		fémmegmunkáló, felületkezelő gép kezelője	9,3
	egyszerű ipari foglalkozású	9,7		forgácsoló	5,6
	cipész, cipőkészítő, -javító	5,6		textilipari gép kezelője és gyártósor mellett dolgozó	3,9
	szabó, varró	4,9		intézményi takarító és kisegítő	3,1
Csongrád	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	Nógrád	<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>
	ruházati gép kezelője és gyártósor mellett dolgozó	11,2		hegesztő, lángvágó	13,5
	húsfeldolgozó	10,3		egyszerű ipari foglalkozású	10,0
	lakatos	5,7		lakatos	9,1
	hegesztő, lángvágó	5,0		tehergépkocsi-vezető, kamionsofőr	7,5
	tehergépkocsi-vezető, kamionsofőr	4,3		egyszerű mezőgazdasági foglalkozású	6,9

(a szakmák aránya a megyében látható tartósan betöltetlen állások között)

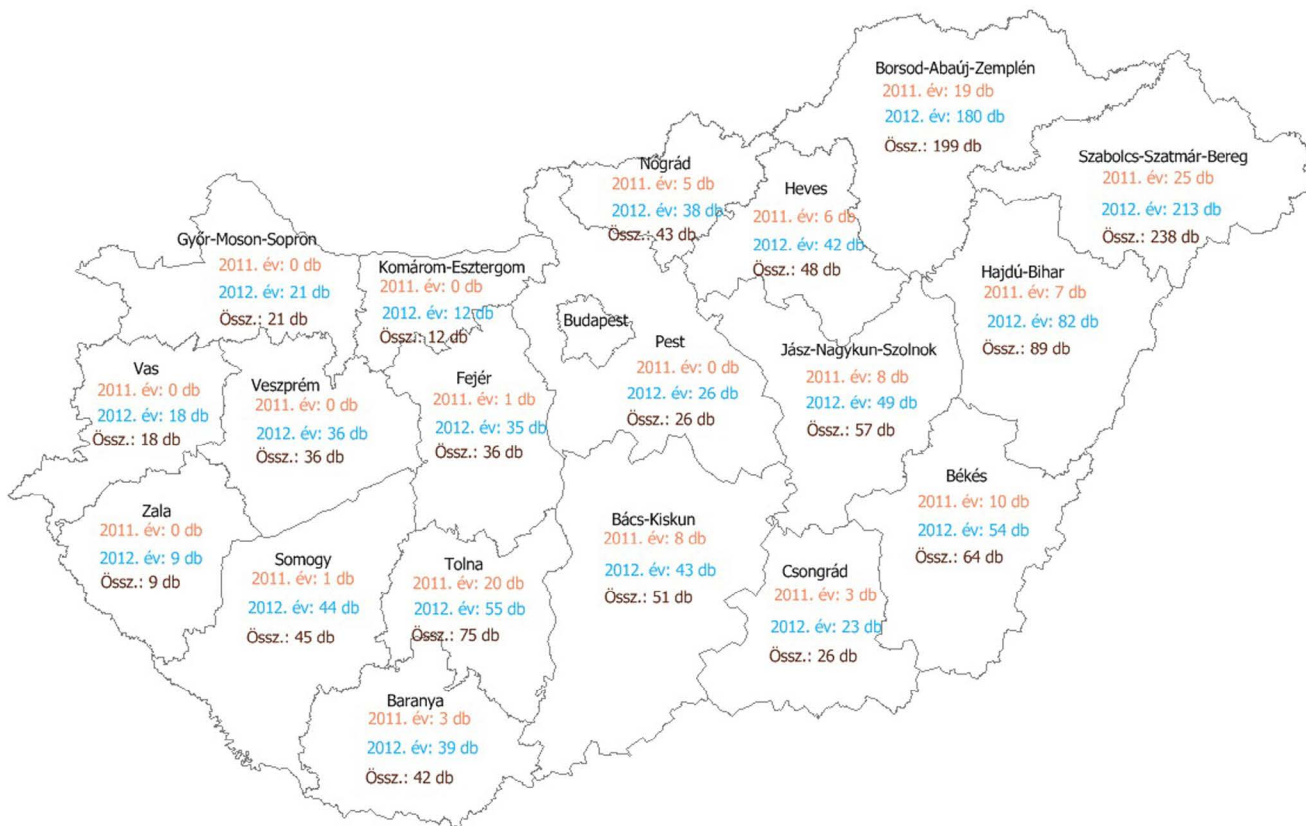
10. sz. melléklet: A tartósan betöltetlen munkakörök megoszlása a GVI Prognózis adatfelvételben (2018) országosan és megyénként (Melléklet a IV. 1. fejezethez). Forrás: GVI Progno 2018, BM számítás (3/3. oldal)



Megye	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Baranya	-	szeptember 24.	-	-	-	-	-
Bács-Kiskun	-	-	-	-	szeptember 15.	-	-
Békés	szeptember 26.	szeptember 9.	szeptember 27.	szeptember 8.	szeptember 7.	szeptember 5.	szeptember 11.
Borsod-Abaúj-Zemplén	-	szeptember 26.	szeptember 25-27.	szeptember 2-3.	szeptember 8-9.	szeptember 7-8.	szeptember 6-7.
Csongrád	-	-	november 25-27.	november 23.	november 29-30.	november 28-29.	november 13-14.
Hajdú-Bihar	-	-	szeptember 16.	szeptember 16.	szeptember 8.	július 28.	szeptember 7.
Jász-Nagykun-Szolnok	-	-	október 7.	szeptember 7.	szeptember 5.	szeptember 6.	szeptember 5.
Komárom-Esztergom	-	-	szeptember 16.	szeptember 6.	szeptember 6.	szeptember 4-6.	-
Nógrád	-	-	szeptember 18.	szeptember 17.	szeptember 23.	szeptember 22.	szeptember 14.
Pest	-	-	-	-	-	szeptember 8-9.	szeptember 7-8.
Somogy	-	-	-	-	-	-	szeptember 7.
Szabolcs-Szatmár-Bereg	-	-	-	szeptember 15.	szeptember 14.	szeptember 6.	szeptember 12.
Tolna	-	-	október 15.	szeptember 15.	szeptember 14.	szeptember 6.	szeptember 5.

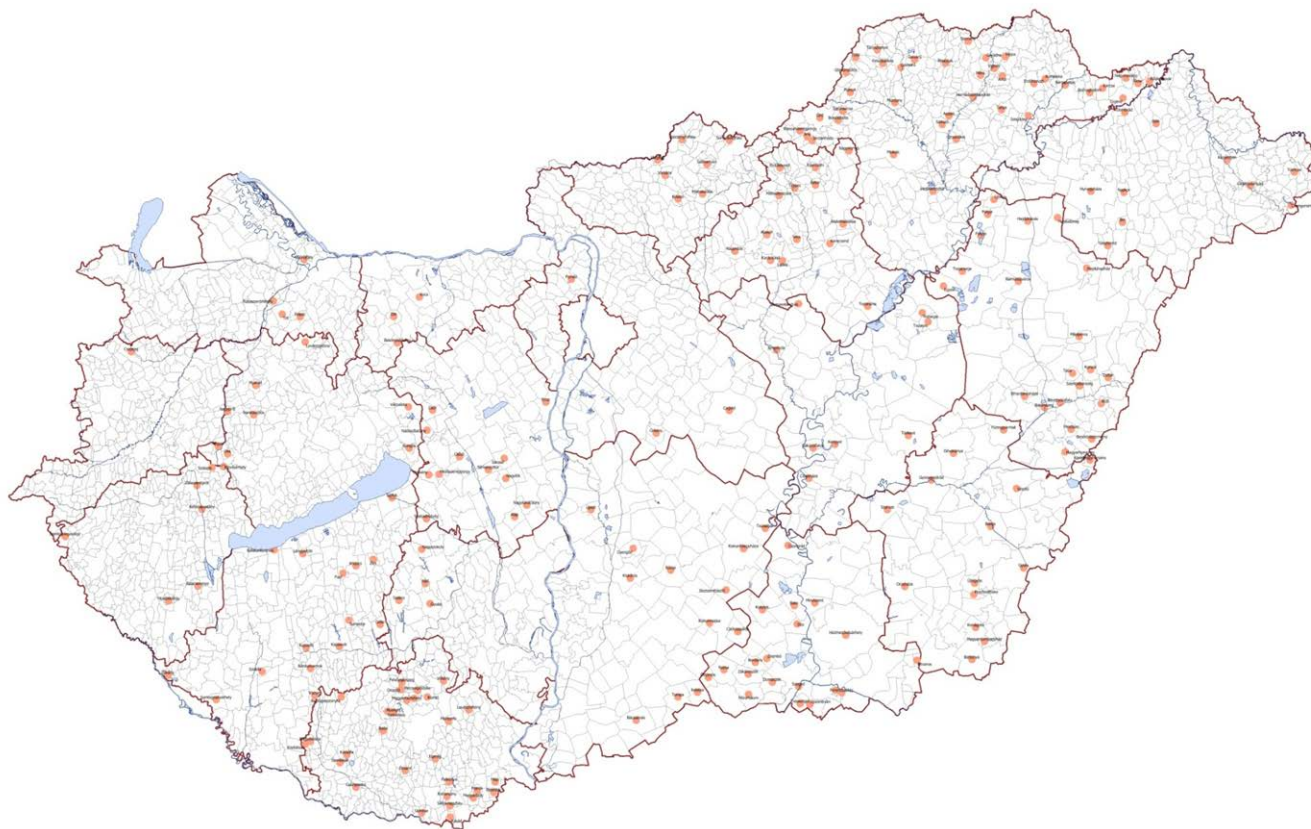
11. sz. melléklet: **Megyei közfoglalkoztatási hiállítások időpontjai**





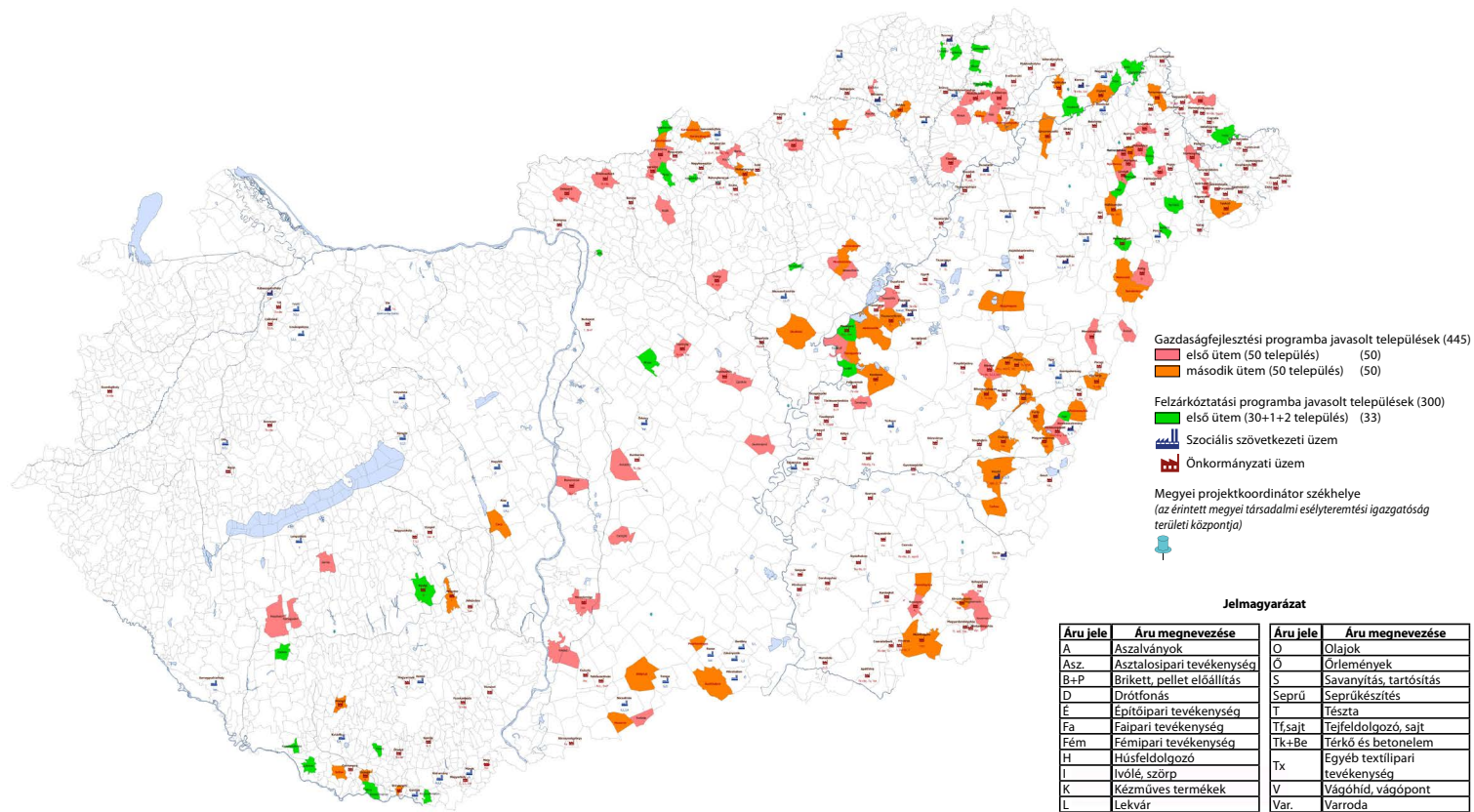
12. sz. melléklet: A közfoglalkoztatási kázanprogramban telepített kazánok száma megyénként 2011-2012 között





13. sz. melléklet: **A közfoglalkoztatás bázisán megalakult szociális szövetkezetek elhelyezkedése**





14. sz. melléklet: A gazdaságélénkítő program 1. és 2. ütemének települései, valamint a "Felzárkózó települések" program 1. ütemének települései





A KÖZFOGLALKOZTATÁS MINT SZAKPOLITIKA  
MELLÉKLETEK

217

GINOP-6.1.1-15 kiemelt projekt Mentori tevékenység - adatszolgáltatás 2019. december hónap*											Megyei Kormányhivatalok összesen					
	Projektbe bevontak létszáma (fő)			Mentori szolgáltatást igénybevevők létszáma (fő)**			A mentori szolgáltatást igénybevevők közül lemorzsolódott egyének (fő)			Mentori szolgáltatás típusa szerinti megoszlás (fő)***			Szolgáltatásnyújtások alkalmainak száma (db)			
	Nő	Férfi	Összesen	Nő	Férfi	Összesen	Nő	Férfi	Összesen	Csak csoportos	Csak személyes (egyéni)	Csoportos és személyes (egyéni) szolgáltatásban is részesült	Csoportos	Egyéni		
1. Munkaerőpiaci státusz	55 702	38 404	94 106	53 852	36 950	90 802	3 820	3 963	7 783	69 670	1 273	19 859	25 451	37 680		
1.1. Közfoglalkoztatottak	55 598	37 747	93 345	53 785	36 441	90 226	3 820	3 955	7 775	69 159	1 266	19 801				
1.2. Munkaviszonyban állók	104	657	761	67	509	576	0	8	8	511	7	58				
2. Életkor szerinti megoszlás	55 702	38 404	94 106	53 582	36 950	90 802	3 820	3 963	7 783	69 670	1 273	19 859				
2.1. 25 éven aluliak	7 591	8 165	15 756	7 389	7 897	15 286	842	1 293	2 135	11 023	297	3 966				
2.2. 25-53 év közöttiek	40 743	24 902	65 645	39 338	23 935	63 273	2 628	2 348	4 976	48 784	873	13 616				
2.3. 54+ öregségi nyugdíjkorhatárig	7 368	5 337	12 705	7 125	5 118	12 243	350	322	672	9 863	103	2 277				
3. Hátrányos helyzetű csoportok szerinti megoszlás**																
3.1. Roma/cigány nemzetiséghez tartozók	18 854	12 285	31 139	18 163	11 729	29 892	1 285	1 442	2 727	22 303	515	7 074				
3.2. Megváltozott munkaképességűek	262	163	425	237	148	385	23	16	39	251	3	131				
3.3. Fogytékkal élők	77	57	134	74	56	130	2	5	7	95	1	34				
3.4. Elismerést kérő harmadik országbeli állampolgárok	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
3.5. Kötelező tartózkodási hellyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
3.6. Kedvezményezett településen élők	30 618	21 047	51 665	29 336	20 166	49 502	1 642	2 096	3 738	39 009	769	9 724				
3.7. Kedvezményezett járásban élők	38 640	26 271	64 911	36 988	25 268	62 256	2 183	2 628	4 811	48 592	900	12 764				
3.8. Egy vagy több 18. életévét be nem töltött gyermekét egyedül eltartók	8 919	1 112	10 031	8 517	1 079	9 596	607	104	711	7 107	101	2 388				
3.9. Elavult szakképesítéssel rendelkezők	1 087	813	1 900	1 052	792	1 844	65	74	139	1 504	23	317				
3.10. A program keretében első szakképesítést megszerzők	29 796	19 416	49 212	28 530	18 470	47 000	2 196	2 273	4 469	36 668	872	9 460				
3.11. Alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők (ált. isk. vagy annál kevesebb)	49 066	33 707	82 773	47 409	32 422	79 831	3 238	3 616	6 854	61 538	1 146	17 147				
4. Iskolai végzettség ISCED besorolás szerinti megoszlás	55 702	38 404	94 106	53 852	36 950	90 802	3 820	3 963	7 783	69 670	1 273	19 589				
4.1. ISCED 1	5 431	3 335	8 766	5 198	3 200	8 398	380	343	723	6 282	165	1 951				
4.2. ISCED 2	44 627	31 146	75 773	43 295	30 067	73 362	3 174	3 436	6 610	55 977	1 007	16 378				
4.3. ISCED 3	5 644	3 923	9 567	5 359	3 683	9 042	266	184	450	7 411	101	1 530				
A kiemelt projekt keretében alkalmazott szakmai megvalósítók közül, mentori tevékenységet végzők létszáma (számított átlagos statisztikai állományi létszáma, fő)						107,00										

\* A projekt kezdetétől kumuláltan, adott hónapig bezárólag. \*\* A hátrányos helyzetű személyek nyilvántartását az ügyfelek által tett, a GINOP-6.1.1-15 program részére benyújtott képzési kérelmen szereplő nyilvántartás alapján, illetve az IR-ben rendelkezésre álló adatok alapján szükséges kitölteni. (IR nyilvántartás követéséből - célcsoport TÁMPARAM szerinti). A 3. sor nem egyenlő az 1. és vagy 2. sorok összegével. Az elismerést kérő és kötelező tartózkodási hellyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó adatok az IR ügyfél alapadat nyilvántartásból kerülnek jelölésre. A 3.6 és a 3.7 sorok a kedvezményezett járásokról szóló 290/2014. (IX. 26.) Kormányrendelet 3. és 4. számú mellékletében szereplő kedvezményezett járássok és átmenetileg kedvezményezett települések, a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről szóló 105/2015. (IV. 23.) Kormányrendelet, valamint a szabad vállalkozási zónák létrehozásának és működésének, valamint a kedvezmények igénybevételének szabályairól szóló 27/2013. (II. 12.) Kormányrendelet 1. és 2. számú mellékletében meghatározott települések lakói. \*\*\* A programba bevont létszámból figyelembe véve.

15. sz. melléklet: A GINOP 6.1.1-15 projekt Mentori tevékenységére vonatkozó kumulált adatok, 2019. december végéig



2012. év			
Bátonyterenye Város Önkormányzata	Egercsehi Község Önkormányzata	Örményes Község Önkormányzata	Tiszassas Község Önkormányzata
Bernecebaráti Község Önkormányzata	Erk Község Önkormányzata	Somlósölös Község Önkormányzata	Tiszaszentimre Község Önkormányzata
Boda Község Önkormányzata	Ivád Község Önkormányzata	Sóshartyán Község Önkormányzata	Tiszatenyő Község Önkormányzata
Böhönye Község Önkormányzata	Karancslapujtő Község Önkormányzata	Szelevény Község Önkormányzata	Újireg Község Önkormányzata
Csépa Község Önkormányzata	Kerta Község Önkormányzata	Tiszaigar Község Önkormányzata	
Dencsháza Község Önkormányzata	Nagydobsza Község Önkormányzata	Tiszaörs Község Önkormányzata	

2013. év			
Átány Község Önkormányzata	Ete község Önkormányzat	Mozsgó Község Önkormányzat	Telekes Község Önkormányzata
Bakonszeg Községi Önkormányzat	Fiad Község Önkormányzata	Mucsony Nagyközségi Önkormányzat	Tiszaörs Község Önkormányzat
Balaton Községi Önkormányzat	Gyulaj Községi Önkormányzat	Nagybárcány Község Önkormányzata	Tiszaszentimre Község Önkormányzat
Bazsi Község Önkormányzata	Hajdúböszörmény Város Önkormányzata	Nagyér Község Önkormányzata	Tiszaszentmárton Község Önkormányzat
Berekfürdő Községi Önkormányzat	Hajdúhadház Város Önkormányzata	Nagyszokoly Község Önkormányzata	Tomajmonostora Község Önkormányzata
Beremend Nagyközség Önkormányzata	Jánoshalma Városi Önkormányzat	Nógrádszék Község Önkormányzata	Tompa Város Önkormányzata
Bernecebaráti Község Önkormányzata	Kétegyháza Nagyközség Önkormányzata	Nyírcsád Községi Önkormányzat	Ukk Község Önkormányzata
Berzék Község Önkormányzata	Kisgyőr Község Önkormányzata	Paszab Község Önkormányzat	Vanyarc Község Önkormányzata
Biharugra Község Önkormányzata	Kistelek Város Önkormányzata	Rábaszentmihály Község Önkormányzata	Varsány Község Önkormányzata
Cigánd Város Önkormányzata	Komló Város Önkormányzat Városgondnokság	Rozsály Község Önkormányzat	Zalacsány Község Önkormányzata
Csanádpalota Város Önkormányzata	Kovácsvágás Község Önkormányzata	Rudolftelep Községi Önkormányzat	Zics Község Önkormányzata
Déaványa Város Önkormányzata	Maroslele Község Önkormányzata	Somogyárd Község Önkormányzata	
Dunapataj Nagyközség Önkormányzata	Méra Község Önkormányzata	Szabadhidvég Község Önkormányzata	
Esztár Község Önkormányzata	Mezősas Községi Önkormányzat	Szuha Község Önkormányzata	



2014. év			
Almáskamarás Község Önkormányzata	Hajdúnánás Város Önkormányzata	Nagypall Község Önkormányzata	Tabdi Község Önkormányzata
Baks Község Önkormányzata	Hunyadfalva Községi Önkormányzat	Nyim Község Önkormányzata	Tarhos Község Önkormányzata
Balmazújváros Város Önkormányzata	Karancslapujtő Község Önkormányzata	Nyírbétek Nagyközség Önkormányzata	Tárkány Község Önkormányzata
Bárdudvarnok Község Önkormányzata	Keléd Község Önkormányzata	Old Község Önkormányzata	Tiszabercel Község Önkormányzat
Bicsérd Község Önkormányzata	Kerecsend Község Önkormányzata	Pocsaj Nagyközség Önkormányzata	Tiszadob Nagyközség Önkormányzata
Bodrogolaszi Község Önkormányzata	Királyegyháza Község Önkormányzata	Pusztaföldvár Község Önkormányzata	Tiszakécske Város Önkormányzata
Buzsák Község Önkormányzata	Lajoskomárom Nagyközség Önkormányzata	Putnok Város Önkormányzata	Tiszaszőlős Községi Önkormányzat
Cégénydányád Község Önkormányzat	Lovászpataona Községi Önkormányzata	Ságújfalu Község Önkormányzata	Tiszatarján Község Önkormányzata
Cibakháza Nagyközség Önkormányzata	Madarasi Településellátó, Beruházó és Szolgáltató Szervezet	Szakcs Község Önkormányzata	Tunyogmatolcs Község Önkormányzat
Csabacsúd Nagyközség Önkormányzata	Magyarkezi Község Önkormányzata	Szegilong Község Önkormányzata	Vásárosnamény Város Önkormányzata
Csikvánd Község Önkormányzat	Mátramindszent Község Önkormányzata	Szemere Község Önkormányzata	Vatta Község Önkormányzata
Derekegyház község önkormányzata	Mezőtárkány Község Önkormányzata	Szentpéterúr Község Önkormányzata	
Ferencvárosi Szociális Foglalkoztató és Ellátó Nonprofit Kft.	Mosdós Község Önkormányzata	Szob Város Önkormányzata	

2015. év			
Arló Nagyközség Önkormányzata	Felsőnyék Község Önkormányzata	Mezőtúr Város Önkormányzata	Szegi Község Önkormányzata
Bakonykoppány Község Önkormányzata	Gyomaendrőd Város Önkormányzata	Nagyiván Község Önkormányzata	Székkutas Község Önkormányzata
Balástya Község Önkormányzata	Hajdúsámson Város Önkormányzata	Nyíradony Város Önkormányzata	Tamási Város Önkormányzata
Bátonyterenye Város Önkormányzata	Hidasnémeti Község Önkormányzata	Nyírbogát Nagyközség Önkormányzata	Tét Város Önkormányzata
Bogdása Község Önkormányzata	Izsófalva Nagyközség Önkormányzata	Nyírcsaholy Község Önkormányzata	Tilaj Község Önkormányzata
Boldogasszonyfa Község Önkormányzata	Jászkarajenő Község Önkormányzata	Ócsárd Község Önkormányzata	Tiszadada Község Önkormányzata
Csány Község Önkormányzata	Kállósemjén Nagyközség Önkormányzata	Oroszlány Város Önkormányzata Önkormányzati Szociális Szolgálat	Tiszaderzs Község Önkormányzata
Csávoly Községi Önkormányzat	Karád Község Önkormányzata	Paszab Község Önkormányzata	Tiszapüspöki Községi Önkormányzat
Cserdi Község Önkormányzata	Karancseszki Község Önkormányzata	Recsk Község Önkormányzata	Trizs Község Önkormányzata
Csorvás Város Önkormányzata	Kemenesmagasi Község Önkormányzata	Sárkeresztúr Község Önkormányzata	Vérteskethely Község Önkormányzata
Diósjenő Község Önkormányzata	Kevertes Nagyközség Önkormányzata	Simonfa Község Önkormányzata	Vésztő Város Önkormányzata
Dunaszekcső Község Önkormányzata	Kunadacs Község Önkormányzata	Somogyudvarhely Község Önkormányzata	Viss Község Önkormányzata
Egyek Nagyközség Önkormányzata	Magyar Nemzeti Digitális Archívum és Filmtézet	Somogyvár Község Önkormányzata	Zsurk Község Önkormányzata



2016. év			
Baptista Szeretetszolgálat	Homokszentgyörgy Község Önkormányzat	Makkoshotyka Község Önkormányzat	Somoskőújfalu Község Önkormányzat
Besenyőtelek Község Önkormányzat	Homrogd Község Önkormányzat	Mélykút Város Önkormányzat	Szamoszeg Község Önkormányzat
Budapest Esély Nonprofit Kft.	Ilk Község Önkormányzat	Nagykónyi Község Önkormányzat	Szarvas Város Önkormányzat
Buják Község Önkormányzat	Kamut Község Önkormányzat	Nagyrév Község Önkormányzat	Szena Község Önkormányzat
Császár Község Önkormányzat	Kék Község Önkormányzat	Nyárad Község Önkormányzat	Szentgáloskér Község Önkormányzat
Csongrád Város Önkormányzat	Kesznyéten Község Önkormányzat	Öreglak Község Önkormányzat	Tiszanána Község Önkormányzat
Erdőbénye Község Önkormányzat	Kistapolca Község Önkormányzat	Örményes Község Önkormányzat	Tiszaörs Község Önkormányzat
Folyás Község Önkormányzat	Komádi Város Önkormányzat	Penyige Község Önkormányzat	Tizsaszentimre Község Önkormányzat
Gelej Község Önkormányzat	Kőröszegapáti Nagyközség Önkormányzat	Református Szeretetszolgálat	Tizsaszentmárton Község Önkormányzat
Gömörzölös Község Önkormányzat	Kövegy Község Önkormányzat	Resznek Község Önkormányzat	Torony Község Önkormányzat
Gyarmat Község Önkormányzat	Kurd Község Önkormányzat	Rimóc Község Önkormányzat	Újszilvás Község Önkormányzat
Harkakötöny Község Önkormányzat	Lánycsók Község Önkormányzat	Sárbogárd Város Önkormányzat	Ura Község Önkormányzat
Hetvehely Község Önkormányzat	Magyardombegyház Község Önkormányzat	Sarkad Város Önkormányzat	Vásárosdombó Község Önkormányzat



2017. év			
Apátfalva Község Önkormányzata	Geszteréd Község Önkormányzata	Mezőberény Város Önkormányzata	Szendrő Város Önkormányzata
Barabás Község Önkormányzata	Gige Község Önkormányzata	Nagylók Község Önkormányzata	Szentesi Hajléktalan Segítő Központ
Bárna Község Önkormányzata	Hajdúböszörmény Város Önkormányzata	Nagypeterd Község Önkormányzata	Szerencs Város Önkormányzata
Bazsi Község Önkormányzata	Hollóháza Község Önkormányzata	Nagypirit Község Önkormányzata	Tápiószőlős Község Önkormányzata
Békéssámson Község Önkormányzata	Hunya Község Önkormányzata	Nagyrabé Község Önkormányzata	Tarnalelesz Község Önkormányzata
Besenyszög Város Önkormányzata	Jászsalsószentgyörgy Község Önkormányzata	Nagyrosvágy Község Önkormányzata	Tépe Község Önkormányzata
Boconád Község Önkormányzata	Jászszentandrás Község Önkormányzata	Nagyszékely Község Önkormányzata	Tiszacsege Város Önkormányzata
Bogács Község Önkormányzata	Keleviz Község Önkormányzata	Nyírmegyes Község Önkormányzata	Tiszaöldvár Városüzemeltető Nonprofit Kft.
Boldog Ceferino Intézet	Kerecseny Község Önkormányzata	NYÍRVV Nyíregyházi Városüzemeltető és Vagyonkezelő Nonprofit Kft.	Tiszagyulaháza Község Önkormányzata
Dorogháza Község Önkormányzata	Kétpó Község Önkormányzata	Palkonyai Településfejlesztési Nonprofit Kft.	Tiszaladány Község Önkormányzata
Dunapataj Nagyközség Önkormányzata	Királd Község Önkormányzata	PALOTA-15 Rehabilitációs és Közfoglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft.	Tomajmonostora Község Önkormányzata
Egerág Község Önkormányzata	Körösújfalú Község Önkormányzata	Pap Község Önkormányzata	Tompa Város Önkormányzata
Érsekvadkert Község Önkormányzata	Lápfő Község Önkormányzata	Pápateszér Község Önkormányzata	Tornyospálca Község Önkormányzata
Felpéc Község Önkormányzata	Lengyeltóti Város Önkormányzata	Porcsalma nagyközség Önkormányzata	Vajdáccka Község Önkormányzata
Fiad Község Önkormányzata	Levelek Nagyközség Önkormányzata	Pusztamérges Község Önkormányzata	Vámospercs Város Önkormányzata
Fogyatékkal Élőket és Hajléktalanokat Ellátó Közhasznú Nonprofit Kft. (Szombathely)	Liget Község Önkormányzata	Sáránd Község Önkormányzata	Várpalota Város Önkormányzata
Gagybátor Község Önkormányzata	Magyar Ökumenikus Segélyszervezet	Súr Község Önkormányzata	Véménd Község Önkormányzata
Garadna Község Önkormányzata	Magyargéc Község Önkormányzata	Szabadhídvég Község Önkormányzata	Visnye Község Önkormányzata
Geszt Község Önkormányzata	Mátételke Község Önkormányzata	Szatmárcseke Község Önkormányzata	



2018. év			
Baptista Szeretetszolgálat E.J.SZ.	Hunyadfalva Község Önkormányzata	Nyárád Község Önkormányzata	Szentistvánbaksa Község Önkormányzat
Baranyahídvég Község Önkormányzata	Jászládány Nagyközség Önkormányzata	Nyíradony Város Önkormányzata	Tamási Város Önkormányzata
Bárdudvarnok Község Önkormányzata	Kállósején Nagyközség Önkormányzata	Nyírbogát Nagyközség Önkormányzata	Tápióság Község Önkormányzata
Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzata	Karcsa Község Önkormányzata	Nyírájkó Község Önkormányzata	Tarcal Község Önkormányzata
Beremend Nagyközség Önkormányzata	Kisalföldi Erdőgazdaság Zrt	Nyírparasznya Község Önkormányzata	Tenk Község Önkormányzata
Csanádalberti Község Önkormányzata	Kisbér Város Önkormányzata	Nyírtass Község Önkormányzata	Tiszabercel Község Önkormányzata
Csécse Község Önkormányzata	Kondoros Város Önkormányzata	Ópusztaszer Községi Önkormányzat	Tiszabездéd Község Önkormányzata
Csenger Város Önkormányzata	Konyár Község Önkormányzata	Pusztafalu Község Önkormányzata	Tiszadob Nagyközség Önkormányzata
Ecsegfalva Község Önkormányzata	Kölce Nagyközség Önkormányzata	Püspökladány Város Önkormányzata	Tiszafüred Város Önkormányzata
Egerbakta Község Önkormányzata	Körösladány Város Önkormányzata	Rákócziabánya Község Önkormányzata	Tizalúc Nagyközség Önkormányzata
Encs Város Önkormányzata	Kunadacs Község Önkormányzata	Ramocsaháza Község Önkormányzata	Tiszaszentimre Község Önkormányzata
Erdőhorváti Község Önkormányzata	Madaras Község Önkormányzata	Sajógalgóc Község Önkormányzata	Tiszavid Község Önkormányzata
Fegyvernek Város Önkormányzata	Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület	Sáregres Község Önkormányzata	Túrje Község Önkormányzata
Földes Nagyközség Önkormányzata	Makkoshotyka Község Önkormányzata	Sátoralutjhely Városellátó Szervezet	Vajszló Nagyközség Önkormányzata
Fülöp Község Önkormányzata	Méhkerék Község Önkormányzata	Semjén Község Önkormányzata	Vasvár Város Önkormányzata
Görbeháza Község Önkormányzata	Mezőtúr Város Önkormányzata	Solt Város Önkormányzata	Zalakomár Nagyközség Önkormányzata
Gyulaháza Község Önkormányzata	Mosdós Község Önkormányzata	Somogyudvarhely Község Önkormányzata	
Hejce Község Önkormányzata	Nagyhegyes Község Önkormányzata	Sóshartyán Község Önkormányzata	
Hejőszalonta Község Önkormányzata	Nagyszokoly Község Önkormányzata	Sümeprága Község Önkormányzata	

2019. év			
ABOKOM Közhasznú Nonprofit Kft.	Háromhuta Önkormányzata	Miskolci Városgazda Városgazdálkodási Közhasznú Nonprofit Kft.	Tiszaszentimre Községi Önkormányzat
Alap Község Önkormányzata	Ivád Község Önkormányzata	Penyige Község Önkormányzata	Tiszatarján Község Önkormányzata
Bácsszentgyörgy Község Önkormányzata	Körösnagyharsány Község Önkormányzata	Szegilong Község Önkormányzata	Varsány Község Önkormányzata
Csanádapáca Község Önkormányzata	Levelek Nagyközség Önkormányzata	Tét Város Önkormányzata	
Hács Község Önkormányzata	Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület Közép-dunántúli Régió	Tétetlen Község Önkormányzata	
Hajdúnánás Város Önkormányzata	Mezőladány Község Önkormányzata	Tiszaörs Községi Önkormányzat	



A KÖZFoglalkoztatás Mint Szakpolitika  
**MELLÉKLETEK**

223

**KIMUTATÁS a közfoglalkoztatási Start Plusz Díj miniszteri elismerés adatairól**

	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>	<b>2014.</b>	<b>2015.</b>	<b>2016.</b>	<b>2017.</b>	<b>2018.</b>	<b>2019.</b>	<b>Összesen</b>
<b>Díjazottak száma (db)</b>	74	53	50	52	52	75	73	21	<b>450</b>
<b>Díjazás összege (Ft)</b>	143 544 747	148 000 000	100 000 000	156 000 000	260 000 000	525 000 000	730 000 000	210 000 000	<b>2 272 544 747</b>

17. sz. melléklet: **A Start Plusz díjazás főbb adatai**



