

Váradi Monika Mária:
Értékteremtő közfoglalkoztatás periferikus vidéki terekben¹
(kivonat)

A kutatás körbejárja a mezőgazdasági, értékteremtő közfoglalkoztatással kapcsolatos problémákat, valamint reflektál a közfoglalkoztatást érintő kritikai elemzésekre. A kutatók interjúkat készítettek a hátrányos helyzetű kistérségekben dolgozó polgármesterekkel, közfoglalkoztatás-szervezőkkel és közfoglalkoztatottakkal, továbbá a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárságának munkatársaival is.

Az elemzés szerint a helyi szereplők (polgármesterek, munkaszervezők) túlnyomó többsége az elmúlt évek egyik, ha nem a legjobb kormányzati intézkedésének tartják a közfoglalkoztatás új rendszerét, azon belül is a startmunka-mintaprogramot. Eme egyöntetű vélemény háttérében egyrészt az áll, hogy a periferikus térségekben rendkívül korlátozottak az elsődleges munkaerőpiac foglalkoztatási kapacitásai. Másrészt az a meggyőződésük, hogy a hosszú évek óta munka nélkül lévő, megkopott munkavégző képességű emberek számára nincs is más foglalkoztatási és munkára szoktató alternatíva. A hátrányos helyzetű kisvárosok, és a falvak vezetői tartósan berendezkedtek a közfoglalkoztatásra.

A kormányzat a közfoglalkoztatás egyik feladatául a „közétkeztetés minőségének javítását” tűzte ki célul, amelyet a helyben megtermelt termények felhasználásával kívántak elérni. Van, ahol csak a közétkeztetésben felhasznált zöldségeket, gyümölcsöt termelik meg, másutt állatokat is hizlalnak és vágnak, s nem egy példa van az élelmiszerek feldolgozására sem. A startmunka-mintaprogramban előállított termékeket az önkormányzatok a piacinál olcsóbb áron adják át az önkormányzati intézményeknek, s belső elszámolással rendezik a könyvelést. Ugyanígy jelentős megtakarítást eredményezhet az alternatív energia előállítása (pl. mezőgazdasági melléktermékek feldolgozásával) és felhasználása az intézmények fűtésében, és igen elterjedt tevékenység a járdalapok, térkövek gyártása is. A mezőgazdasági startmunkában természetesen kiválasztását elsősorban a helyi közétkeztetés igényei, a termés mennyiségét az önkormányzat rendelkezésére álló földterület szabja meg. Az önálló település létrehozása felé vezető fontos lépés a helyben megtermelt termékek feldolgozása, egyedi programok esetében pedig feldolgozó-kapacitások (vágópont, tézsta-, léüzem, gyümölcsfeldolgozó stb.) építéséhez is igényelhető minisztériumi támogatás. Arra is akad példa, hogy

¹ In.: Esély 2016/1.

http://www.esely.org/kiadvanyok/2016_1/2016-1_2-1_Varadi_Ertekeremto_kozfoglalkoztatás.pdf (utolsó letöltés ideje: 2018.05.24.)

a termékeket a helyi vagy környékbeli lakosság vásárolja meg kedvezményes áron. További elterjedt gyakorlat, hogy az önkormányzat természetbeni szociális segélyként osztja szét a termést a rászorulóknak. Az önálló piaci értékesítés útjai igen esetlegesek, jellemzően a polgármesterek, a közfoglalkoztatást irányítók személyes ismeretségei, kapcsolatai mentén szerveződnek.

A kistelepülések számára a startmunka-mintaprogram vált az utóbbi évek legfontosabb, jószérivel kizárólagos bevételi forrásává, noha a mezőgazdasági start-munkaprogram jelenlegi rendszere gazdasági szempontból nem hatékony; nagyobb területtel, kevesebb dolgozóval, illetve intenzívebb technikákkal lenne versenyképes a piacon. A helyi fejlesztési feladatokat is igyekeznek e keretek között megvalósítani, kiváltva a külső vállalkozások szolgáltatásait. Több településen elterjedt az a gyakorlat, hogy a téli és egyéb értékteremtő, illetve a helyi sajátosságokra épülő program keretében felújítják a középületeket. A közfoglalkoztatásért felelős tárca szakemberei számára kulcsfontosságú kérdés a rendszer gazdasági fenntarthatósága, s ennek legfontosabb útját a szociális szövetkezetek megalakításában látják. Ennek ellenére a megkérdezett polgármesterek szerint a közfoglalkoztatottak nem alkalmasak arra, hogy felelős tagjai legyenek e szövetkezeteknek, s jellemzően helyben sem látnak vállalkozói szemléletű embereket, akik egy szövetkezetet működtetni tudnának. Emellett ódzkodnak az egy tag = egy szavazat elvétől is, s abban sem bíznak, hogy a szociális szövetkezetek képesek lesznek helytállni a piacon.

A közfoglalkoztatás a hátrányos helyzetű vidéki településeken sokarcú jelenség. A polgármesterek képzettsége, szakmai háttere, saját szerepéről alkotott véleménye alapvetően meghatározza a helyi startmunkaprogramok irányát, jellegét, s lehetséges kimenetelét. A mezőgazdasági termelőszervezetekben tapasztalatot szerző, illetve vállalkozóként dolgozó polgármesterek gyakran „szövetkezeti” mintára működtetik a programot, mások „gazdaasszonyként” irányítják a közfoglalkoztatást. Vannak azonban nem kevesen olyan polgármesterek is, akiktől idegen a botcsinálta „téeszelnök” szerep. Az „emberarcú” közfoglalkoztatási programokat megvalósító falvakban a polgármesterek, közreműködő szakemberek a közfoglalkoztatást szocializációs és közösségteremtő eszköznek és lehetőségnek tekintik. Van, ahol a startmunkaprogramnak köszönhető tartós foglalkoztatás önmagában is közösségképző erővel bír. Nem egy helyen megtartják a közmunkások vagy a betakarítás ünnepét, arra azonban alig van példa, hogy a közfoglalkoztatás mellé szociális és közösségfejlesztő munka is kerüljön.

A polgármesterek, közfoglalkoztatás-szervezők azokat hívják be a programba, akiket megbízhatónak, szorgalmasnak tartanak, és őket igyekeznek is folyamatosan a rendszerben tartani. A lefőlő hatás különösen szembetűnő a mezőgazdasági programban. Több helyen említették, hogy a közfoglalkoztatottak a program hatására maguk is elkezdtek újra művelni a ház körüli kiskertjeiket. A

kutatók jártak olyan aprófaluban, ahol a szociális földprogram keretében elindult gazdálkodás éppen a mezőgazdasági startprogram miatt halt el, hiszen a családok természetbeni segélyként vagy olcsó áron jutottak hozzá a program keretében megtermelt terményekhez. A támogatásról való leszakadást, az önálló gazdálkodás útjára lépést a családok szegénysége akadályozza. A közfoglalkoztatottak számára a minimálbérnél alacsonyabban megállapított közfoglalkoztatási bér, s az ezzel járó korlátozások – például a „rendes” munkaviszonyban állóknak járónál kevesebb szabadság – egyebek mellett azt is kifejezi, hogy a közfoglalkoztatás „másodrendű”, stigmatizált munkaviszonyt jelent. A közfoglalkoztatottak, polgármesterek, közfoglalkoztatás-szervezők egyaránt úgy nyilatkoztak, hogy jó lenne különbséget tenni az értékteremtő és a „hagyományos” közmunkát végzők bére között.

A közfoglalkoztatás vonzerejét növeli, hogy helyben van. Az interjúk is megerősítik azt a tapasztalatot, hogy a közfoglalkoztatás csak keveseket vezet vissza az elsődleges munkaerőpiacra. Minél több időt töltenek el közfoglalkoztatásban, annál kevésbé keresnek munkát. Miközben a közfoglalkoztatás rendszerét érintő visszatérő jogos kritika tárgya a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatottsága, kutatások arra is rávilágítanak, hogy helyi társadalmi, kulturális viszonyokba beágyazott függőség az érintettek számára előnyösebb és nagyobb biztonságot jelent, mint a piacon való, individuális erőfeszítéseket követelő boldogulás. A közfoglalkoztatási bér arra elég, hogy szinten tartson, megóvjon a további lecsúszástól, ami legalább megelőzi az eladósodást. A mélyszegénységben élő családok viszont jellemzően görgetik maguk előtt az adósságokat. A családok többsége rákényszerül a közfoglalkoztatás melletti alkalmi és idenymunkára. Aki tud, hétfőgén, szabad idejében jár el napszámba. A településvezetők, közmunkaszervezők többsége igyekszik figyelembe venni a szezonális munkavégzés ritmusát. E probléma orvoslása érdekében már 2014-ben lehetőség nyílt arra, hogy amennyiben papírral igazolják foglalkoztatásukat, a közfoglalkoztatottak idenyben három hónapra munkaviszonyuk felfüggesztését kérhették az önkormányzattól. Elenyésző számban volt arra példa, hogy közfoglalkoztatottak, illetve gazdák éltek e lehetőséggel. 2015 nyarán beiktatták azt a törvényt,² amely nyomán a közfoglalkoztatásból ma már az is kizárható három hónapra, aki nem fogadja el a számára egyszerűsített foglalkoztatás keretében felajánlott álláslehetőséget. Ezáltal is erősödött a közfoglalkoztatás rendszerének fegyelmező-büntető jellege. Emellett a „munkaközvetítés” folyamatát bonyolult, a potenciális foglalkoztató, a polgármester, a járási és megyei munkaügyi szervezet együttműködését feltételező ügyintézés jellemzi. Az életszerűnek nehezen nevezhető adminisztratív eljárás helyett az informális alkuk szabályozzák a közfoglalkoztatásban dolgozók napszámmunkához való hozzáféréseinek lehetőségeit.

² 2015. évi CXX. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény módosításáról

A szerző szerint a kutatással számos – korábban már publikált eredményt – sikerült megerősíteni. Mindezek mellett új, eddig még nem vizsgált kérdésként vizsgálja az Út a Munkához Program (UMA) és a közfoglalkoztatás egységes rendszere közötti különbségeket. Többi között megállapítja, hogy a járási start-mintaprogram mérsékelte a közfoglalkoztatási források elosztásában mutatkozó területi egyenlőtlenségeket. A mintaprogramok elterjedésével általánossá váltak az értékteremtő programok, s ehhez kapcsolódva, a forrásallokáció – az UMA-tól eltérően – termelési eszközök beszerzését is lehetővé teszi. A munkaerő gazdálkodásban is megfigyelhetőek különbségek: a korábbi, minél több jogosultat rövid ideig bevonó, jellemzően hatórás foglalkoztatást ösztönző programok helyett az új rendszer a nyolcórás, hosszú időtartamú foglalkoztatást támogatja. A közfoglalkoztatás egységes rendszere a szerző tapasztalata szerint is folyamatosan reflektál a kihívásokra, igyekszik a szereplőket a közfoglalkoztatás céljait szolgáló, de a versenysemlegesség elvének megfelelő magatartásra ösztönözni.

Készült a BM KVHÁT Statisztikai, Elemzési és Adatszolgáltatási Osztályán

Budapest, 2018. május