

A START-MUNKAPROGRAM HAJDÚBÖSZÖRMÉNYBEN 2012-BEN

THE START EMPLOYMENT PROGRAM IN HAJDÚBÖSZÖRMÉNY THROUGHOUT 2012

BORSI CSABA egyetemi tanársegéd, PhD hallgató
Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Kar,
Társadalomtudományi Tanszék

ABSTRACT

This lecture aims at exploring the results and experience related to the Start employment program carried out in Hajdúböszörmény throughout 2012. With up to 2 thousand participants, it has been the most significant project concerning public employment. On the basis of the above mentioned observations, I intend to perform an analysis on a larger scale with regards to the current state and situation of public employment within the range of active labour force market operations. Examining a smaller sample permits to define the main features of the participants in the employment program of Hajdúböszörmény. The lecture is going to touch upon the correlation of public employment and labour force market, defining the circle of participants and finding out about the chances of their integration or return to the primary labour force market from public employment. These observations are expected to lead to a conclusion concerning the efficiency of public employment and its contribution to the improvement of employment on the primary labour force market.

1. A foglalkoztatáspolitikai helyzete Magyarországon

Kutatási témám egyik részterülete a közfoglalkoztatás, valamint a benne résztvevők és az élethosszig tartó tanulás kapcsolata. A téma viszonylag újnak mondható, hiszen, habár a közmunka rendszere viszonylag hosszú múltra tekint vissza (Csoba, 2010), a közfoglalkoztatás mai rendszere csak 2011-től működik teljeskörűen. A tanulmányban ennek az új rendszernek egy területi szeletét, a Hajdúböszörményben lezajlott Start-munkaprogramot szeretném bemutatni. Bevezetésképpen mindenképpen szót kívánok ejteni a közfoglalkoztatás, mint aktív munkaerőpiaci eszköz helyéről és szerepéről a foglalkoztatáspolitikában, majd ezután mutatom be a programot részletesebben, valamint elemzem a rendelkezésre álló statisztikai adatokat, és igyekszem helytálló következtetéseket levonni.

A foglalkoztatáspolitikai eszköztára felosztható passzív és aktív eszközökből áll. A munkanélküliség kezelésében történetileg kezdetben a passzív eszközök játszottak jelentős szerepet (segélyek, egyéb ellátások), amelyeknek a helyét fokozatosan

vették át az aktív eszközök (házánkban az 1990-es második felétől) (Galasi-Nagy, 2006). Sokáig az aktív eszközök két jellemző fajtáját lehetett elkülöníteni: a kínálati oldalon ható, a munkavégző képesség csökkenésének megállítását (köz-munka), vagy javítását (oktatás, képzés), valamint a munkavállalói költségek csökkentését (utazási támogatások) szolgáló eszközöket, illetve a keresleti oldalon a foglalkoztatási költségek csökkentését (bér-, bérköltségtámogatás) elősegíteni hivatott támogatásokat. Ezekhez csatlakozott aztán a munkaközvetítő tevékenység és tanácsadás a későbbiekben. Mára a szakemberek az aktív eszközök alábbi főbb típusait különböztetik meg (Kézdi, 2011):

- A munkakeresést segítő tanácsadás és informálás,
- közfoglalkoztatás,
- foglalkoztatás-támogatási programok (munkaadók támogatása, célszemélyek foglalkoztatása esetén, önfoglalkoztatás támogatása),
- képzési programok és
- komplex, általában kisméretű programok, amelyek a többi programtípus elemeit esetleg más elemekkel kombinálják.

Ezen eszközök közül a „legújabb, legfiatalabb” a közfoglalkoztatás, mint aktív eszköz. Újnak számít abban az értelemben, hogy 2011. január 1-től a (bizonyos esetekben már az 1980-as évek végétől meglévő) korábbi formák (köz-munka, köz-célú és közhasznú munka) megszűntek, és helyüket átvette a közfoglalkoztatás egységes rendszere (Lőrincz, 2013). A meghirdetett célok jól tükrözik a kormányzati szándékot:

- Az állami források hatékonyabb felhasználása,
- a közfoglalkoztatás egységes elvek alapján történő optimális megszervezése,
- a társadalmilag hasznos, értéket létrehozó munkavégzési formák előtérbe állítása,
- a korábbi időszaknál több álláskereső számára legyen biztosított a közfoglalkoztatásban való részvétel,
- a leghátrányosabb kistérségekben lévő települések a központi forrásokból az eddiginél nagyobb arányban részesüljenek,
- a közfoglalkoztatás új értéket teremtsen.

A 2012. évtől kezdve a közfoglalkoztatási programok köre kibővült: az önkormányzatok által szervezett helyi kezdeményezések és az országos (BM irányítás alá tartozó) közfoglalkoztatási programok mellett megjelentek az ún. kistérségi startmunka mintaprogramok, amelyek a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Kormányrendeletben meghatározott 94 hátrányos helyzetű kistérség településein indultak el (valamint egyedi miniszteri döntés alapján még további 3 kistérségben).

Mint ahogy a korábban futó (Út a munkához program) közmunkaprogramokat, úgy a közfoglalkoztatás új rendszerét is számos kritika érte a szakemberek részéről (Köllő-Scharle, 2011). Az egyik leginkább hangoztatott ellenérv a rendszer ellen, hogy a közfoglalkoztatás közgazdaságilag nem hatékony: nem ösztönöz maga-

sabb teljesítményre, az elvégzett munka sok esetben nem értékteremtő. Emellett kritikaként szokott elhangozni, hogy a program nem éri el fő célját: a benne részt vevőknek nem segít visszakerülni az elsődleges munkaerő-piacra, sőt sok esetben konzerválja hátrányos helyzetüket azzal, hogy a közfoglalkoztatotti jogviszony nagymértékben akadályozza is a munkakeresést.

Ezeknek a kritikáknak egy részét elismerve a kormányzat 2013-tól változtatni kíván a közfoglalkoztatás keretfeltételein: egyrészt a határozott idejű jogviszony időtartama alatt az álláskeresőként történő nyilvántartás nem szűnik meg, csak szünetel, másrészt egyes közfoglalkoztatási programokhoz képzés és mentorálás is társul (mezőgazdasági projektek esetében, harmadrészt pedig lehetőség nyílik a közfoglalkoztatott számára fizetés nélküli szabadság engedélyezésére legfeljebb 90 nap időtartamú határozott idejű munkaviszony létesítése esetén (Lőrincz, 2013).

Mindezek mellett a kormányzati szereplők számára is egyre nyilvánvalóbbá válik az a tény, amelyet a szakértők hosszú idő óta hangoztatnak. Ez a tény pedig az, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők jelentős része a hátrányos helyzetű álláskeresők közül kerül ki, akiknek a munkavállalását az alacsony iskolai végzettség mellett még számtalan más tényező is hátráltatja (idegen nyelvtudás és számítástechnikai ismeretek hiánya, kapcsolati háló kiépítéséhez szükséges képességek hiánya, önbizalomhiány (félelem a kudarctól), rossz egészségügyi állapot (mentális betegségek kialakulása), mobilitás hiánya (foglalkoztatásukat a lakhelyükhöz közel kell megoldani), előítélet (az életkor, nem, származás, stb. miatt) és a motiváció, munkavállalási hajlandóság hiánya).

1. táblázat: A közfoglalkoztatottak iskolai végzettség szerinti megoszlása 2012. évben

Table 1.: The distribution of participants in public employment according to educational attainment

Végzettség	Megoszlás (%)
Általános iskolai végzettség nélküli	6,9%
Általános iskola	45,7%
Szakiskola	2,6%
Szaktanulmányok	28,2%
Gimnázium	5,6%
Szakközépiskola	7,1%
Technikum	1,6%
Főiskola	1,7%
Egyetem	0,6%

Forrás: BM adatok alapján saját szerkesztés

A fenti ábrán jól látható, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők több mint négyötödének legfeljebb szakmunkásvégzettsége van, amely a szakképzés siralmas helyzetét ismerve nem sok reményre ad okot az érintettek munkaerő-piaci relevanciáját illetően. Ezért ésszerű felismerés a kormányzati szereplők részéről az, hogy a közmunkaprogramokat képzésekkel kell kiegészíteni, amelyek alkalmassá teszik ezen munkavállalókat az elsődleges munkaerő-piacra történő minél hamarabbi visszatérésre. Mindezek a tényezők a helyi programokat is befolyásolják, jelen vannak kistérségi szinten is, így nem kivétel ez alól a hajdúböszörményi kezdeményezés sem.

2. A hajdúböszörményi Start-munkaprogram jellemzői

2. táblázat: Hajdúböszörmény munkaerő-piaci helyzete
Table 2.: Features of the labour force market in Hajdúböszörmény

Hajdúböszörmény	2012
Népesség	31.956
Munkavállalási korú népesség	20.956
Munkanélküliek	3.077
Relatív mutató %	14.69
Start-programban résztvevők havi átlagos létszáma	627

Forrás: saját szerkesztés

Hajdúböszörmény munkaerő-piaci helyzetét elemezve megállapítható, hogy a város az országos átlagtól rosszabb, de a szomszédos kistérségekhez képest (a debreceni és a hajdúszoboszlói kivételével) jobb helyzetben van. A munkavállalási korú népesség több mint 20 ezres létszáma és a regisztrált álláskeresők 3 ezer fő körüli csoportja 14-15 %-os munkanélküliségi rátát eredményez, amely szemléletesen mutatja meg, hogy miért került a kistérség a 94 leghátrányosabb közé. A helyi Startmunka programban résztvevők 2012. I. félévi átlagos létszámadatai (627 fő) szintén azt érzékeltetik, hogy a program nagy segítséget jelent a helyi közösségek számára, hiszen egy jelentős létszámú csoport számára biztosít legális megélhetést az év java részében.

A hajdúböszörményi Startmunka program 2012 februárjától indult, és országosan a legjelentősebb létszámú ilyen program volt (sajtóanyag). Éppen ezért fokozott médiafigyelem (ami nem nagyon következett be) és ugyanilyen foko-

zott szakhatósági ellenőrzésekre (ez már jellemzőbb volt) számítottak a szervezők. A tervezett tevékenységek nagyon szerteágazóak voltak, téli közfoglalkoztatástól kezdve a illegális hulladék lerakóhelyek felszámolásán át a mezőgazdasági növénytermesztésig bezárólag.

3. táblázat: A hajdúböszörményi Startmunka programban megvalósuló projektelemek és a tervezett létszámok (Fő)

Table 3.: Project elements and proposed numbers of Start employment program in Hajdúböszörmény

<u>Projektnevek</u>	<u>Fő</u>
Mezőgazdasági növénytermesztés	60
Mezőgazdasági utak rendbetétele	100
Belvíz-elvezetés	200
Illegális hulladéklerakó helyek felszámolása	110
Téli közfoglalkoztatás	140
Közúthálózat javítása	230
Összesen	840

Forrás: saját szerkesztés

A hat projektlem összesen 840 ember tervezett foglalkoztatásával számolt. Ez a létszám nem abszolút létszám, mivel a munkafolyamatok egy része (téli közfoglalkoztatás, mezőgazdasági növénytermesztés) időben egymást nem fedő tevékenységeket takar.

A csoportot folyamatosan töltötték fel, és a létszám a tavaszi idényre kb. 700 fő környékén állandósult. A tervezethez képest minden munkafolyamathoz sikerült a megfelelő létszámot hozzárendelni.

A közfoglalkoztatással szemben általánosan megfogalmazott kritika, hogy az elsődleges munkaerő-piaci formákkal szemben ez a forma sokkal kevésbé hatékony, és egyáltalán nem versenyképes (Köllő, 2008). Ha megnézzük a hajdúböszörményi programban fellelhető projektelemeket, akkor bizony látható, hogy sok tevékenység szinte teljes egészében kötelező önkormányzati feladatokat fed le. A belvízelvezető rendszer, a közúthálózat, az illegális hulladéklerakók felszámolása vagy a mezőgazdasági utak karbantartása besorolható a törvény alapján önkormányzati feladatok közé tartozó településfejlesztés, településrendezés, településüzemeltetés és a hulladékgazdálkodás körébe (Ötv.). Ezek a projektek az települési hatóságok alapfeladatai közé tartoznak, így erre külön forrásokat biztosítani valóban nem tűnik nagyon hatékonynak. Igaz viszont az is, hogy a folyamatos forráselvonások rendkívül érzékenyen érintették az önkormányzatokat (is), amelyek sok esetben (különösen a hátrányos helyzetű térségekben) már az alapfeladataik

ellátásához sem rendelkeznek elegendő erőforrással. Azok a projektek pedig, amelyek gazdaságilag is előremutatóak lehetnek (mezőgazdasági növénytermesztés), sajnos, létszámát tekintve a programnak csak kis részét jelentik (60 fő) vagy pedig nem is jelennek meg a hajdúböszörményi területen (bio- és megújuló energiafelhasználás). Megállapítható tehát, hogy a legtöbb esetben a közfoglalkoztatás valóban nem hatékony, a térség számára hozzáadott értéket csak nagyon kevés esetben biztosít, túlnyomórészt csak köztisztasági, állagmegóvási feladatok elvégzését jelenti.

Az 1. táblázatban szereplő statisztikai adatok helyi szinten még nem állnak rendelkezésre, de a közfoglalkoztatásban résztvevők beosztás szerinti megoszlásából levonhatunk néhány következtetést.

4. táblázat: A hajdúböszörményi Startmunka-programban résztvevők létszáma feladatkörönkénti bontásban, havi szinten (fő)

Table 4.: Number of participants in Start employment program broken down by fields of activity on monthly basis

	Január	Február	Március	Április	Május	Június
MEZŐG. NÖVÉNYT.	0	0	0	60	60	60
MG. FÖLDU	0	19	82	95	95	97
BELVÍZELVEZ ETŐR.	0	149	185	191	192	200
ILLEGÁLIS HULL.	0	73	102	104	106	108
TÉLI KÖZE.	0	58	145	0	0	0
KÖZÜTH.	0	137	194	227	222	230
ÖSSZES LÉTSZÁM	0	436	708	677	675	695

Forrás: saját szerkesztés

5. táblázat: A hajdúböszörményi Startmunka-programban résztvevők beosztás szerinti megoszlása (fő (%))

Table 5.: Distribution of participants in Start employment program according to assigned positions

Segéd- munkás	0	294 (67,4)	505 (71,3)	533 (78,7)	530 (78,5)	546 (78,6)
Szak- munkás	0	103 (23,6)	164 (23,2)	97 (14,3)	98 (14,5)	102 (14,7)
Csoport- vezető	0	39 (9)	39 (5,5)	47 (7)	47 (7)	47 (6,7)
Összesen	0	436 (100)	708 (100)	677 (100)	675 (100)	695 (100)

Forrás: saját szerkesztés

Ez a felosztás azért lehet segítségünkre, mert a közfoglalkoztatotti besorolást (segédmunkás, szakmunkás, csoportvezető) az iskolai végzettség alapján határozzák meg. Így valószínűsíthető, hogy a segédmunkás besorolásban található személyek legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel rendelkeznek, a szakmunkás besorolásúaknak legfeljebb középiskolai végzettsége van, és a csoportvezetők között javarészt a gimnáziumi, középiskolai érettségivel bírók mellett felsőfokú (főiskolai, egyetemi oklevél) végzettségűeket is találunk. A későbbi kutatások feladata, hogy a közfoglalkoztatottak iskolai végzettség szerinti helyzetét hajdúböszörményi szinten is megvizsgálja, de az már ebből az adatsorból is leszűrhető, hogy az országos adatok nem feltétlenül korrelálnak a fenti adatsorral. A segédmunkásoknak az országos adatoknál magasabb aránya kiugró (67,4-78,7% közötti arány szemben az országosan mért 52,6%-kal (általános iskolai végzettség nélküli + általános iskola)), aminek oka lehet, hogy bizonyos szakiskolai, szakmunkás végzettségeket a más típusú munkakör miatt nem fogadtak el a közalkalmazotti besorolásnál, és így ezek a személyek alacsonyabb státuszba kerültek. A csoportvezetők esetében is hasonló a helyzet, vagyis a felsőfokú végzettségűek mellett bizonyos szempontok alapján kiválasztásra kerültek középfokú (feltehetően gimnáziumi, szakközépiskolai) végzettségűek is, amely így szintén eltérést mutat az országos átlagtól. Mindenesetre szembevetendő a szakmunkás besorolásuk viszonylag alacsony, 15% körüli aránya, amely a fentebb már említett statisztikai pontatlanságok mellett is azt jelzi, hogy a projektekben nem a szakmunka dominál, hanem alacsonyabb hatékonyságú, „betanított” munkavégzés a jellemző, ami szintén felvet hatékonysági, versenyképességi problémákat.

3. Összegzés

Összegzésképpen megállapítható, hogy a közfoglalkoztatás 2012-től egységesülő szerkezete új lehetőségeket teremtett a települések számára is a kistérségi Startmunka-programok révén, amelyek közül 2012-ben méreténél fogva kiemelkedik a Hajdúböszörményben megvalósult projekt. Ezeket a közfoglalkoztatási programokat számos kritika éri versenyképességi, hatékonysági problémák miatt, amely kritika megállja a helyét az általam vizsgált program esetében is, hiszen a projektek nagy része valójában az önkormányzatok által alapfeladatnak tekintett közszolgáltatások elégséges színvonalának fenntartására szorítkoznak, és az a néhány előremutató projekt, amely ezen túlmutat, vagy csekély mértékű (mezőgazdasági növénytermesztés) vagy pedig egyáltalán nincsen jelen a hajdúböszörményi programban (bio- és megújuló energiahasznosítás).

A közfoglalkoztatottak iskolai végzettségét vizsgálva elmondható, hogy a csoport ebből a szempontból is hátrányos helyzetűnek tekinthető: több mint négyötödének legfeljebb szakmunkás végzettsége van. Mindezek determinálják a csoport tagjainak a többségét arra, hogy őket a munkaerő-piacon is hátrányos helyzetűnek tekinthessük, hiszen legtöbbször az elsődleges munkaerő-piacra történő be-, illetve visszailleszkedéssel is problémáik adódhatnak, java részük alapvető kompetenciák hiányában lemondhat a versenyszférában keresett munkavállalóként való megjelenésről. Mindezek orvoslására a közfoglalkoztatási programoknak, akár akarják, akár nem, fel kell vállalni bizonyos képzési (felnőttképzési) célokat, preferenciákat, amelyek a 2013-as projektekben örömteli módon meg is jelennek (TÁMOP 2.1.6). Hiszen, ha ebben nem történik változás, a közfoglalkoztatásban résztvevők jelentős részének esélye sem nyílik az elsődleges munkaerő-piacra történő visszatérésre, mint ahogy jelenleg is a közfoglalkoztatottak túlnyomó része újra visszakerül a programba a következő évben. Hogy ez mekkora arányt jelent, a kutatás következő fázisát jelenti, amikor is a 2013-as adatok alapján megállapítható, mennyire segíti a közfoglalkoztatás rendszere a legfőbb célt: a hátrányos helyzetű munkavállalók reintegrációját a munkaerő-piacra.

FELHASZNÁLT IRODALOM

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. Elérhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV
- 311/2007. (XI. 17.) Kormányrendelet a kedvezményezett térségek besorolásáról. Elérhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700311.KOR
- Csoba Judit (2010): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban. In: *Esély* 2010/1. pp. 4-24.
- Firle Réka-Szabó Péter András (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása. In: *Közpénzügyi füzetek* 18. pp. 3-62.
- Galasi Péter – Nagy Gyula (2006): Az aktív korú nem foglalkoztatottak jövedelmi helyzete. In: *Jövedelmi helyzet, jövedelemeloszlás, (Válogatott tanulmányok)*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest. p. 43-53.
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának sajtóanyaga a 2012-es Start-munkaprogramról. Hajdúböszörmény, 2012.
- Kertesi Gábor-Varga Júlia (2005): Foglalkoztatás és iskolázottság Magyarországon. In: *Közgazdasági Szemle*, LII. évf., 2005. július–augusztus pp. 633–662.
- Kézdi Gábor (2011): A programok hatásvizsgálatának módszertana. In: Fazekas Károly–Kézdi Gábor (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, pp. 54-71.
- Köllő János–Scharle Ágota (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre. In: Fazekas Károly–Kézdi Gábor (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*, 2011. MTA Közgazdaságtudományi Intézet– Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, pp. 144–160.
- Köllő János (2008): Foglalkoztatáspolitikai eszközök az érettségivel nem rendelkezők munkaerőpiaci helyzetének javítására. In: *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*. III. évfolyam (2008) 1. szám pp.49–62.
- Lőrincz Leó (2013): Az önkormányzatok szerepe a közfoglalkoztatásban. Előadás a 2013. április 24-én megrendezésre került közfoglalkoztatási konferencián, Budapest.