

Közfoglalkoztatás, redisztribúció és helyi hatalom

Vigvári András (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Szociológiai Intézet, vigvari.andras@tk.mta.hu)

Gerő Márton (ELTE Társadalomtudományi Kar, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Szociológiai Intézet, marton.gero@tatk.elte.hu)

Vázlat, kérjük ne terjesszék!

Bevezetés

A redisztribúció szakirodalmában elsősorban az újraelosztás jóléti funkcióival és az ezekhez kapcsolódó újraelosztási formákkal foglalkozik. Újabban azonban egyre többen hívják fel a figyelmet arra, hogy az újraelosztást nem lehet szűken a szociális és jóléti kiadások szférájában értelmezni. Az állami (vagy európai) újraelosztás gyakorlatilag a település és infrastruktúra-fejlesztéshez, a K+F tevékenységekhez kapcsolódó kiadásokban is jelentős szerepet vállal, de akár a mezőgazdasági, pénzügyi és ipari ágazatok működését is jelentősen befolyásolhatja (Voszka 2006)

A jóléti állam válsága nem az állami újraelosztás csökkenéséhez, hanem annak átalakulásához vezet. A jóléti redisztribúció mellett megjelent a projekt alapú redisztribúció és jelentősen megerősödött a politikai célok mentén vezérelt rekombináns redisztribúció. (Gerő-Kovács 2015). Ez azt is jelenti, hogy az újraelosztás egyszerre válik centralizáltabbá a központi, nemzeti szintű programok megfogalmazásával és központi ellenőrzésével, és decentralizáltabbá, hiszen a projektességgel a konkrét lebonyolítást is a helyi szereplőknek szervezi ki az állam. Így a redisztribúció különböző szinteken és különböző szereplők által megfogalmazott céljai keverednek egymással.

Tanulmányunkban azt vizsgáljuk meg, hogy a különböző redisztribúciós célok - vagy azok keveredése – milyen újraelosztási modelleket eredményezhet. Mivel a nemzeti szintű adatok nehezen hozzáférhetőek és a célok diverzitása inkább az alacsonyabb szinteken érhető tetten, ezért két település vizsgálatán keresztül mutatjuk be, hogy a redisztribúció hogyan tölthet be egyszerre szociális és településfejlesztési célokat, ebből milyen helyi modell következik és mindez milyen viszonyban lehet a lokális hatalmi struktúrákkal. Ennek bemutatásához olyan redisztribúciós program kiválasztására volt szükség, amelynek világos nemzeti szintű célrendszere van, de a megvalósítás a helyi szinten történik és viszonylag nagy az önkormányzat mozgástere abban, hogy miképpen használja fel a rendelkezésre álló forrásokat. Éppen ezért mindkét településen a közfoglalkoztatási programokat vizsgáljuk meg.

A vizsgálathoz a rendelkezésre álló statisztikai adatok számbavétele mellett interjúkat készítettünk a közmunka programokat befolyásoló helyi vezetőkkel és önkormányzati munkatársakkal.

A két kiválasztott településen egymástól markánsan eltérő modelleket találtunk: az egyik település a szociális célokat hangsúlyozza és ennek megfelelően egy, az állandó feladatok ellátására épülő rendszert építettek ki, míg a másik település településfejlesztési forrásként tekint a közfoglalkoztatásra és projektalapú modellt dolgozott ki.

A tanulmányban röviden bemutatjuk a redisztribúció különböző típusait, a workfare alapú foglalkoztatási programok elterjedését és a jelenlegi magyarországi közmunka-rendszer kialakulását. Ezután bemutatjuk a kiválasztott településeket és azok közfoglalkoztatási modelljeit. Végül számba vesszük azokat a tényezőket, amelyek befolyásolhatják, hogy milyen modell alakult ki az egyes településeken.

Az újraelosztás átalakulása

A rendszerváltáshoz vezető folyamatok részeként az a várakozás fogalmazódott meg, hogy az állami újraelosztás mértéke csökkenni fog, legalábbis a gazdasági kiadások területén. Már a 90-es évek elején kiderült, hogy ez a várakozás nem igazolódott be. Voszka Éva (1994) szerint a redisztribúció ugyan visszaszorult a 80-as években, de már a 90-es évek elején új erőre kapott, 2006-os elemzésében pedig azt mutatja be, hogy az állami újraelosztás jelentős szerepet tölt be a gazdaság működésében is. (Voszka 2006)

A redisztribúció mértéke tehát nem csökkent, hanem inkább átalakultak a redisztribúció formái és eszközei. A klasszikus jóléti újraelosztás elsősorban jövedelemtranszferekkel (támogatások, segélyek adókedvezmények) valamint az intézményi környezet kialakításával (iskola, kórház stb.) operálnak. A gazdaságban Voszka (2006) szerint alapvetően négy újraelosztási eszköztípussal találkozunk: „fiskális, kvázi-fiskális és a hitelezéshez kapcsolódó eszközök (a következőkben röviden: támogatás), valamint az állami piacteremtés.” (Voszka 2006:2)

A klasszikus eszközök mellett az Európai Unió integráció nyomán egyre jelentősebb szerepet töltenek be a projekt alapú, pályázható támogatások. (Kovách 2007) Ezek alapvetően inkább a Voszka által meghatározott gazdasági eszközökkel operálnak, azonban fontos, hogy meghatározott célhoz kötöttek és időtartamra szólnak. A projektesítés azonban ma már nem csak a konkrét fejlesztési projekteken érhetőek tetten, hanem az egyéb célú újraelosztásban is.

A projektesítésnek több következménye is van: egyrészt felértékelődik a projekteket menedzselő, pályázatokat író szakemberek szerepe és ezzel létrejön az ún. projekosztály (Kovách 2007), másrészt decentralizálódik az újraelosztás megszervezése, harmadrészt nagyobb lehetőség nyílik a politikai szempontú elosztás érvényesítésére. (Sjöblom-Löfgren-Godenhjelm 2013)

Így a korábbi két, jóléti (az egyenlőtlenségek csökkentését célzó) és projekt alapú (elsősorban az Európai Unió elosztási mechanizmusaihoz kapcsolódó) redisztribúciós forma mellett egy harmadik a rekombináns redisztribúció fogalmára is szükség lehet az elosztási folyamatok megértéséhez. Gerő és Kovách a következőképpen határozza meg a rekombináns redisztribúciót: „elsődlegesen politikai/hatalmi eszközökkel működő

(újra)elosztási mód. A rekombináns redisztribúció/disztribúció célja nem az egyenlőtlen helyzetek menedzselése, illetve a speciális célú és funkciójú fejlesztések, növekedés kivitelezése, hanem a tulajdon és a tőkejavak újraosztása piacon kívüli eszközök felhasználásával” (Gerő-Kovách 2015:26)¹ Persze ennek alapvető célja a hatalom megerősítése vagy megtartása.

A politikai szempontok felerősödése és a decentralizációs folyamatok következményei továbbmutatnak a projektsztály létrejöttén: ahogy az esettanulmányokon keresztül bemutatjuk majd, nem csak egyszerűen megerősödik azok szerepe, akik a projektek lebonyolításához szükséges ismeretekkel és készségekkel rendelkeznek, (Ld. Kovách-Kucerova 2006, 2009) hanem a lokális hatalmi elit ezen keresztül kap lehetőséget arra, hogy saját hatalmát is megerősítse.

A forráselosztást tekintve központosított, ugyanakkor a megvalósítást tekintve decentralizált, többféle célrendszer is kiszolgáló újraelosztási projektek kiváló példája a magyarországi közmunka program. Egyrészt a célrendszer kijelölése egyszerre történő nemzeti és helyi szinten, a forráselosztásról szóló döntés minisztériumi szinten születik meg, míg a források felhasználásának módját nagyban a helyi döntéshozók határozzák meg.

Workfare és közmunka

Habár a workfare alapú foglalkoztatáspolitikai programok a világ számos pontján elterjedtek, megvalósulási formáik – éppen a decentralizációra és a helyi sajátosságokra épülő logikájuk miatt – meglehetősen heterogénnek tekinthetők. Abban azonban a programok megegyeznek, hogy mindenhol nagy hangsúlyt fektetnek a munkavégzésre és a hozzá kapcsolódó közösségi kötődésre (Koltai 2015). A workfare programok alapfilozófiája, hogy a szociális ellátások igénybevételét a munkavégzéshez kötő programok lévén lehessen igénybe venni. A programok munkaalapúságának célja, hogy az ellátást igénybe vevők egyfajta munka-szocializáció kapjanak, amely – a program kitalálói szerint – segítheti őket a munkaerőpiacra történő visszailleszkedésben (Koltai 2015). Az első workfare modellek az 1970-es években születtek, széles körben való elterjedését pedig a nyolcvanas-kilencvenes évekre tehetjük² (Kálmán 2015).

¹ Erre annál is inkább szükség lehet. mert a Közép-Kelet Európai államokról sorban jelennek meg olyan elemzések, amelyek egyenesen az újraelosztás erősödését és annak átpolitizálódását tárják fel. Akár a korrupciós elemzések által leírt 'state-capture' jelenségére (Burai & Hack, 2011), a közbeszerzések erős politikai meghatározottságára (Tóth & Hajdu, 2016) akár a politikai rendszer átfogó elemzésére (Csillag & Szelényi, 2015) a központosítás, a politikai intézményrendszer növekvő hatása egyértelműnek látszik.

² A teljesség igénye nélkül a következő programokat sorolhatjuk az első komolyabb workfare alapú beavatkozásokhoz: 1981, Amerikai Egyesült Államok, a segélyeket munkához kötő intézkedések; 1990, Nagy-Britannia, „Welfare to work” program; 1990-es évek, Ausztrália, „Mutual Obligation” program; 1990-es évek, Kanada, „Canada Works” program; 1990-es évek, Hollandia, „Work first” program (Kálmán 2015:43-45)

A workfare típusú szakpolitikák legfontosabb céljaként a jóléti ellátásokról való leválás ösztönzését és az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérést szokták említeni (Kálmán 2014). A workfare beavatkozások mellett érvelők sokszor hozzák fel a képességek és a foglalkoztathatóság elősegítésének lehetőségét, melyeket általában a munka alapú programok szocializációs hatásaitól várnak (Kálmán 2015). A programok bevezetésének azonban alapvető politikai üzenete van, hisz látványos és jól kommunikálható a még bér munkában dolgozó széles szavazótömegek számára, akik egyre inkább teszik szóvá a „dolgozni nem akarok” „méltánytalanul magas támogatását” (Kálmán 2015, Scharle 2015, Ferge 2017). A kelet-közép-európai térségben a workfare politikák nagyobb számban a cigány – nem cigány etnikai konfliktusok által sújtott régiókban jelentkeznek, céljuk ezáltal pedig a helyi konfliktusok politikai feloldása (Scharle 2015).

A workfare politikák bírálói legfőképpen a programok magas költségét és a bennragadás veszélyét (locking-in effect: közmunkasegély spirál) szokták kiemelni (Kálmán 2015). A bírálók gyakran hangoztatják, hogy a zömében egyszerű, képzettséget nem igénylő tevékenységek nem segítik elő a készségek fejlesztését, valamint a sikeres munkaerő piaci integrációhoz szükséges készségek elsajátítását (Kálmán 2015). Több bíráló hívja fel a figyelmet arra, hogy a workfare politikák stigmatizálják az ellátást igénybe vevőket és azt sugallják, hogy maguk tehetnek róla, hogy oda kerültek (Csoba 2010a). Csoba Judit hangsúlyozza a workfare politikák történeti meghatározottságát és párhuzamot húz a korábbi dologházak és inségmunka programok között (Csoba 2010b:29).

A workfare politikák mintázatát természetesen nagyban befolyásolja megvalósulásuk térbeli, időbeli és társadalmi kontextusa. A workfare politikák a centrum országokban elsősorban a gazdasági recessziók idején erősödnek, azaz gazdasági ciklusokkal állnak összefüggésben, és a dekonjunkturális időszakban erősek. Céljuk jövedelemtranszfer útján mérsékelni az átmenetinek tekintett munkanélküli állapotot. Ezen politikák tehát ciklikusak, hol nagyobb, hol kisebb volumenben jelentkeznek (Csoba 2010b, Koós 2016, Szabó 2014). A workfare politikáknak azonban létezik egy hosszabb, állandóbb típusa, mely nem csupán ciklikusan, a válságidőszakok során áll fenn, hanem állandóbb, tartós szociális problémák esetén szolgál beavatkozásul. Ez a forma főleg inkább a félperiférikus, periférikus országokban jellemző, ahol a tartósan magas munkanélküliség és a szociális problémák elhúzódó jellege jellemző (Koós 2016). A magyar eset kapcsán mindkettő formára látunk példát: a közfoglalkoztatás volumenének növekedése egyfelől a 2008-as elhúzódó gazdasági válság következménye, térbeli elterjedése azonban meglehetősen egyenlőtlen, és felülreprezentál azokban a periférikus térségekben, ahol a foglalkoztatás mutatók történetileg is elmaradottabb képet nyújt (Czifrusz 2015, Csoba 2010b, Molnár et al 2017).

Közfoglalkoztatás Magyarországon a rendszerváltás után

A jelenlegi közfoglalkoztatás rendszer a harmadik Orbán kormány kormányzat szociálpolitikájának egyik leghangsúlyosabb eleme a rá fordított költségek és a szimbolikus vetületek tekintetében egyaránt (Cseres-Gergely és Molnár 2014, Szikra 2014, Ferge 2017), nagyságrendje pedig egyedülálló egész Európában (Varga 2015). A közfoglalkoztatásban

résztevők száma 2014-ben közel 200 ezer fő volt, a programokra fordított költségvetési támogatás pedig elérte a 270 milliárd Forintot, ezzel kijelenthető, hogy a 2010 utáni időszak legfontosabb foglalkoztatáspolitikai jellegű programja (Varga 2014:39). Bár a magyarországi közfoglalkoztatás a rendszerváltás utáni Magyarországon folyamatosan jelen volt, a közmunkaprogramokban bekövetkezett fordulatnak az Út a Munkába program létrejöttét tekinthetjük, melynek beindítása a 2008-as gazdasági válság következtében létrejövő recesszióhoz köthető. Az Út a Munkába program egyfelől lényegesen nagyobb forrást allokált a közmunkaprogramba való becsatlakozásra, mint a korábbi programok, másfelől szigorította és munkavégzéshez kötötte a rendszeres segély igénybevételét az összes munkaképesnek minősített segélyezett esetében (Bördös 2015, Cseres-Gergely és Molnár 2014, Váradi 2016).

A közfoglalkoztatás legnagyobb átalakítása 2011-ben ment végbe, amikor a korábbi közfoglalkoztatási formák integrációjával létrejött az Egységes Közfoglalkoztatási Rendszer (Bördös 2015, Váradi 2016). Az új rendszer egyfelől a közfoglalkoztatás volumenék emelésével, másfelől pedig a közfoglalkoztatottak helyzetének növekvő kiszolgáltatottságával járt. A változások keretében a közfoglalkoztatás a Nemzetgazdasági Minisztériumból a Belügyminisztérium hatása alá került (ezzel is hangsúlyozva a büntető jelleget a munkaerő piaci ösztönzőkkel szemben). A közfoglalkoztatottak a korábbi munkaviszony helyett speciális közfoglalkoztatott munkaviszonyba kerültek, melyhez a garantált bérminimum helyett rendeleti úton meghatározott közfoglalkoztatási bér társult (Cseres-Gergely és Molnár 2014, Bördös 2015).

Összességében az Egységes Közfoglalkoztatási Rendszer a korábbiaknál jóval kedvezőtlenebb feltételeket teremtett a munkaerőpiacról ideiglenesen vagy tartósan kiszorulók számára, azonban a közmunkát igénybe vevő célcsoport térbeli-társadalmi sajátosságai a korábbiakhoz hasonló mintázatot mutatnak. A közfoglalkoztatás így elsősorban a falusi, elsősorban kelet-magyarországi képzelten munkaerőre támaszkodik. A döntéshozók a munkavállalók készségeit, képzettségeit, munkaerő piaci, demográfia szerkezetét alapvetően nem tartják alkalmasnak a nyílt munkaerő piacra való kilépésre (Csoba 2010b:45) így mondhatjuk, hogy a programok elsődleges célja nem a nyílt munkaerőpiacra való kilépés ösztönzése, sokkal inkább a munkaerőpiac számára „felesleges népesség” (Kovai 2016, Kuczi 2011) megkötése és munkaerejük felhasználása a forráshiányos önkormányzatok számára (Csoba 2010b:45, Molnár et al 2017). Ezek a munkaformák sokszor az úgynevezett START munkaprogramokban kapnak helyet, amely keretében az önkormányzatok egyéb, zömmel Európai Unió pályázati forrásokat felhasználva olyan termelői és helyi infrastruktúrát fenntartó beruházásokat indíthatnak, melyek eredménye képen a közfoglalkoztatásban részt vevők gazdaságilag is értékesíthető javakat hoznak létre (Koltai 2014, Molnár et al 2017).

Decentralizáltság és projektalapúság: a lokális újraelosztás felértékelődő szerepe?

A workfare jellegű ellátások, így a magyarországi közfoglalkoztatás egyik fő jellemzője is az ellátás megszervezésének decentralizálása, a központi újraelosztás hatáskörének részleges felszámolása és a helyi állam jogosítványainak megerősítése a jóléti újraelosztás

folyamatában. A hazai társadalompolitikában végbemenő decentralizációs folyamatok érvényesítése a központi újraelosztással szemben nem minden előzmény nélküli, s elsősorban a segélyezés kapcsán kerültek előtérbe a rendszerváltás követő időszakban. A decentralizációs folyamatokat általában a jóléti állami intézmények lebontásaként szokás interpretálni, amelynek keretében az egész társadalmat jellemző strukturális egyenlőtlenségek kezelését az állam feladja és „helyi ügyként” átengedi a települési önkormányzatok jogkörébe (Ferge 2008, Szalai 2002). Ferge és Szalai a decentralizáció veszélyeit bemutatva hangsúlyozzák, hogy a szegénység kisközösségi üggyé válása egyrészt az egyenlőtlenségeket legitimálja, másfelől a társadalmi problémák megoldásának kisközösségi térbe való „exportálása” felerősíti a leghátrányosabb helyzetű csoportok kirekesztődését (Ferge 2008, Szalai 2002). Szalai Júlia hangsúlyozza, hogy a polgármesterek és a helyi döntéshozók politikai meghatározottságukból fogva a helyi – egyébként kirekesztő – közvélemény foglyai, akiktől legjobb szándékuk ellenére sem várható a strukturális elnyomások feloldása (Szalai 2002:39).

A munkaerő piaci kockázatot kezelő workfare politikák, így a hazai közfoglalkoztatás valóban kisközösségi szintre delegálja és szervezi meg a munkanélküliek ellátását, ezáltal a szegények helyzetének változása valóban a helyi interperszonális viszonyokon múlik (Szalai 2002), azonban ennek megvalósulása az utóbbi évek terepkutatásai alapján (Aszalos-Morell 2014, Kovai 2016, Szőke 2015, Váradi 2016) meglehetősen sokszínű képet fest. A közfoglalkoztatás, mint a helyi újraelosztási politikák legkitüntetettebb formája valóban a helyi informális viszonyokat intézményesíti (Kovai 2016), mely során a jóléti újraelosztás egy sokarcú jelenséggé (Váradi 2016) válik, mely lokális szinten rendkívül különböző dimenziók mentén megy végbe. Számos antropológiai kutatás mutat rá arra, hogy a decentralizált helyi szint nem felerősíti, sokkal inkább enyhíti a workfare politikák kedvezőtlen hatását, s próbálja inkluzívá tenni azt az összes rászoruló számára (Aszalos-Morell 2014, Kovai 2016, Szőke 2015, Váradi 2016). Kovai Cecília dél-dunántúli esettanulmányában hangsúlyozza, hogy a helyi állam részéről a workfare rendszerekre jellemző fegyelmező jelleg a patrónus-kliens kapcsolatokon keresztül egyfajta gondoskodással párosul, mely során a falu lakói a közfoglalkoztatás által létrejövő helyi informalitást egyfajta menedékként élik meg a makroszintű strukturális viszonyokkal szemben (Kovai 2016:153-154).

A hazai workfare programok egy része tehát sikeresen intézményesíti azt a lokális szinten szerveződő informális világot, melyekben a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó javak újraelosztása zajlik. A lokális redisztribúció szerepe a központosított újraelosztás gyengülésével felértékelődik, mely következtében az elosztás politikai, társadalmi és gazdasági súlya is fokozódik (Koós 2016). A helyi szinten megvalósuló, projektalapú közfoglalkoztatás gyakran valósít meg mezőgazdasággal kapcsolatos fejlesztéseket, melyek keretében a helyi hatalom nem csupán a helyi munkaerővel gazdálkodhat, hanem gépekre, egyéb dologi költségekre pályázhat zömében Európai Unió forrásokon keresztül (Koós 2016, Váradi 2016). A projektalapú szemlélet természetesen kihat a közmunka megszervezésére is. Koltai Luca, aki kutatásaiban a közfoglalkoztatás szervezők értékvilágát vizsgálta (Koltai

2015:101-104), kimutatta, hogy a hazai workfare típusú ellátások szervezésénél sokkal inkább gazdasági mint szociális célok dominálnak. A helyi önkormányzatok számára a legfontosabb szempont, hogy hatékony munkaerőt szervezzenek feladataik ellátására, amelyet forrás híján korábban nem volt kivél elvégeztetniük (vö Molnár et al 2017). Ahogy több kutatás is kimutatta (Koltai 2015, Molnár et al 2017), a döntéshozók egyáltalán nem hisznek a workfare politikák nyílt munkaerőpiacra való visszavezetésében, sokkal inkább a gazdasági (termelési) lehetőségeket kívánják összekötni olyan közösségfejlesztői funkciókkal, melyek a közfoglalkoztatottak létbizonytalanságának csökkenését, ezen keresztül pedig saját politikai hatalmuk fenntartását jelentheti (Koltai 2015:101-104). A közfoglalkoztatás tehát valójában a forrásszegény önkormányzatok erőforrás segítő közpolitikája, mely keretében az önkormányzatok újraelosztási mechanizmusán keresztül élőmunkára (köz munkások), munkaeszközökre valamint megtermelt javakra (élelmiszer, tűzifa, térkő, stb.) tehetnek szert (Koós 2016, Váradi 2016, Molnár et al 2017).

„A foglalkoztatásba való visszavezetés a közcélú program esetében is csupán manifeszt cél. A döntéshozók sem a munkavállalók készségeit, képzettségét, sem munkaerő-piaci, sok esetben demográfiai szerkezetét nem tartják alkalmasnak arra, hogy kilépjenek az elsődleges munkaerőpiacra. Másfelől – még ha a munkavállaló oldaláról a kedvező feltételek biztosítottak lennének is – az elsődleges munkaerőpiacot, amely a 90-es évek óta jelentősen leszűkült, sem tartják megfelelően szélesnek ahhoz, hogy a közfoglalkoztatás célcsoportját a támogatott foglalkoztatást követően átvegye. Nem a leendő foglalkoztatás, a munkanélküliek elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetése tűnt tehát az elsődleges célnak, hanem az a latens cél, amely a 90-es évek eleje óta – ki nem mondottan ugyan, de – számos alkalommal egyértelműen megmutatkozott, s máig az maradt: a forráshiánnyal küzdő önkormányzati szektor közfeladatainak ellátása támogatott munkaerő biztosításával úgy, hogy az elsődleges munkaerőpiacról kiszoruló munkavállalók körében meglévő jövedelemhiányt és az abból adódó társadalmi feszültséget is csökkentse – írja Csoba Judit tanulmányában (Csoba 2010:45). A decentralizált közpolitikák, így a workfare típusú közfoglalkoztatás kapcsán is azt a kérdést fogalmazhatjuk meg, hogy mégis milyen újraelosztási mechanizmusok szerinti szervezik meg az önkormányzatok az általuk szervezett munkát, hogyan osztják el az általuk irányított projektekhez köthető javakat és politikailag milyen stratégiákat folytatnak ezeknek a javaknak az újraelosztásánál. A következő fejezetben két települési esettanulmány bemutatásával a fenti kérdésre keressük a választ.

A kutatás módszere, a települések bemutatása

Kutatásunk két településen – továbbiakban „A” és „B” település - megvalósuló közfoglalkoztatási modellt tár fel. Az esettanulmányhoz két olyan települést választottunk, amely a budapesti agglomeráción kívül helyezkednek el, és Pest megyei összehasonlításban nagyszámú közfoglalkoztatottat - így vélhetően jelentősebb köz munkaprogramokat – találunk.

A települési modellekről alapvetően két forrásból származnak empirikus adataink: A különböző állami szervezetek által közzétett adatgyűjtésekből (pl. A Központi Statisztikai

Hivatal vagy a Belügyminisztérium munkanélküliségi, közfoglalkoztatási adatai), másrészt a településeken készített félig strukturált interjúkból.

Mindkét településen azokat kerestük meg, akik elsősorban felelősek a közfoglalkoztatási rendszer működtetéséért. Így „A” Településen a polgármesterrel, az alpolgármesterrel és két az önkormányzat alkalmazásában álló, a település-rendezési, karbantartási munkákat közvetlenül irányító csoportvezetővel készítettünk interjút, míg „B” Településen a polgármester mellett a helyi Nonprofit Kft vezetőjével, az aljegyzővel valamint a közfoglalkoztatottak munkaügyi adminisztrációját végző munkatárssal beszélünk.

Kutatásunk és eredményeink nem tekinthetők reprezentatívnak; írásunk célja sokkal inkább az, hogy a két település helyi politikájának összehasonlításán keresztül bemutassuk, hogy milyen mozgásterei és redisztribúciós mechanizmusai lehetnek egy decentralizált közpolitika helyi megvalósulásának. Tanulmányunkban így nem általános érvényű tipológiát kívánunk felállítani, hanem két eseten keresztül a decentralizált közpolitikai működést kívánjuk modellezni (Kovács et al 2013).

A települések elhelyezkedése, mérete, földrajzi adottságai

A két település mindegyike Pest megyék keleti felében, a Közép-Magyarországi Régió egyik leghátrányosabb helyzetű kistérségében fekszik. A járás társadalmi helyzete ellenére az utóbbi években nem részesült semmilyen területfejlesztési támogatásból, mivel adminisztratív értelemben a prosperáló Közép-Magyarországi Régióhoz tartozott, mely nem részesülhet semmiféle Európai Unió forrásból. Ez a helyzet változott meg 2015-ben, amikor egy kormányrendelet értelmében a járást „kedvezményezett járássá” nyilvánították ezzel megnyíltak a pályázati csatornák többek között START közmunkaprogramok felé (Molnár et al 2017).

A települések gazdasági-munkaerőpiaci helyzetét történetileg Budapest közelsége határozza meg, így a települések lakói az ingázásra vannak berendezkedve (Nagy Varga 1985): az itt lakók nagy része a fővárosba vagy a környező járási összeszerelő üzemekbe járnak dolgozni, azonban a településeken a képzetlenek aránya viszonylag magas, ők kiszorultak az aktív munkaerőpiacról.

A települések Budapest közelsége ellenére a KSH által meghatározott agglomerációs térségen kívül helyezkednek el és nem tagjai annak az agglomerációs település-együttesnek sem, amelyet a 89/1997. (V.28.) Kormányrendelet nyomán, komplex földrajzi-társadalmi mutatók alapján állapítottak meg (Hidas 2014, Tóth 2014).³ „B” Település azonban jóval közelebb fekszik az agglomeráció határaihoz (5-15 km-re), mint „A” Település, amely attól 30-40 km autóútnyi távolságra esik. A települési statisztikákban ennek ugyan nincs tetten érhető következménye, hiszen a települések állandó népessége kismértékű, néhány ezrelékes csökkenést mutatott az utóbbi években (2014-ig) és a vándorlás mérlege

³ Az agglomeráció lehatárolásának különböző számításai ugyanakkor nem egyértelműek abban, hogy annak határa pontosan hol húzódik: A Hidas Zsuzsanna szerkesztette tanulmány Gyömrőnél, míg Tóth számításai Süllyápnál húzzák meg az agglomerációs határokat.

össességében negatív.⁴ Az interjúkból ugyanakkor kiderül, hogy az agglomeráció közelségének-távolságának jelentős hatása van a települések életére. Míg „B” Településen jelentős mértékű ingázásról számolt be a polgármester, addig „A” Településen már nincs nyoma a Főváros szívó hatásának.

A két település szerkezete és társadalmi összetétele eltérő: „A Település” területe egységes, nagyon elkülönülő településrészek nincsenek. A városban a 2011-2018 közötti időszakra szóló Integrált Településfejlesztési Stratégia (IVF 2011) a Központi Statisztikai Hivatal 2001-es adatai alapján több kisebb szegregált és erősen veszélyeztetett területet különített el.⁵ Ugyanakkor ezen a településen nem találkozunk összefüggő, nagyobb szegregátummal. „B Település” több elkülönülő településrészből áll. Van egy teljesen elkülönülő, körülbelül 1500 fős, újabb településrész, az ún Régi falurész és egy szintén újabb, a nyolcvanas években felparcellázott településrész. A Régi falurész és az elkülönülő településrész szegregálódó jegyeket mutat. Az „Régi falurész” egy része összefüggő szegregált településrészt alkot. Mindkét település előregedő és lassan csökkenő tendenciát mutat.⁶

„A Település” lakosságának jelentős részét a 70-es években beköltöző, szakképzett munkások (hegesztő, lakatos, stb.) adják, míg „B Településen a 90-es években volt jelentősebb mozgás a faluban. Ekkor a Budapestről volt jelentősebb kiköltözés, majd a 2008-as válság során jelentős elköltözés a faluból. ekkor a lakáshitelek bedőlése miatt adtak el a polgármester becslése szerint 200-300 házat. A kiköltözők helyére Budapestről és az agglomerációból egyaránt költöztek, de mind a 90-es években, mind jelenleg megfigyelhető az alacsonyabb státuszú csoportok beköltözése. A polgármester a „lecsúszott” beköltözőket romaként azonosítja. „A” településen a polgármester becslése szerint nagyjából a lakók 10%-a roma, akik között jellemző az alacsony, nyolc általános vagy maximum szakiskolai végzettség. A népszámlálási adatok szerint a két településen a két településen hasonló, 7-8 % a 15 éven felüli népességben a maximum 8 általánossal rendelkezők aránya. A nyilvántartott álláskeresők között ez az arány természetesen magasabb: a legfrissebb, 2015-ös önkormányzati statisztika szerint „A” Településen az álláskeresők fele, „B Településen 30 százaléka tartozik ebbe a csoportba.⁷

Természetesen a munkaerőpiaci helyzetet nem csupán az agglomeráció vagy Budapest közelsége, hanem a település adottságai, a környéken található munkalehetőségek, a településen található vállalkozások, a település pályázóképesége és története is meghatározza.

„A”Településnek jelentős, mezőgazdasági művelés alá vonható területei nincsenek, a foglalkozásszerkezet pedig elsősorban az iparhoz kötődik. A településen a legnagyobb

⁴ A vándorlás volumene hasonló a két településen: az állandó és ideiglenes odavándorlás 2012 és 2015 között átlagosan 289 főt, míg az elvándorlás összesen körülbelül 300 fő

⁵ Szegregált területnek minősülnek azok a településrészek, ahol a munkaképes korú lakosok legalább 50%-a nem rendelkezik rendszeres munkajövedelemmel.

⁶ A KSH Tájékoztatói Adatbázis településstatisztikai adatai alapján)

⁷ TEIR Önkormányzati Statisztika

munkaadó egy vas és fémipari üzem volt egészen az 1990-es évek elejéig, így az 1970-es évektől a településen elsősorban a kohászati és ehhez kapcsolódó végzettségű szakemberek, szakmunkások és családjaik éltek, akik az ország különböző területeiről költöztek a településre.⁸ Emellett a helyi termelőszövetkezet elsősorban gabona és paradicsom termesztésével foglalkozott, illetve az Állami Pincegazdaság szőlői és feldolgozó üzeme volt a településen. (IVF 2011-2018) a polgármester pedig ehhez kapcsolódó csomagolási, feldolgozó munkát említett. Gyakorlatilag a kilencvenes években a foglalkoztatók többsége eltűnt, vagy a helyükön sokkal kisebb létszámú vállalatok jöttek létre. Az államszocialista időszak foglalkoztatói közül egyedül egy mezőgazdasági kutatóközpont maradt meg és működött folyamatosan. 1994-ben a kohászati üzem is bezárt néhány évre és a munkaerőpiaci átalakulások miatt a korábban keresett hegesztő, kohász, lakatos szakmák iránti igény megcsappant.

A vasműben dolgozókat átképezték vagy nyugdíjazták. Ez az időszak jelentette az első nagyobb munkanélküliségi hullámot is a településen. A vasműhelyén egy modernebb elektronikai berendezéseket gyártó üzem jött létre. A többszöri tulajdonosváltás ellenére ez ma is működik és körülbelül 500 főnek ad munkát. A gyár elsősorban szakképzett munkásokat keres így a településen nem is áll rendelkezésre a megfelelő képzettségű munkaerő. A polgármester elmondása szerint nagyjából a gyár 300 dolgozója kerül ki a településről. Az üzem mellett néhány 30-40 főt foglalkoztató üzem működik a településen, ugyanakkor ezek is egyre inkább magasan képzett szakembereket keresik.

A településen jelentős turisztikai forgalom vagy jelentősebb mezőgazdasági termelés az interjúk szerint (és a 2011-ben elkészített Integrált Városfejlesztési Terv szerint) sincs. A munkanélküliség elsősorban az alacsony végzettségűeket, közöttük a romákat sújtja. Ezzel kapcsolatban a polgármester jelentős előítéletekről panaszkodott, ami tovább nehezíti az elhelyezkedést.

„B” Településen hasonló a helyzet: a helyi munkaadók közül kiemelkedik egy, újonnan a településre települt gyár, amely azonban jóval kisebb, mint a másik település nagyfoglalkoztatója csupán 50-70 munkavállalót alkalmaznak. Ezek egy részét Budapestről hozza a gyár, kisebbik része kerülhet ki „B” Településről. Emellett néhány 10-20 főt foglalkoztató helyi vállalkozás van. A mezőgazdaság szerepe jelentősebb, mint „A” Településen, de csak annyiban, hogy a településen néhány szántóföldi gazdálkodást folytató vállalkozás van, akik jelentős foglalkoztatóként nem jelennek meg. A településen így az önkormányzat a legnagyobb foglalkoztató. A munkaerőpiaci helyzetet azonban jelentősen javítja az agglomeráció közelsége, ezen a településen jelentős ingázásról számoltak be az interjúalanyok.

Lokális politikai erőviszonyok

A két település politika szerkezetét alapvetően két szempont alapján térképeztük fel: milyen régen jelennek meg a most résztvevő szereplők a helyi politikai életben, és mennyire

⁸ http://www.terport.hu/webfm_send/3673

jellemző a különböző szereplők közötti tényleges rivalizálás. Azaz megfigyelhető-e valamilyen egyensúly vagy hatalmi túlsúly egyik vagy mási szereplő javára.

„A” Településen alapvetően két egyesület verseng a helyi hatalom megszerzéséért: a „A Települési Polgárok Egyesülete (TPE) és a Településért Egyesület (TE). A két egyesület tagjai pártokhoz nem tartoznak, azokra utalás nincs az egyesületi honlapokon. A választásokon parlamenti pártok jelöltjei is indultak, de nem jutottak be az önkormányzati képviselőtestületbe.

Az önkormányzati választásokon 2006-ban és 2010-ben is a Településért Egyesület jelöltje nyerte el a polgármesteri címet. 2014-ben a Polgárok Egyesületének jelöltje nyert, azonban 2015-ben időközi választásokat tartottak, ahol ismét a TE jelöltjét választották Polgármesterré. Az időközi választásokon indult egy harmadik jelölt is, aki a 2014-es önkormányzati testület tagja is volt, 2015-ben azonban nem csupán a polgármesteri tisztséget nem nyerte el, hanem a testületből is kiesett. A polgármesteri székben tehát már egy évtizedes állandóságot tapasztalunk. A jelenlegi főállású alpolgármester már 2010-től is alpolgármesterként működött, igaz társadalmi, azaz nem fizetett státuszban. A testület jelenlegi hét tagja közül (a polgármesteren és alpolgármesteren kívül) hárman az előző ciklusban is képviselők voltak, egyikük pedig a 2006-2010-es ciklusban töltött be képviselői mandátumot. A képviselőtestület összetétele, illetve a két polgármesterjelölt közötti küzdelem a 2010-es választásokhoz képest kiélezettebbé vált: 2010-ben a testület teljes mértéken a TPE tagjaiból állt, 2014-ben azonban a hárman a rivális egyesületből is bejutottak a testületbe. A polgármester választáson 2010-ben a TTE jelöltje a szavazatok valamivel több, mint felét kapta míg a Településért Egyesület jelöltje csupán a szavazatok harmadát kapta meg. 2014-ben néhány szavazat döntött az utóbbi javára és az időközi választásokon is néhány százalékos különbség döntött. A politikai küzdelem kiélezettségét a választásokkal kapcsolatos Facebook bejegyzések más fórumbejegyzések is jól illusztrálják.

„Mai nappal végérvényesen pont került az augusztus 9-i választás eredményére. Tudom, hogy sokak számára nehéz elviselni a szomorú tényt és fájdalmas belegondolni abba a lehetőségbe, hogy az előző ciklusban tapasztalt hanyatlás fogja jellemezni az előttünk álló négy évet is..”

A településen egy helyi televízióadó és egy városi lap működik, utóbbi az önkormányzat és a polgármester ellenőrzése alatt, a polgármester írja a cikkek jelentős részét. A településen 2009-ig működött roma kisebbségi önkormányzat.

A „B” Településen a politikai helyzet jóval kevésbé tűnik konfliktusosnak. A jelenlegi polgármester a Fidesz-KDNP színeiben politizál és a képviselőtestület nyolc tagja közül mindannyian a Fidesz-KDNP jelöltjeként került a képviselőtestületbe.⁹ A jelenlegi polgármester 2014-ben az egyedüli jelölt volt, A Fidesz jelöltjein kívül kizárólag független jelöltek indultak az önkormányzati választásokon. A jelenlegi polgármester 2010-től tölti be a tisztséget, előtte független jelölt volt a polgármester (habár 2006-ban még a jelenlegi

⁹ Egyikük a Fidesz-KDNP és a Gazdakör közös jelöltje volt.

Fideszes polgármester is függetlenként indult és korábban már alpolgármesterként működött). 2006-ig három ciklusban a korábbi tanácselnök töltötte be a polgármesteri tisztséget.

„A” településen tehát erősödő választási verseny és éleződő konfliktus jellemezte az elmúlt éveket, míg „B” Településen a jelenlegi hatalom az elmúlt 2-3 választási ciklusban gyakorlatilag kihívó nélkül működik.

A közfoglalkoztatás volumene és szerkezete a kiválasztott településeken

A két település eltérő munkaerőpaci helyzetéből adódóan a munkanélküliség mértéke is eltérő. „A” Településen nagyjából kétszer annyi regisztrált álláskeresőt találunk, mint „B” Településen (Ld. 1. táblázat). Ehhez képest talán meglepő, hogy hasonlóan alakul a közfoglalkoztatottak száma, legalábbis az elmúlt két évben.

1. táblázat Zárónapon nyilvántartott regisztrált álláskeresők és közfoglalkoztatásban részt vevők száma, 2012-2016

	„B Település”				„A Település”			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Nyilvántartott álláskeresők összesen	259	213	223	228	444	395	382	364
Ebből közfoglalkoztatott	21	51	105	104	65	101	92	121

Adatok forrása: <http://kozfoglalkoztatas.bm.hu/>

„A” településen 2016-ban 121 közfoglalkoztatottat tartottak nyilván, míg „B” Településen 104-en vettek részt közmunkaprogramban ugyanebben az évben.¹⁰ „B” Településen ez megegyezik a 2015-ös adatokkal, míg „A” Településen 2015-höz képest 30%-os növekedést tapasztalunk. Ez a volument azonban jelentősen nem befolyásolja.

Az elmúlt néhány év közfoglalkoztatási adatait figyelve a közfoglalkoztatási programok létszáma az elmúlt 2-3 évben járatódott csúcsra, a megnövekedett létszámokhoz azonban a két településen eltérő dinamika vezetett el. A növekedés mindkét településen a szabályozás változásainak és a közmunka program bővülésének köszönhető, pontos időpontjában azonban már visszaköszön a későbbiekben bemutatott települési közfoglalkoztatási „modell” logikája.

2013-ban „A” Településen 65, „B” Településen azonban mindössze 21 közfoglalkoztatott volt. 2014-ben ehhez képest mindkét településen jelentős növekedés indult el, amely. „B” Településen 140%-os „A” Településen pedig 55%-os. „B” Településen ez a növekedési ütem folytatódott a Start-programok bevezetésével, amelyre azután kerülhetett sor, miután a járást „kedvezményezett járássá” nyilvánították, így az oda tartozó települések, köztük „B

¹⁰ Januártól Novemberig tartó adatok

Település” és „A Település” is jogosulttá vált START közmunkaprogramok indítására és szervezésére. A járás települései így abba a különleges helyzetbe kerültek, hogy a hátrányos helyzetű járások számára már korábban elérhető közfoglalkoztatási START pályázatokat ezúttal helyben is megvalósítsák.

„A Település” esetében mindazonáltal a növekedés tulajdonképpen már 2014-ben lelassult, sőt, 2015-ben csökkenés tapasztalható, a 2016-os újabb, körülbelül 30%-os növekedés előtt. Azaz a célzott támogatást lehetővé tevő Start közmunkaprogramok elsősorban „B Település”-n jelentettek változást a közmunkában foglalkoztatottak létszámát tekintve.

Ez jól megmutatkozik az egyes közfoglalkoztatási programokban alkalmazottak létszámában is. „B” Településen 2015-ben ugrik meg a közfoglalkoztatottak létszáma igazán és egyből a start mintaprogram véglik a domináns finanszírozási forrássá és 2015-től a közfoglalkoztatottak közel 2/3-át ezekben a programokban alkalmazzák.

2. táblázat Közfoglalkoztatottak száma 2013-2016, fő

	„B Település”				„A Település”			
	2013	2014	2015	2016 (1-11.hó)	2013	2014	2015	2016 (1-11.hó)
Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatása	11	36	16	16	27	60	39	39
Országos közfoglalkoztatási program támogatása	9	15	21	20	37	40	49	60
Járási startmunka mintaprogram támogatása összesen:	0	0	67	68	1	1	4	22
Összesen	21	51	105	104	65	101	92	121

forrás: Adatok forrása: <http://kozfoglalkoztatas.bm.hu/>

Közfoglalkoztatási programok a településeken

A 2. táblázat számai az éves közfoglalkoztatási adatokat összesítik. Ennél az egy adott időpontban foglalkoztatott létszám mindkét településen kevesebb. „A” Településen összesen nagyjából 50, „B Település”-n pedig 60 főt foglalkoztatnak a különböző programokban. A két település közötti legfontosabb különbség, hogy míg „A Település” a településüzemeltetési, karbantartási feladatokra koncentrálnak, addig „B Település” a Start mintaprogramban vállalkozás-szerű projekteket indít be.

A statisztikai adatokból is látható, hogy a két településen a közfoglalkoztatás eltérő felfogásával találkozunk. A „A Település”i „modell” inkább a szociális aspektusokra helyezi a hangsúlyt és az önkormányzat által egyébként is ellátandó feladatokat próbálja a közfoglalkoztatási rendszeren keresztül működtetni, míg „B Település”n ennél ambiciózusabb célokat fogalmaznak meg és előtérbe helyezik a település számára előnyös aspektusokat.

Hogy melyik település milyen modellben gondolkodik, részben a települések adottságai, részben pedig a polgármester illetve a közmunkaprogramot működtetők ambíciói és értékrendje határozzák meg (Molnár et al 2017). Ennek feltárására bemutatjuk a két település közfoglalkoztatási rendszerét, annak céljait és a mögöttes stratégiai vagy értékrendbeli megfontolásokat.

A közfoglalkoztatás modellje „A” Településen

„A” Településen a közfoglalkoztatás jelentős része a településkarbantartási munkákra koncentrál. Ez elsősorban szemétszedést, az utak, árkok tisztítását és kisebb útjavítási munkákat jelent. A településen kétféle közmunkaprogram fut: A sztenderd, úgynevezett hosszútávú távú közfoglalkoztatási program és két Start mintaprogram. Előbbiben 20-25 főt foglalkoztatnak négy hónapos ciklusokban, utóbbiakban további 25 embert. A Start programokban egyéves szerződéseket kötnek kifejezetten az útkarbantartásra és szemétszedésre. A két típusú program között az alkalmazás időtartamában és a feladatok állandóságában van különbség. A hosszú távú programban jellemzően négy hónapos, szerződéseket kötnek, a feladatok pedig napi szinten változhatnak. A Start programokban egyéves szerződésekkel, egyféle feladatra alkalmazzák a közmunkásokat: Ezekben a programokban történik a szemétszedés és az útkarbantartás.

A közfoglalkoztatást az Önkormányzat Településüzemeltetési csoportja felügyeli, az ezért felelős alpolgármester irányításával. Két munkatárs foglalkozik a munkaügyi adatok adminisztrációjával és két csoportvezető a munka elosztásával, irányításával és ellenőrzésével.

A helyi közfoglalkoztatás céljai nem egyértelműek, hanem rendszerben résztvevő kiválasztási mechanizmusából és az elindított projektek jellegéből derül ki. Ebben alapvetően három két célrendszer jelenik meg: a közfoglalkoztatást egyszerre tekintik egy segély-helyettesítő, szociális ellátásnak, a munkaerőpiaci re-integráció és a településüzemeltetési feladatok egyik eszközének.

„A” Településen leghangsúlyosabban a szociális célrendszer jelenik meg így arra törekednek, hogy lehetőleg minden tartós munkanélküli bekerüljön a rendszerbe. Ez azért is fontos, mert a rendelkezésre állási támogatás folyósításához az szükséges, hogy az álláskeresők évente legalább harminc nap munkaviszonyt igazolni tudjanak.

„Az elsődleges mérlegelés, tehát itt próbálja az önkormányzat úgy foglalkoztatni az embereket azért, hogy ne essen, lehetőség szerint ne essen ki senki abból a szociális

ellátásból, ami ugye, ha nincs meg a ledolgozott munkaidő..” (Csoportvezető, „A Település”)

A közfoglalkoztatási rendszer deklarált célja a munkanélküliek munkaerőpiaci reintegrációja. Érdekes módon ugyan az interjúban sokszor elmondják, hogy a rendszer alkalmatlan erre a célra, mégis, a napi működés során megjelenik ez a célrendszer is. elsősorban egyfajta szocializációs közegnek tekintik a közfoglalkoztatást:

„Meg közben azért azt mindig mondjuk nekik, hogy valamilyen szinten, ugye ha, most ő találna, vagy ugyanúgy bármelyikünkről elmondani, hogyha én most találnék egy olyan munkahelyet, ahol nekem adnának háromszor ennyit, akkor elmennék. Hogy próbálni azt is sugallni nekik sokszor, hogy abban nincs baj, hogyha ő megszokja ezt, hogy valahova be kell menni, és akkor onnan valamikor eddig tart a munkája. Mert általában ennyi egy munkahely, hogy jól kell dolgozni, és ott ragad

Ezzel összekapcsolódva jelenik meg a harmadik célkitűzés: a település működtetése. Egyrészt a szabályozás változása kényszeríti arra az önkormányzatokat, hogy a közfoglalkoztatási programon keresztül lássanak el alapvető önkormányzati feladatokat.

„K2: Miben különbözik, mondjuk, a közmunka előtti időszak? Tehát a közmunka hozott ebben egy változást, vagy a közmunka csak egy új, ilyen finanszírozási forma, és ez volt, vagy?

Ugyanúgy megvoltak, gondolom, régebben is, amikor nem közmunkának vagy akárminek neveztük. Ugyanúgy ki kellett takarítani a várost vagy a falut. Ugyanúgy meg kellett, csak ugye jöttek ezek a pályázatos dolgok. Jobban rendszerezve van mindenünk, minékünk is sokkal nehezebb feltétele... – minket is most múlt héten, vagy mikor ellenőriztek? Azért kapunk ellenőrzéseket...”(Csoportvezető, „A Település”)

Kiválasztás és munkaszervezés

A közfoglalkoztatottak kiválasztása alapvetően a járási munkaügyi központ által küldött, közfoglalkoztatásban részt vevők és regisztrált munkanélkülieket tartalmazó listából, szintén a központ által megadott keretszámok alapján történik. A keretszámokat az igények bekérése vagy némi egyeztetés után a munkaügyi központ határozza meg. A településen elsősorban helyieket foglalkoztatnak, a járási gyakorlatnak megfelelően, kiválasztásukról a csoportvezetők, alpolgármester és a polgármester közösen dönt. Természetesen a lista ugyan változik, de az azon szereplők zömét személyesen ismerik, jellemzően tartós munkanélküliekről van szó, akik visszatérőként jelennek meg a programokban. A munka tervezésére az önkormányzat éves terveket készít és évente pályázik a start mintaprogramon ellátott feladatokra. A konkrét feladatbeosztás a településüzemeltetési osztályon történik, az alpolgármester és a csoportvezetők feladata.

A kiválasztás elsődleges szempontja az, hogy mindenki a rendszerben maradjon, ez befolyásolja a hosszú távú programban a szerződések hosszát is. Amíg a Start

mintaprogramokban csak egyéves szerződéseket lehet kötni, addig a hosszú távú programban 4- hónap és egy év között változhat a szerződések hossza. Az alkalmazható emberek számának maximalizálása érdekében a lehető legrövidebb időtartamú, négy hónapos szerződéseket kötnek.

„Lehetne a hosszú távúban is azt, hogy egy évig foglalkoztatunk egy embert, viszont akkor csak azt a huszonöt embert fogjuk foglalkoztatni egész éven át. Tehát azért van ez a négyhónapos megosztás, mert így száz embert meg tudunk mozgatni ebben a programon belül. Tehát így akkor száz embert meg tudunk forgatni. Tehát ezért lett ez így felosztva. Mert egyébként lehetne úgy is – de az... a munkaügyi kirendeltséggel kötünk egy megállapodást, azon belül meg lehetne állapodni, úgy hogy egy évig foglalkoztassuk azokat az embereket – viszont akkor csak a negyedét tudjuk foglalkoztatni a rászorultak közül. Tehát így azért sokkal több embert át tudunk forgatni ezen a rendszeren belül.”(csoportvezető, „A Település”)

A szabályozás, finanszírozás és az adminisztratív elvárások teremtette kényszer azonban mégis arra ösztönzi az önkormányzatot, hogy különböző szelekciós szempontokat vezessen be a közfoglalkoztatási programban, mivel alapvető település-üzemeltetési feladatokat látnak el, mégis biztosítaniuk kell a program működtethetőségét is. Így annak ellenére, hogy azt a segélyezés helyettesítőjének tekintik, megjelenik az „érdemesség” szempontja a kiválasztásban. Már a hosszú távú programban is igyekeznek olyanokat kiválasztani, akikkel jól tudnak együtt dolgozni, megbízhatóan járnak munkába és képesek együttműködni a többiekkel. „A” Településen ez mindenképpen egyfajta kognitív disszinanciát jelent a csoportvezetők és az alpolgármester számára:

Csoportvezető 1: „Ez egyfajta önzés, a mi részünkről önzés a válogatásnál... olyan embereket próbáltunk beletenni, akikre tudjuk, hogy számíthatunk. Mind úgy, hogy az egy évet le fogja tölteni, tehát nem az jön, hogy most behívtuk, és két hónap múlva azt mondja, hogy én felmondok, vagy akár más munka, vagy éppen meguntam a munkát. Olyan téren önzés, hogy így kevesebb gondunk van ilyen téren...”

Csoportvezető 2: Igen, de a másik meg az, hogy közben meg ezekért a dolgokért eszméletlen feltételek vannak. Mert nekünk most, mondhatnám azt, hogy egy nap – amikor elmondtam azt, hogy mivel jár az, hogy van egy elkezdés, de a befejezés meg avval jár, hogy mennyi követ használtunk el, mennyi métert mentünk le, mennyi zsákkal szedtük össze a szemetet, mennyit, hogy annyira részletesen kell fölfelé menni ennek a dolognak. Tudjuk azt, hogy itt a lányoknak is mennyi papírmunkája van egyes emberekkel. Hogy most akkor ebben a helyzetben ez nem önzés, hanem ezt így kell csinálni. Csak közben az a baj, amikről beszélünk. Hogy nehéz úgy elvárni, ha közben...”(Csoportvezetők, „A Település”)

A munkafeltételek elégtelen volta mellett olyan rendszerszintű problémákról számoltak be, amelyek szerintük tulajdonképpen a megbízhatóság és együttműködés szempontjainak teljesítését teszik nehezkessé. A közfoglalkoztatási programok célcsoportjának jelentős része

küzd krónikus egészségügyi problémákkal, ami egyrészt megnehezíti a folyamatos jelenlétet, vagy elviekben kizárná őket a közfoglalkoztatásból. Másrészt a csoport számára elsősorban időnyomok vagy az építőiparban vállalható feketemunka jelenthetne magasabb keresetet. Azonban ezek nehezen összeegyeztethetőek a közfoglalkoztatás között rendszerével és persze a legtöbb esetben nem bejelentett munkahelyek. Így vagy szabadságot vesznek ki, vagy betegállományba íratják ki magukat az ilyen időszakokra, esetleg egyszerűen nem jelennek meg.

Fontos, hogy a probléma ismeretében sem kérdőjelezi meg a házi orvosok betegállományba vonulással döntését egyrészt ennek jogi és etikai akadályai miatt, másrészt mert úgy látják, valójában majdnem mindenki szenved valamilyen krónikus megbetegedésben.

„A” Településen a programokból való kizárás nem jellemző, csupán ritka és utolsó eszközként tekintenek rá, olyan esetekben, amikor úgy érzik, hogy már nem tudnak mit tenni. A kizárás oka rendszerint alkoholproblémákra vagy a konfliktusos viselkedésre vezethető vissza.

A lehető legszélesebb merítés mellett nem sok eszközt látnak a motiváció növelésére, főleg úgy, hogy lényegében elégtelennek kizsákmányolónak tartják a munkáért járó fizetést. Az interjúk során maga az alkalmazás, a Start programban való hosszabb távú alkalmazás vagy a munkacsoportvezetői kiemelés jelent meg motivációs eszközként. Ezekből azonban nincs továbblépési lehetőség, arra már nincs költségvetési kerete az önkormányzatnak, hogy az így bevált embereket saját alkalmazottként, jobb fizetéssel alkalmazza.

A közfoglalkoztatás hatása

A közfoglalkoztatás hatását elsősorban szintén az interjúk alapján tudjuk rekonstruálni. „A” Településen alapvetően két hatás-típus jelent meg: az érintettek munkaerőpiaci reintegrációjára, esetleg személyes életére való, illetve a településre gyakorolt hatásról. A munkaerőpiaci reintegráció tekintetében a programot zsákutcának és kudarcnak tartják, amely biztosít ugyan valamiféle biztonságot, néhány embernek gépkezelői képzést, stb, ugyanakkor alapvetően nem változtatja meg a közfoglalkoztatásban résztvevők munkaerőpiaci helyzetét, nem ad nekik magasabb végzettséget, kevés közvetlenül alkalmazható készséget szereznek. A körülmények és a közfoglalkoztatottak fizikai és mentális állapota kölcsönösen fenntartja azt az helyzetet, amiben nem lehet valódi munkahelyhez hasonló teljesítményt elvárni tőlük.

Ugyanakkor az egyre inkább forráshiányos településnek a programok jelentős többletforrást jelentenek különös tekintettel a dologi eszközbeszerzések területén (vö Molnár et al 2017). „A Település” is beszerzett több nagyobb, több százezer vagy 1-2 millió forint értékű eszközt, amivel a karbantartási munkájukat saját maguk, külső cég megbízása nélkül el tudják látni. Az alpolgármester szerint a mérleg nem egyértelmű, hiszen így ugyan támogatásból, de kevésbé hatékonyan tudnak dolgozni

A feladattal van a baj. Tehát azzal, hogy milyen feladatot adunk neki pluszban. Ha azt nézzük, mondjuk a település fenntartása, alapvető fenntartása – az, hogy most

szemetet összeszedünk, megcsináljuk a kertészeti feladatokat, egyéb kisebb karbantartásokat – egy tíz-tizenöt fős állandó csapattal ezt meg lehetne oldani. Aki rendes, normális fizetést kap, végig dolgozza a nyolc óráját, ért hozzá, amit csinál. Tökéletesen rendben lenne minden. Tudom, mert hogyha hozzáfogunk, és mondjuk, megcsinálunk... akkora szakaszt meg tudunk csinálni, ott van, most csak bizonyítani akarjuk, hogy mit lehet megcsinálni, amit ők egész héten megcsinálnak, egy nap alatt. Mert meg lehet csinálni. Tehát, ezzel, ha most itt fokozzuk a létszámot, ezzel a településnek például, nem lesz jobb a helyzete. Az megint más, hogy persze, több ember kap fizetést...(csoportvezető, „A Település”)

A csoportvezetők szerint a közfoglalkoztatási programok segítenek a települési konfliktusok kezelésében azzal, hogy valamilyen biztos megélhetést biztosítanak a legszegényebb csoportoknak. Az alpolgármester azonban már másképpen látja a kérdést: szerinte a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó munkaszervezési feladatok hozzájárulnak a településen jelen lévő politikai konfliktusok fenntartásához, hisz a közfoglalkoztatás települési hatáskörbe való utalásával a közfoglalkoztatottak munkájáért az önkormányzatot teszi felelőssé a település lakossága. A közfoglalkoztatás megszervezése így jelentős politikai kockázattal járt (Molnár et al 2017), amit a jelenlegi politikai vezetés ezt csapdahelyzetként éli meg: A közmunkások lassabban végzik a munkát, eleve rosszak és előítéletesek a róluk kialakult vélemények. A közmunkások jól láthatóak és sokszor nem az elvárások szerint végzik a munkájukat. Ezt a polgármester és a csoportvezetők is látják és a fent említett mentális és fizikai állapottal, illetve az alacsony fizetéssel magyarázzák. Ugyanakkor ezt az alpolgármester támadási felületnek érzi:

„Mindig van... most a testületen belül egy háromtagú csoport, akik emiatt még frakciót is alapítottak, de tavaly időközi választás volt, amit ők ugye, elbuktak, és ez szálla. Van egy hölgy, aki alpolgármester szeretett volna lenni, de mivel tavaly, a tizennégyes választáson ők kisebbségben maradtak, és mi, egyszerűen, a többség nem választottuk meg, és most rettenetesen harag és düh és bosszúállás van benn. És amit, tehát a ferdítéstől a hazugságig, mindent el lehet képzelni. És a közmunka is szem előtt van.” (Alpolgármester, „A Település”)

Jövőkép

Amellett, hogy „A” Településen a település-karbantartásra koncentrálnak és a munkaerőpiaci reintegrációt sem tartják sikeresnek, a projektek koordinátori pedig nem igazán bizakodóak a programok jövőjével kapcsolatban. A vállalkozás-szerű projektek beindítását több szempontból is felelőtlennek tartják. Ahogy összegzik, az állam ugyan pénzt ad ezekhez a projektekhez, de a szakértelem hiányzik és arra pályázni sem lehet. A mezőgazdasági projekteknek nehéz lenne megoldani a folyamatos működtetését,

„Nem értünk hozzá... tehát, most mi sem értünk hozzá. Hol kapunk olyan embert, akit alkalmazhatunk úgy, hogy az hozzá is ért, ezért a pénzért meg... vagy milyen fizetést fogunk neki adni azért, hogy most eljöjjön úgy dolgozni, hogy egy állattenyésztés,

vagy növénytermesztés nem napi nyolc óra feladatot... a hétvégén feladatok vannak, ott nagyon sok minden..."

A kisipari vagy feldolgozó termelés pedig azért nem működik, mert a pályázható programok nem kapcsolódnak a településen kiépített infrastruktúrához.

„de ilyenekben én nem hiszek, hogy most itt vannak ilyenek föltüntetve, hogy tüzelő brikettet csináljunk. Brikettet. Hát hova visszük el utána az izét, mikor gázüzemű az egész dolog? Már érted, mikor kialakítasz nagy nehezen a régi rendszerből, az olaj-, cserépkályhából egy gázüzemű dolgot, megvan, és utána följajánlják neked, hogy most vehetsz brikettet magadnak..."

Másrészt a véleményük szerint ezek a projektek csak addig lesznek fenntarthatók, ameddig az állam támogatja azokat. Ezután a projektek szép lassan csődbe mennének rengeteg problémát, költséget és kárt okozva a településnek.

Összességében tehát a „A Település”i modell a közfoglalkoztatási program fő funkciójának a csökkentett segélyezés, szociális ellátás helyettesítését tekinti, éppen ezért főként a település-rendezési feladatokat integrálja a közfoglalkoztatási programokba. Ezek azok a feladatok, amelyek különösebb konfliktus nélkül a legtöbb rászoruló képesek benntartani a rendszerben és elláthatóak alacsonyabb hatékonyság mellett is. Ennek a modellnek nem célja – bár a napi működésben ez is megjelenik - a munkaerőpiaci reintegráció, hiszen a működtetők arra eleve alkalmatlannak tartják. Ennek köszönhetően a program jövőképe is legfeljebb a stabilitás megteremtésére irányul, hasznot vagy plusz hozzáadott érték termelését célzó tevékenységeket nem foglal magában.

A „fejlesztő modell”: a szociálpolitikai mint a falufejlesztés eszköze

„B Település” esetén a közfoglalkoztatási programok 2015 óta élveznek prioritást a helyi döntéshozók által. Ugyan a közfoglalkoztatás bizonyos formái már a 2015-ös időszak előtt is léteztek, annak helyi expanziójára a START programok elérhetősége utánra tehető.

„B Településen” többféle programot indított be az önkormányzat. Egészen 2015-ig a „A Település”-éhez hasonló, főleg település-karbantartási, közút-javítási munkát végeztek, alacsonyabb létszámmal. A „B Településen” működő Nonprofit Kft. végzi az útkarbantartási és belvív-elvezetési munkákat. Az Útőr programban elsősorban a kátyúzás, kisebb települési karbantartási munkákat végzik, illetve a belvív-elvezetéssel kapcsolatos feladatok is megtalálhatóak. 2015-ben azonban két Start-mintaprogramot is indítottak a településen: egy bio-brikett gyártási programot és egy mezőgazdasági programot (fóliás zöldségtermesztés). A bio-brikett és a mezőgazdasági program szociális célú, előbbiben a rászorulóknak gyártanak tüzelőanyagot, utóbbiban paprikát, paradicsomot, hagymát termesztnek elsősorban a település közintézményeit ellátó konyhák számára.

2015-ben a négy programban 90 főt alkalmaztak, 30 fő a belvív-elvezetéshez kapcsolódó, 15 fő a közút-karbantartási feladatokat végezte, míg 30 fő a brikett-gyártásban és 15 a mezőgazdasági programban dolgozott. 2016-ban minden program levitték 15 főre a létszámot, elsősorban a rendelkezésre álló munkaerő létszáma miatt.

A START munkaprogramok bevezetése, és annak mértéke között meglehetősen nagy különbségek mutatkoztak a járás települései között. „B Település” esetében a START munkaprogramoknak kulcsszerepe van a helyi közfoglalkoztatási rendszer jellegének kialakulásában, hisz termelői tevékenységük révén azok a programok, amelyekben az önkormányzat gazdasági és politikai-hatalmi elképélései a legvilágosabban kikristályosodnak. A START munkaprogramok termelési jellegükből adódóan jól szemléltetik azt, hogy az önkormányzat milyen elvárásokat fűz a közfoglalkoztatáshoz, milyen munkaszervezeti formákat tart fent és milyen szankciókat alkalmaz annak sikeres működtetése érdekében, végezetül pedig hogyan viszonyul a közfoglalkoztatottakhoz és a közfoglalkoztatás szociálpolitikai aspektusaihoz.

A községben a közfoglalkoztatás magas volumene ugyan előzmény nélküli, azonban a közfoglalkoztatás által megvalósítható célok már korábban is felmerültek a helyi hatalom részéről. „B Település” esetén a START programok által létre jövő közfoglalkoztatást korábbi településfejlesztési célokhoz rendelt eszközként kezelték és egyfajta pótlólagos erőforrásként tekintenek rá.

„Most ugye a brikett... Évekkel ezelőtt gondolkodtunk rajta, na de hát milliós tétel minden egyes gép, ami ehhez való, ráadásul, ha fizetett emberek gyűjtik a gallyat és darálják be és csinálják belől a brikettet, abból a világ legdrágább fűtőeszköze lesz. Így meg jött ez a lehetőség, és tudjuk jól, hogy rengeteg gally keletkezik csak abból hogy az utak mellett tisztítgatjuk, meg a területeinket tesszük rendbe, elmondtuk a

munkaügyi központban hogy mit akarunk, és azt mondták, hogy jól van. Tehát nyilván értéket akarunk előállítani.” (Polgármester, „B Település”)

A közfoglalkoztatás volumenének növekedése azonban fokozódó szakértelmet és emberi erőforrást is megkívánt a „B Település önkormányzata részéről, így megszervezéséhez képzett és tapasztalt szakembergárdára volt szükség (vö Molnár et al 2017). A közfoglalkoztatási rendszer helyi megszervezése három ember szakértelméhez és elképzeléséhez kötődött: a polgármesterhez, az aljegyzőhöz és a Településfejlesztési KHT vezetőjéhez. Az aljegyző és a KHT vezetője a közfoglalkoztatás kiterjesztésével egy időben kerültek a településre, korábban Északkelet-Magyarországon éltek és az ottani közfoglalkoztatásban dolgoztak vezető beosztású szervezőként. Az aljegyző egy, a médiában viszonylag sokat és sikeresként emlegetett településről került „B Településre, míg a KHT vezetője ez távolabbi, nagyobb város településfejlesztési KHT-ját vezette, ahol a közmunka megszervezésében szereztek tapasztalatot. Elmondásuk szerint kiválasztásukban nagy szerepet játszott a közfoglalkoztatásban szerzett tapasztalatuk.

„Hát én a közmunka programmal 2013 decemberében kerültem közelebbi kapcsolatba,. Ott voltam jegyző, és ott találkoztam először a mezőgazdasági Start-munkaprogrammal. Nem úgy magában, mint közmunka program, hanem a mezőgazdasági Start-közmunkaprogrammal, és hát onnan, amikor eljöttem, mert megpályáztam itt inkább egy aljegyzői állást, mert mégis nagyobb település, és idekerültem 2014 december elején és januárba elkezdtük tervezni a Start-munkaprogramot. Itt nem volt Start-munkaprogram, az én ösztökélésemre vágott bele az önkormányzat. És akkor tervezés közben derült ki, hogy 100 %-os tulajdonosú önkormányzati cég is tervezhet közmunkaprogramot, ezért oda is találtunk ki programot. Ugye '15-től március 1-jén volt az első ciklus, amikor mi elkezdtük. Ebből adódott, Mátraverebélyből adódott, ott mi állattartással és mezőgazdasággal foglalkoztunk.” (Aljegyző, „B Település”)

Az észak-magyarországi válságrégiókban szerzett szakértelem gyümölcsözően párosult a polgármesteri elképzelésekkel. Míg akisebb községből „B” Településre szegődött aljegyző a mezőgazdasági programok kifejlesztését vitte végbe, addig a polgármester – faipari vállalkozói tapasztalatai segítségével – a brikett üzem kialakítását vállalta és szervezte, amelyet a sátoraljaújhelyi tapasztalatokkal rendelkező KHT vezető tart napi rendszerességgel kézben. A települési vezetőkkel beszélgetve a közmunkaprogramra elsősorban a település infrastruktúrájának fejlesztése kapcsán látnak lehetőséget és perspektívát. A település két év alatt brikett készítő üzem, üvegházát épített és kertészetet alakított ki, emellett távlati tervei között szerepel szőlőskertek és borgazdaság létrehozása is.

„Mi, önkormányzat örülünk, mint ahogy mondtam, begépesítünk, eszközállományunk meg lesz, és ugye akár a non-profitunk tevékenységét ki tudjuk terjeszteni egy szőlőtermesztésre, és oda fel tudjuk azokból az emberekből, akik bizonyítottak, oda fel tudjuk majd venni őket. És akkor főállásban tudjuk őket majd alkalmazni.” (Aljegyző, „B Település”)

A közmunkára az önkormányzat a falufejlesztési eszközöként tekint, amely keretében termelőtevékenységet (élelmiszer-termelés, tűzifa előállítás, stb.) folytat, melynek keretében az amúgy segélyezendő falusiakat alacsony áron foglalkoztatja. A foglalkoztatás elsődleges szempontja nem szociális sokkal inkább gazdasági alapú: olyan rászorulókat keresnek, akik jó munkaerőként, fegyelmezetten dolgoznak. Az önkormányzat jelenlegi tervei között komoly létszámcsökkentés is szerepel. A kezdeti magasabb létszámot elsősorban a gépbeszerzések miatt tartották fent (ha több közmunkást foglalkoztat az önkormányzat, több pénzt kap gépparkja fejlesztéséhez, karban tartásához). A magasabb létszám fenntartását azonban szociális alapon egyáltalán nem tartják indokoltnak. Az esetleges leépítéseket elsősorban a munkaerő alkalmatlanságával magyarázzák.

„A rászorultság szempontjából, mindenki ugyanúgy rászorul. Volt például olyanunk is, hogy kik kellett vennünk például gyerekeseket, azokkal is sok baj volt. A gyerekes szülők egymásnak estek, hogy ez 8-ra viszi reggel a gyereket az oviba, miért fél 9-kor jön dolgozni, miért nem 7-kor jön? Úgyhogy volt olyan gyerekes szülő, hogy gyerekes szülő léte meg kellett hogy váljak tőle. Mondtam nekik, hogy itt nem, itt nem szabad csinálni, verekedtek itt kinn, a hivatal előtt a nők egymásnak estek. Sajnos a Polgármester is szemtanúja volt ennek, és mondta, hogy ő ezt nem viseli el, akár gyereke van, akár nem. Sajnos el kellett őt küldenem, mert bomlassza a többi közösséget. Nehéz velük bánni, azt tudni kell. És ezt tényleg figyelembe kell venni a közmunkánál, meg ezeknél a rétegeknél. Hogy a '90-es rendszerváltás óta nem egy, hanem lassan két generáció van, akik nem azt a példát látják a szüleiktől, hogy reggelről elmegy dolgozni. Hanem azt látja, hogy apám az ágyba fekszik, cigizik és kapcsolgatja a tévét.” (Aljegyző, „B Település”)

Mivel az önkormányzat több, termelő tevékenységet folytat párhuzamosan a közfoglalkoztatás keretében, sokkal inkább munkáltatóként semmint a szociális transferek újraelosztójaként tekint magára. A helyi hatalom a közmunkásokat sokkal inkább munkára fogásuk szerint semmint szociális helyzetük alapján ítéli meg és foglalkoztatja, azaz a közfoglalkoztatás keretében munkára fogható és munkára nem/vagy eredménytelenül fogható munkavállalók szerint csoportosítja őket. Az elbeszélésekben világosan hátráltató szempontként jelennek meg azok a kényszerű munkavállalók, akik a feketepiacon alkalmi munkavállalóként folytatott tevékenységük folytán nem tudnak a közfoglalkoztatásban részt venni, őket az önkormányzat igyekszik a közfoglalkoztatási (és ezzel együtt a segélyezési rendszerből) is kiszorítani. Emellett az önkormányzat számára hátráltató tényezőként jelennek meg azok a rossz egészségi állapotban lévő közmunkások, akik gyakran mennek betegállományban illetve gyakran maradnak távol a munkavégzéstől.

„Az meg aztán a polgármesternek lehet a problémája, ha olyan nyakas, hogy kirúgdostatja ezeket az embereket. Csak nem tudom, hogy lehet máshogy? Mert ha az állam fizeti, és hagyjuk azt, hogy betegállományba legyenek, meg ne kelljen érte semmit csinálni ugyanúgy, mint azelőtt, hogy a segélyt megkapták, tehát én erre nem vagyok hajlandó. Tehát nyilván én nem mondhatom meg az orvosnak, hogy ki az, akit

felvegyen és ki az akit nem, de arra azért kérhetem, hogy működjön már közre abban, hogy tényleg a rászoruló, rászoruló, a beteg, beteg, de aki nem, az vagy itt van, vagy kirúgjuk, ha nem akarja csinálni. Ezért aztán voltak nekem konfliktusaim, velük is, meg mással is, de azt gondolom, hogy ezt azért mindenkinek meg kellene próbálnia, aki beleül ebbe a székbe, mert különben nem csináltunk semmit.” (Polgármester, „B Település”)

A „A „fejlesztő” modell esetén a helyi hatalom a közfoglalkoztatás helyek elosztásánál sokkal inkább a munkára való készséget és hajlandóságot és kevésbé a szociális szempontokat veszi figyelembe. A közfoglalkoztatásért felelős aljegyző azt is gyakran hangsúlyozza, hogy a közfoglalkoztatási munkaviszony nem tér el egy normális munkaviszonytól. Azt ugyan elismeri, hogy a bérezés jóval alacsonyabb, azonban ő, mint az önkormányzati gazdaság vezetője elsősorban gazdaságként és nem jóléti intézményként tekint a közfoglalkoztatásra, így saját magára inkább munkáltatóként semmint a szociális transzferek elosztójaként tekint.

„Mondtuk nekik, hogy felelős, jó gazda módjára kell bánni az állam pénzével, és nem tehetjük meg azt, hogy az állam nekünk leküldi a bért, kifizetjük, kifizettetjük a kincstáron keresztül úgy, hogy arra nem jogosult. Mert hozzá van szokva a segélyezéshez, hogy a segély, az jár nekik mindig. Erre is úgy néznek, mint egy segélyre, hogy ez akkor is jár nekik, ha bemegyek, ha nem megyek be.” (Aljegyző, „B Település”)

Az önkormányzat számára a közfoglalkoztatás jelenlegi volumene tehát egyszerre nagy lehetőség (mind a dologi, mind a humán erőforrás tekintetében) és egyszerre jelent kihívást és terhet a helyi önkormányzat számára (vö Molnár et al 2017). A nagyszámú program illetve a sok futó pályázat nagy terhet ró az önkormányzat dolgozóira is, akik koordinálják a programokat és a közfoglalkoztatottakat.

„Az adminisztratív teher az nagy. Most gondoljunk bele abba, hogy ha foglalkozni kéne, ha én nem foglalkoznék közmunkával, ugyanannyi lenne a fizetésem, se több, se kevesebb. Én aljegyzőként vagyok itt és más, inkább nekem a jogi vonal lenne a témám, meg a szerződéses viszonyok fenntartása, kapcsolattartások, nem pedig a közmunka. De nincs más, aki csinálja a közmunkát, ezért az én nyakamba maradt ez, szívesen csinálom is. Ez mellé oda lesz hívva a munkaügyi ügyintézőnket is, hogy ő most 60 ember több kinja-bajával foglalkozik, betegállományba van, szabadságon van.” (Aljegyző, „B Település”)

A terhek ellenére az önkormányzat vezetői eltökéltek a folytatásban és céljuk a termelési tevékenységek kiterjesztése és a termelési folyamatok tökéletesítése. A mezőgazdasági START programokért felelős aljegyző a programok és tevékenységek kiszélesítésével és a munkaerő további szelekciójával számol. Elmondása alapján a település akkor is folytatná valamilyen keretek között a termelési tevékenységet, ha a közmunkaprogramok központi állami támogatását drasztikusan megvágják.

A „A fejlesztő modellből” világosan látszik, hogy a magas ráfordított idő ellenére a település vezetése a közfoglalkoztatást fontos gazdasági lehetőségként prioritásként tekinti a falu számára. Ezzel együtt a közfoglalkoztatás szociális aspektusai háttérbe szorulnak, a közfoglalkoztatás exkluzív jelleget ölt, és annak adatik meg, aki kvalitásaival és együttműködő képességével részt tud venni a közfoglalkoztatáshoz kapcsoló, egyre professzionálisabbá váló termelési tevékenységben.

A modellek kialakítását befolyásoló tényezők

Tanulmányunkban arra kerestük a választ, hogy milyen tényezők befolyásolják a közfoglalkoztatási programok megvalósulásának és az ahhoz kapcsolódó javak újraelosztásának lokális sokszínűségét. Esettanulmányunkban két közel azonos társadalmi-gazdasági pozícióval bíró települést vizsgáltunk, amelyek esetében a közfoglalkoztatási modellek és a hozzá kapcsolódó újraelosztási mechanizmusok rendkívül különbözőek voltak.

Elemzésünkéből az rajzolódik ki, hogy a helyi szinten kialakult, decentralizált közpolitikai modellek sokszínűségét (1) a lokális társadalomtörténeti különbségek, (2) a helyi állam és a helyi hatalom közötti viszonyok alakulása, (3) és az ebből fakadó politikai-társadalmi cél- és eszközbeli különbségek alakítják.

Habár a két település társadalmi pozíciója közel azonos, a „A” Települést érintő szocialista iparosítás és az ahhoz köthető szakszervezeti érdekérvényesítő tradíció tetten érhető a közfoglalkoztatást szervező önkormányzati vezető és a munkaszervezők attitűdjében egyaránt. Ezzel szemben „B Település” a szocializmus alatt is fokozottabban Budapest vonzásába került és egyfajta alvótelepüléssé változott. Feltételezésünk szerint ez a különbség hatással lehet a lokális közösségek integrációs módjára.

Fontos különbségnek tűnik, hogy a két a település politikai elitjének szerkezete határozottan más képet fest. Míg „B Település”n a polgármester egyedüli indulóként a kormányzó párt színeiben maximális felhatalmazással irányíthatja a települést, addig „A” Településen két helyi politikai elitcsoport versengése határozza meg a település közéletét. Míg „B Település”n a polgármester és a helyi állam képviselői egyfajta hegemon szerepben vannak, addig „A” Településen a helyi állam politikai felhatalmazása jóval gyengébb (jó példa erre a 2015-ös időközi önkormányzati választás is). Míg a szelei modell elveinek kialakításában jelentős szerepet tölthet be az a megfontolás, hogy a versengő elit-csoport jelentette veszélyt azzal lehet megelőzni, ha a helyi társadalom valamennyi rászoruló – és így jóléti ígérekkel elcsábíthatónak vélt - csoportját konszolidálják, illetve a regnáló elithez kötik, addig ez a szempont a hegemon helyzetű „B Település”i polgármester számára nem vetődik fel.

A modell elvei mellett, a politikai erőviszonyok a modellt működtető aktorok összetételét is befolyásolhatják. A közmunka-programok működtetésére mind a két településen új alkalmazások születtek. Míg „A” Településen ez a korábbi, társadalmi megbízatású alpolgármester főállású alpolgármesterré válását jelentette addig Tápiószecsőn egy új aljegyző irányítja a közfoglalkoztatási programot. „A” Településen nem csak az

alpolgármester, de a projekteket irányító csoportvezetők is helyiek, és szemmel láthatóan jó viszonyt ápolnak egymással, a közmunka modelljére vonatkozóan egységes véleményeket fogalmaztak meg. „B Település”-n ezzel szemben az aljegyző másik településen lakik, és tulajdonképpen a tapasztalata miatt került a településre. A kívülálló szerep azt is lehetővé teszi, hogy a polgármester helyett a szigort képviselje és vállalja a konfliktusokat a programok lebonyolításában. Ajegyző mellett a Nonprofit Kft. vezetője is külső szereplő, akkor költözött a településre, amikor elvállalta a Kft. vezetését. Így ők egyértelműen a „B Település”-i polgármesterhez kötődnek.

Az elemzésből az is kiderül, hogy részben a helyi önkormányzat szerkezeti különbségei határozzák meg a közfoglalkoztatás helyi jellegét is. A gondos és perspektivikus tervezést igénylő, termelői tevékenységekkel is számoló START munkaprogramok inkább az erős és hegemon önkormányzattal bíró „B Település”-t jellemzik, ahol egyfelől polgármester politikai felhatalmazása másfelől pedig a településen kívülről érkező „szakértői gárda” együttműködése alapozza meg a programok sikerességét. A „A fejlesztő modell” esetében a közfoglalkoztatás prioritás, mely a helyi hatalomhoz köthető termelés és elosztási folyamatokon keresztül sokkal inkább a helyi hatalom megerősítésére semmint a széles körű újraelosztásra törekszik. Ezzel szemben a megosztott és politikai legitimációval kevésbé rendelkező „A Település”-i vezetés inkább a kisebb de biztosabb programok működését vállalja és nagy hangsúlyt helyez a programok inkluzív jellegére, azaz, hogy lehetőleg minden rászoruló bekerüljön a közfoglalkoztatási programba.

Tanulmányunk nem csupán arra világított rá, hogy azonos térbeli-társadalmi pozícióval bíró települések mennyire eltérő közfoglalkoztatási modelleket tarthatnak fent, hanem arra is rámutat, hogy melyek lehetnek azok a tényezők, amelyek a decentralizált működésből fakadó modellek sokszínűségét létrehozzák. Elemzésünkéből kiderül, hogy a közfoglalkoztatás olyan közpolitikai intervenció a települések életében, mely nem csupán a segélyezést helyettesíti, hanem hozzájárul a települések gazdasági működéséhez, meghatározza a széles értelemben vett javak társadalmi elosztását.

Felhasznált irodalom

Asztalos-Morell Ildikó (2014): Workfare with a human face? Innovative utilizations of public work in rural municipalities in Hungary. *Metszetek*, (3), 4, 3–24. http://metszetek.unideb.hu/files/201404_01_asztalos_morell_ildiko.pdf

Bördös Katalin (2015): A közfoglalkoztatás intézményi környezete – történeti áttekintés. In.: Fazekas Károly-Varga Júlia (szerk.) *Munkaerőpiaci Tükör 2014*, MTA KRTK Közgazdaságtudományi Kutatóintézet, Budapest 66-75.

Burai, P., and Hack, P. s. (2011). *Corruption Risks in Hungary 2011 National Integrity System Country Study* (pp. 274). Berlin, Germany: Transparency International.

Czirfusz Márton (2015): A közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei. In.: *Munkaerőpiaci Tükör 2014*, MTA KRTK Közgazdaságtudományi Kutatóintézet, Budapest 126-138.

Cseres-Gergely Zsombor és Molnár György (2014): Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. Budapest: TÁRKI, 204–225. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b331.pdf>

Csillag, T., and Szelényi, I. (2015). Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/Neo-conservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-communist Europe. *Intersections. East European Journal of Society and Politics.*, 1(1), 18-48. doi: 10.17356/ieejsp.v1i1.28

Csoba Judit (2010a): A tisztességes munka. A teljes foglalkoztatás: a 21. század esélye vagy utópia? L'Harmattan, Budapest.

Csoba Judit (2010b): „Segély helyett munka.” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. In.: *Szociológiai Szemle* 2010/1. 26-50.

Ferge Zsuzsa (2008): Miért szokatlanul nagyok a magyarországi egyenlőtlenségek? In.: *Esély* 2008/2 3-14.

Ferge Zsuzsa (2017): *Magyar társadalom – és szociálpolitika 1990-2015.* Budapest, Osiris.

GÉZA, D. T. (2014). Az agglomerációk, településegüttesek lehatárolásának eredményei. *Területi Statisztika*, 54(3).

Hidas Zsuzsanna (szerk): *Agglomerációk, településegüttesek.* KSH 2014

Kálmán Judit (2015): A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai. In: Fazekas Károly-Varga Júlia (szerk.) *Munkaerőpiaci Tükör 2014*, MTA KRTK Közgazdaságtudományi Kutatóintézet, Budapest 42-58.

Koltai Luca (2015): A közfoglalkoztatást szervezők és a közfoglalkoztatottak értékrendjei. In: Fazekas Károly-Varga Júlia (szerk.) *Munkaerőpiaci Tükör 2014*, MTA KRTK Közgazdaságtudományi Kutatóintézet, Budapest 100-110.

Koós Bálint (2016): Közfoglalkoztatás mezőgazdaságban. In.: *Tér és Társadalom* 2016/3. 40-62.

Kovách, Imre (2007). A fejlesztéspolitika projektessítése és a projektosztály. *Szociológiai Szemle*, 2007, 3-4.

Kovách I, Kucerová, E. (2006), The Project Class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases, „*Sociologia Ruralis*”, No. 1, Vol. 46, s. 181–189.

Kovách I, Kucerová, E. (2009), The Social Context of Project Proliferation – The Rise of a Project Class, „*Journal of Environmental Policy & Planning*”, Vol. 11, No. 3, pp. 203–220.

Kovács Éva-Vidra Zsuzsanna-Virág Tünde (2013): Kint és bent: lokalitás és etnicitás a peremvidékeken. L'Harmattan, Budapest.

Kovai Cecília (2016): Önellátó függőség. In: Kovács Katalin (szerk.): *Földből élők. Polarizáció a magyar vidéken.* Argumentum, Budapest. 137-160.

Kuczi Tibor (2011): Munkásprés. A munka kikényszerítésének története az ipari forradalomtól napjainkig. L'Harmattan, Budapest.

Molnár György – Bazsalya Balázs – Bódis Lajos (2017): A helyi foglalkoztatási kezdeményezések központi támogatásának elosztási mechanizmusai: a Közös a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány és az MTA KRTK közötti szerződés keretében készült tanulmány. 98 p

Nagy Varga Vera (1985): Szolgálók a fővárosban a Tápió vidékéről. In.: Ikvai Nándor (szerk.): A Tápió-mente néprajza. Pest Megyei Múzeum Igazgatósága, Szentendre.

Nyilas Mihály (szerk.) (2012): Nemzetközi kitekintés a foglalkoztatási és jóléti politikák alakulásáról. http://tatk.elte.hu/dokumentumtar/cat_view/693-e-tananyagok?start=10 (utolsó letöltés: 2017. január 25.)

Scharle Ágota (2015): Közmunkaprogramok Szlovákiában. In.: Fazekas Károly-Varga Júlia (szerk.) Munkaerőpiaci Tükör 2014, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Kutatóintézet, Budapest 59-60.

Sjöblom, S., Löfgren, K., & Godenhjelm, S. (2013). Projectified politics—temporary organisations in a public context. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(2), 3-12.

Szabó Andrea (2015): A közfoglalkoztatás a gazdasági ciklusok kontextusában. L'Harmattan, Budapest.

Szalai Júlia (2002): A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. In.: Szociológiai Szemle 2002/4. 34-50.

Szikra Dorottya (2014): Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014. *Journal of European Social Policy*, <http://esp.sagepub.com/content/early/2014/09/10/0958928714545446>

Szöke Alexandra (2015): A 'Road to Work'? The reworking of deservedness, social citizenship and public work programmes in rural Hungary. *Citizenship Studies*, (19), 6–7, 734–750. <http://dx.doi.org/10.1080/13621025.2015.1053790>

Tóth, I. J., and Hajdu, M., (2016). Korruptió kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések. In T. Kolo -Gy. Tóth István (Eds.), *Társadalmi riport, 2016*. Társaság, Budapest.

Váradai Mónika Mária (2016): Értékteremtő közfoglalkoztatás periférikus vidéki terekben. In: *Esély* 2016/1. 30-56.

Varga Júlia (2015): Közelkép – Közmunka. Bevezető. In: Fazekas Károly-Varga Júlia (szerk.) *Munkaerőpiaci Tükör 2014*, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Kutatóintézet, Budapest 59-60.

Voszka, É. (1994). The revival of redistribution in Hungary. *Acta Oeconomica*, 63-77.

Voszka, Éva. (2006). Uniós támogatások—a redistribúció új szakasza. *Külgazdaság* 2006. június, 8-30.