

Szabó Attila

A KÖZFOGLALKOZTATÁS MINT FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI ESZKÖZ

Bevezetés

A dolgozatomban szeretném alaposan körüljárni a címben megjelölt témát. Először bemutatnám a közfoglalkoztatás társadalompolitikai kontextusát, azután a közgazdaságtani vonatkozásokat venném szemügyre, majd áttérnék a jogi szabályozás kérdéskörére, és legvégül pedig megvizsgálnám a hatályos magyar törvényt és annak kontextusát.

Mintegy bevezetőként, leírnék egy rövidke történetet Milton Friedmanről, a Nobel-díjas közgazdásról, aki az 1960-as években egy ázsiai országban végzett csatornaépítésnél vett részt egy munkalátogatáson. Láta, hogy az emberek ásóval építkeznek, modern eszközök, traktorok és markolók nélkül. Megkérdezte a kormány képviselőjét, hogy miért nem használnak korszerűbb és célszerűbb eszközöket. Azt a választ kapta, hogy akkor most nem jól érti a helyzetet, mert ez egy munkaprogram, azaz itt arról van szó, hogy minél többen dolgozhassanak. Erre Milton Friedman azt felelte, hogy igen, ő valóban azt hitte, hogy itt egy csatornaépítést lát, ha tévedett és ez a folyamat a munkáról szól, akkor a kormánynak meg kellene fontolnia, hogy ásók helyett kanalakat adjon a munkások kezébe.¹

Lényegét tekintve ebben a történetben benne van az alapkérdés, ami a közfoglalkoztatással kapcsolatban felvetődik. Mi a dolog célja? Önámítás vagy hatékony aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz. Ezt kíséreljük meg körüljárni ebben a dolgozatban. Előrebocsátanám, hogy amíg nem feltétlenül szükséges a jogi tartalom végett megkülönböztetni a közmunkát és a közfoglalkoztatást, addig a kifejezéseket szinonimaként használom. Ha esetleg konkrét jogintézményt vennék majd górcső alá és a megkülönböztetés releváns, akkor külön jelzem a megnevezés fontosságát.

¹Eredetiben a történet így hangzik: „At one of our dinners, Milton recalled traveling to an Asian country in the 1960s and visiting a worksite where a new canal was being built. He was shocked to see that, instead of modern tractors and earth movers, the workers had shovels. He asked why there were so few machines. The government bureaucrat explained: ‘You don’t understand. This is a jobs program.’ To which Milton replied: ‘Oh, I thought you were trying to build a canal. If it’s jobs you want, then you should give these workers spoons, not shovels.’ ” Moore, Stephen. Missing Milton: Who Will Speak For Free Markets? <http://online.wsj.com/news/articles/SB124355131075164361> (2013.10.23.)

Politikai filozófia a közfoglalkoztatás mögött

Onnan kell megközelítenünk a témát, hogy hogyan is ragadható meg a társadalom fogalma. Anélkül, hogy elvesznénk ebben a kérdésben, nézzünk meg a két szélsőséges megközelítést, alaposan leegyszerűsítve.

A marxista elméletekből a társadalom egysége következik, a társadalom minden tagja felelős a másikért. Ennek megfelelően az elosztó rendszereket, elsősorban a gazdaságot, úgy kell megszervezni, hogy azon keresztül mindenki képes legyen biztosítani önmaga számára a megélhetést. Ebből következően a társadalom felelőssége, hogy mindenkinek legyen valamilyen bevétele, ami által emberi életet képes élni. Itt meg kell említenünk, hogy az emberi méltóság problémája egy vitatott kérdés az alkotmányjog szintjén is. Folyamatos meghatározásra vár, hogy mi az a minimum, ami garantálja az emberhez méltó életet. Anélkül, hogy erre válaszolnánk, fogadjuk el, hogy egyfajta megközelítésben a társadalom felelőssége, hogy emberhez méltó életet garantáljon minden egyes tagjának. Ezt teheti többek között azon keresztül, hogy munkát vagy legalábbis munkahelyet és munkajövedelmet biztosít minden embernek.

Más megközelítésben, olyan hogy társadalom, nem is létezik. Ezen libertariánus gondolat a XX. században F. A. Hayek írásain keresztül fejtette ki a legnagyobb hatást, de a társadalom létét tagadó mondat Margaret Thatcher szájából hangozott el. Mutatja a megközelítés aktualitását, hogy nem olyan régen Orbán Viktor magyar miniszterelnök is elismételte a thatcheri tézist.² Ebből az álláspontból többen azt a következtetést szokták levonni, hogy amennyiben nincsen társadalom, úgy nem vagyunk felelősek egymásért, nincsen testvériség és nincsen szolidaritás.

Az izgalmas ebben a történetben az, hogy mindkét kiindulópontból el lehet jutni a szociálpolitika létjogosultságáig. Az első esetben magától értetődő a dolog, ugyanis a társadalom formálásának, fenntartásának, reprodukciójának eszköze a szociálpolitika. Tekintsünk most el attól, hogy maga a szociálpolitika ezt a szűk értelemben vett eszköztárával oldja-e meg vagy a munkaerőpiac állami szabályozásán keresztül. A lényeg, hogy ha, mint azt feltételezzük, a társadalom egy szerves egész, akkor közösen kell, hogy tegyünk azért, hogy a tagjai ne maradjanak le a permanens haladásban. A társadalomnak azért kell beavatkoznia és például munkát biztosítani a tagjai számára, hogy azok együtt tudjanak élni és részesülni a technikai, gazdasági és társadalmi fejlődés nyújtotta előnyökből.

A második esetben, ha valóban nincsen társadalom, akkor a folyamatos fejlődésben, amivel az ipari és a posztindusztriális kor is együtt jár, nem szükségszerű felzárkóztatni azokat, akik nem tudják ezt az iramot tartani. Az közhely, hogy a kevésbé iskolázottak és a rosszabb képességgel rendelkezők nem tudnak megfelelően alkalmazkodni a változó világhoz, így nem képesek munkát

²<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/hungary/10373959/Viktor-Orban-interview-Patriotism-is-a-good-thing.html> (2013.10.27.)

szerezni maguknak. Ha pedig nincs társadalom, ők vagy kényszerítve vannak a fejlődésre vagy elvesznek. A társadalom meglétének hiányában két dolgot lehet tenni, akár egymással párhuzamosan is. Az egyik ilyen dolog a kemény büntetőpolitika, ami kordában tartja a leszakadókat. A tömeges bebörtönzések, a megszállott ragaszkodás a biztonsághoz mind arról szólnak, hogy a szegényeket kordában kell tartani az állam eszközeivel. A másik eszköz a közmunka, ami ebben az esetben egyben kényszermunka is. Ennek jelentős hagyománya van a XVIII. századi dologházaktól kezdődően.³ Nem azért kell a szegényeknek dolgozniuk, mert ezáltal tudnak szerves részei lenni a társadalomnak, nem azért, hogy ezen keresztül megszerezhessék azokat a javakat, amelyek képesek az emberi méltóságukat garantálni, hanem azért, mert így nem lesz idejük és energiájuk bűnözni, mert így kikényszeríthetővé válik a minimális közegészségügyi előírások betartása. Valamint azért, hogy így óvja meg az állam a szerencsés sorsú embereket a szerencsétlen sorsúaktól.

A közmunka általában ennek a két ideológia metszéspontján jön létre, hol egyikhez, hol másikhoz közelebb. Ha a klasszikus szociáldemokrata megközelítéshez (ami a marxizmusban gyökerezik) van közelebb, akkor leginkább ez a szociálpolitika egyik eszköze az oktatáspolitikai, a lakáspolitikai és a tágabb értelemben vett foglalkoztatáspolitikai mellett. Viszont, amennyiben a neokonzervatív vagy neoliberais megközelítéshez áll közelebb (tehát a társadalom – legalább részben – tagadásához), akkor a közmunka és a közfoglalkoztatás távolabb kerül a szociálpolitikától és a büntetőpolitikához kezd el közeledni, olyan értelemben, hogy a helyes és morálisan jónak ítélt életet és életvitelt kikényszeríteni próbálja az állam, nem pedig vonzóvá tenni.

Ezen az elméleti szemüvegen keresztül szeretnék a továbbiakban a közfoglalkoztatásra tekinteni. Azt hangsúlyozva, hogy ezt a foglalkoztatáspolitikai, így a szociálpolitika egyik eszközének tartom, aminek célja egy kívánt társadalomkép elérése, vagy amennyiben nem fogadjuk el a társadalom létezését, akkor a kívánt egyéni magatartásformák kikényszerítése, más megközelítésben a közfoglalkoztatottak szocializációja.

A közfoglalkoztatás helye a foglalkoztatáspolitikán belül

A közfoglalkoztatást az aktív munkaerő-piaci eszközök közé szokás sorolni, mivel aktivitást követel a programokban résztvevőktől. Ahhoz, hogy közelebb juthassunk a fogalom megértéséhez, nézzünk meg egy lehetséges definíciót:

[A] közhasznú foglalkoztatás mint a munkanélküliség alternatívája, az állástalanok munkaerőpiaci reintegrációját átmenetileg biztosító

³Csoba Judit. „Segély helyett munka.” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. Szociológiai Szemle. 2010/1.; Kulinyi Márton. A közfoglalkoztatás változó céljai. Munkaügyi Szemle. 2013/1. 18.

kényszermegoldás, amely a piaci erők természetes munkahelyteremtő-képességének az elégtelensége miatt, a versenyszféra működését nem zavaró módon hoz létre közpénzek támogatásával pótlólagos munkaalkalmat a közületi és nonprofit szektor közérdekű feladatainak ellátására. Résztvevői csak állami munkaügyi szervezetek által kiközvetített munkanélküliek lehetnek.⁴

Tehát az állam olyan segítséget nyújt, aminek keretében a munka nélkül lévők aktív magatartást fejtenek ki annak érdekében, hogy megőrizhessék a munkaképességüket, hogy megtermeljék a rájuk fordított kiadásuk egy részét és nem utolsó sorban, hogy morális alapot adjanak a megkapott juttatásra, legyen az munkabér vagy valamilyen segély.

Itt utalnék vissza az előző fejezetben megfogalmazottakra, azaz arra, hogy ha a társadalom nem létezik, akkor az összetartozás sem természetes, a segítségnyújtás fejében aktívan kell tenniük az arra rászorulóknak. Nagyon régről eredeztethető ennek a megközelítésnek az etikai gyökere, már a Biblia is mondja egy helyen, hogy „aki nem dolgozik, ne is egyék”.⁵

A különböző foglalkoztatáspolitikai eszközök között, amelyeket nem fogunk ebben a dolgozatban felsorolni, a közfoglalkoztatás egy olyan aktív eszköz, mely politikailag jól eladható. Egyrészt a könnyen befogadható morális alapja miatt, másrészt, mint arra még vissza fogunk térni a következő fejezetben, mert gyorsan fejti ki hatását.

A foglalkoztatáspolitikai mai, nagyon gyakorlatias célja az elméleti és filozófiai megfontolásoktól függetlenül az, hogy minél többen, minél magasabb termelékenységű munkát végezzenek. Ennek eszközeként tekinteni a közfoglalkoztatásra részben naivitás, viszont kiegészítésként tekinteni rá hasznos lehet.

A közfoglalkoztatás értelme

A közfoglalkozásról folytatott elméleti vitákban ugyan ritkán kerül szóba, de számos példa van arra, hogy közfoglalkoztatás keretében valósulnak meg állami, önkormányzati nagyberuházások.⁶ Ilyen esetekben, nem foglalkoztatáspolitikai eszközként tekintünk a közfoglalkoztatásra, hanem mint valamilyen állami, közösségi cél eléréséhez vezető útra, amely mellesleg foglalkoztatáspolitikai eszközként is funkcionál. Ez lehet egy működő konstrukció, de hadd utaljak itt

⁴ Csoba Judit im. 34.

⁵ A nélkül, hogy ezen etikai nézet társadalmi vonatkozását megvizsgáljunk, csak arra szerettem volna rámutatni, hogy több ezer éves meggyőződésről van szó. Az idézet pontosan így hangzik: „Mert a mikor nálatok voltunk is, azt rendeltük néktek, hogy ha valaki nem akar dolgozni, ne is egyék.” (2Thess. 3,10)

⁶ Csoba. im. 37-39.

vissza a bevezetőben leírt történetre. Tudnunk kell, hogy miért is valósítjuk meg az adott beruházást. Munkát szeretnénk-e adni az embereknek, vagy valamilyen beruházást akarunk megvalósítani? Nem állítom, hogy a kettő kizárná egymást, de kevés olyan példa kínálkozik, ahol a legegyszerűbb (és ezért legalacsonyabb termelékenységgű) munkák kivételével közfoglalkoztatás keretében valósult volna meg állami beruházás. El tudjuk azt képzelni, hogy a Művészetek Palotájának világhírű akusztikáját valaki közfoglalkoztatottként dolgozta ki?

Ha nem valamilyen borzasztóan egyszerű közösségi cél elérésére használjuk a közfoglalkoztatást, például nem az utcákat szeretnénk így tisztán tartani, akkor szembe kell néznünk azzal, hogy a közfoglalkoztatás létét a fent már említett rövidtávú politikai hasznoktól és morális öngazolástól eltekintve nehéz igazolni. Ahogyan Csoba Judit írja általában véve a közmunkákról:

Mivel a produktivitás a napjainkban szervezett közmunkáknál sem elsődleges elvárás, sok esetben a végzett munkák értelmetlenek, demoralizálóak, s messze nem töltik be azt a feladatukat, hogy vagy a köz számára hozzanak létre értéket, vagy a munkavállalót segítsék vissza a nyílt munkaerőpiacra.⁷

Mások is egyetértenek Csobával abban, hogy a közfoglalkoztatás nem vezet vissza az elsődleges munkaerőpiacra. Az empirikus kutatások azt mutatják, hogy 5-10 százalék azoknak az aránya, akik közfoglalkoztatásban való részvételt követően visszajutnak oda. Artner Annamária egyenesen arról számol be Bass László kutatása nyomán, „hogy a közmunkaprogramokban részt vevőknek csak 10 százaléka kerül vissza a legális munkaerőpiacra, míg ez az arány 24 százalék azoknál, akik ilyen programokban nem vettek részt”.⁸ Az illúzió tehát, hogy az elsődleges piacáról kiszorult munkaerő regenerálására szolgálna a közhasznú munka, ellíllan. Illetve a regenerálás önmagában megvalósulhat, csak annak értelme vész el. A közfoglalkoztatás nem visz közelebb senkit az államtól független munkához.

Az ellenősztnőzök közé lehet sorolni, hogy a közfoglalkoztatásban megszerezhető bér és a közfoglalkoztatáson való részvétel hiányában megszerezhető szociális támogatás által biztosítható életszínvonal között általában nincsen túl nagy különbség.⁹ Kivételt képez természetesen, ha – mint azt később a hatályos magyar jogszabályoknál látni fogjuk – a közfoglalkoztatástól távolmaradás a szociális juttatás megszüntetését vonja maga után. Ha a közfoglalkoztatás valamilyen úton a segéllyel szembeni alternatívává válik, akkor elengedhetetlen, hogy a két rendszer rivalizáljon, így aki csak teheti, minimális

⁷ Uo. 41.

⁸ Artner Annamária. Közfoglalkoztatás és versenyképesség. Munkaügyi Szemle 2013/1. 12.

⁹ Várad Mónica Mária. A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben. Esély. 2010/1. 79-100.

plusz jövedelemért nem választja a sokszor nehéz körülmények között végzendő, megaláztatással együtt járó munkát. Ha valóban egy morális ösztönző a közfoglalkoztatás valódi indoka, akkor nem-e az lenne a feladat, hogy magasan megbecsültté és szerethetővé tegyék a munkát? A „workfare”¹⁰ paradigmában, természetesen a válasz: nem. Így hát elégedjünk meg annyival, hogy a közfoglalkoztatás morális értelme minden esetre is kétséges. A munkát nem teszi szerethetővé és megbecsültté, így viszont lehet, hogy munkára kényszerít, de nem biztos, hogy egy úttal munkára is nevel.

A társadalmi kontextustól kissé eltávolodva azt is észre kell vennünk, hogy a közmunka megszervezése és adminisztrálása egy viszonylag költséges aktus. Kulinyi Márton remekül bemutatja a kérdés hazai történetén keresztül, hogy milyen anomáliák keletkeztek a párhuzamosan futó programokból.¹¹ Még ha ettől eltekintünk is, és feltételezzük, hogy lehetséges egy adminisztratív értelemben tökéletes közfoglalkoztatás-szervezés, akkor is be kell látnunk, hogy az értelmes közmunka megtalálásának, a megfelelő munkaerő odajuttatásának, a munka ellenőrzésének, a kifizetéseknek, az eszközbeszerzéseknek és hosszan folytathatnám, megvan a maga költsége. Ahogy Kulinyi írja: „manapság közfoglalkoztatásra évi 150-200 milliárd forint kerül elköltésre, figyelembe véve a szükséges önrészt és a logisztikai költségeket is”.¹² Egyrészt ezt tekinthetjük ellenösztönzőnek a közfoglalkoztatással szemben, másrészt viszont az államelméletekből tudjuk, hogy a bürokrácia erős nyomást tud kifejteni az állam részvételének szélesítése érdekében. Leegyszerűsítve, azok, akik a közfoglalkoztatások szervezésében dolgoznak, érdekeltek abban, hogy a közfoglalkoztatás minél szélesebb körben legyen alkalmazva. Nem gondolnám, hogy ez önmagában bármilyen program megszervezéséhez elég, de mindenképpen számolnunk kell a bürokrácia hatásaival, ha a közfoglalkoztatás értelmét keressük, vagy éppen értelmet kívánunk annak adni.

Kulinyi idéz egy kutatást, aminek keretében megkérdezték a közfoglalkoztatókat annak érdekében, hogy kiderítsék, ők miért gondolják jónak vagy legalább is fontosnak a közmunkát. Nézzük ezeket végig, hogy kissé specifikusabbá és plasztikusabbá tegyék az eddig megfogalmazottakat.¹³

¹⁰ A „workfare” modell lényegét jól összefoglalja Csoba: „A dologházak filozófiája, megvalósításának formája alapvetően nem sokban különbözött a napjainkban formálódó „workfare” típusú közfoglalkoztatási programoktól. A legfontosabb közös vonás, hogy mindkét esetben kötelező a részvétel, s hogy egyfelől a végzett munka biztosította jövedelem általában elmarad a piacon szerezhető jövedelmek mögött (a kevésbé választhatóság elve), másfelől csupán az egzisztenciális minimum biztosítását célozza, bár – különösen családfenntartók esetében – általában nem sikerül elérnie.” Csoba Judit im. 29.

¹¹ Kulinyi Márton im.

¹² Uo. 17.

¹³ Uo. 21.

1. Azzal minden megkérdéztet egyetért, hogy a közfoglalkoztatottak ezen az úton lehetőséget szereznek a legális jövedelem megszerzésére. Ebben az állításban több dolog sűrűsödik össze. Az egyik az, hogy jövedelmet szereznek, tehát gondoskodunk valahogyan az embertársainkról, azaz a közmunkának van valamiféle szociális vagy legalább is emberbaráti célja. A másik az, hogy legalisan lehet ezt a jövedelmet megszerezni, tehát nem bűncselekmények útján. Ebben megtestesül a „workfare” paradigma egyik alappillére, a szegények kordában tartása.

2. A legtöbben azt is megemlítik, hogy a közmunkán keresztül lehet ellátni bizonyos önkormányzati/intézményi/állami feladatokat. Ez minden bizonnyal így van. Ez erős motiváció lehet a döntéshozók részéről a közfoglalkoztatás fenntartására és bővítésére. Azonban ez így, ebben a formában nem szokott a nyilvánosság előtt elhangzani. Ugyanis a gyakorlatban ez azt jelenti, hogy elbocsájtanak olyan munkavállalókat, akiket addig/korábban a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény, vagy a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény, vagy bizonyos körben a Munka Törvénykönyve keretében foglalkoztattak, és a számukra gyengébb védelmet nyújtó közfoglalkoztatási jogviszonyban alkalmazzák őket akár ugyanarra a munkakörre. Nehéz úgy a munka értelméről és értékéről beszélni, ha közben valódi indokként ez van a háttérben. Mivel erről a jelenségről számadatok nem állnak rendelkezésre, ezért kezeljük ezt úgy, mint tettük azt fentebb a bürokráciaelmélettel, azaz valószínűsíthetően önmagában ez az esetleges hozzáállás nem adna értelmet és célt a közmunkának, de felerősítheti az érdekeltséget annak fenntartásában és kibővítésében.

3. Bár kritikaként gyakran elhangzik, hogy mindez csak statisztikailag igaz, de nyilvánvaló tény, hogy a közfoglalkoztatás nagy előnye, hogy csökkenti a munkanélküliséget. Ahogyan korábban említettük már, ez valóban így van, csökkenti, mégpedig azonnal. Hiszen ha valaki dolgozik, akkor nem munkanélküli; ahány embert az állam bevon a közfoglalkoztatásba, annyival csökkenti a munkanélküliséget. Viszont önmagában ez az érv nem adhat értelmet a közfoglalkoztatásnak. Egyrészt, az államnak nincs ahhoz megfelelő eszköze, hogy ezen az úton felszámolja a munkanélküliséget. Másrészt pedig ez magára a (megvalósult) szocializmusra volt jellemző, ami egyszer már – különböző, de részben ebből a szempontból is releváns okok miatt – megbukott. Tehát nem lehet a közfoglalkoztatás célja, hogy megszüntesse a munkanélküliséget azon az áron, hogy elrejtje azt az állam berkein belül.

4. Hasonló a helyzet azzal a megközelítéssel is, hogy a közfoglalkoztatás csökkenti a segélyezettek számát. Természetesen ez is így van. Viszont ha pusztán csak annyi történik, hogy a segélyt munkabér címen folyósítjuk és ezért valamilyen öncélú, a köz számára nem, vagy kevéssé hasznos munkavégzést várunk el, akkor ismét egy, a dologházakra emlékeztető szituációban találjuk magunkat.¹⁴ Ha

¹⁴ Kiváló példa ezen megközelítés groteszk mivoltára a nagyállói ínségdomb. Lásd itt: <http://www.szate.van.hu/keret.cgi?idomb.htm> (2013-11-01.)

értelmesen szeretnénk az utóbbi két pontban összefoglaltakat megközelíteni, akkor valami olyasmit kellene feltételeznünk, hogy a közmunka terheket vesz le az államról és egyúttal előnyöket nyújt a köz számára. Ez akkor történik meg, ha az állam jóval kevesebbet fordít az adott állampolgárokra és szerencsés esetben egyéb úton bevételekhez is jut általuk. Ez történik, ha egy munka nélkül lévő állást talál a piacon. Nem kell őt munkanélküli ellátással vagy segéllyel támogatni, és egyúttal elkezd fizetni a járulékokat és adókat, közvetve pedig a számára elérhető többletfogyasztáson keresztül növeli a forgalmi típusú adókból származó bevételeket is. A kérdés tehát az, hogy egy közfoglalkoztatottal anyagilag profitál-e az állam? A válasz borzasztóan komplikált, mert minden egyes esetben más érték teremt meg az adott közfoglalkoztatott. Lehetséges, hogy bizonyos programok keretében valóban „jól jár” az állam a közfoglalkoztatással, ugyanakkor az is elképzelhető, hogy ez nem történik meg. Tehát a „közfoglalkoztatás csökkenti a munkanélküliséget és a csökkenti a segélyezették számát” típusú érvelések relevánsak, de csak akkor meggyőzőek igazán, ha az adott elvégzett munkáról számszerűsíthető hatástanulmány készül. Általában véve kijelenthető, hogy ezek az érvek részben azért igazolják a közmunkát, mint a munkanélküliségre adott választ.

5. A munkavégző képességek regenerálódása és az önértékelés javulása is értelmes és erős érvnek tűnik a közfoglalkoztatás mellett. A kutatásban résztvevők is említik ezeket. Feltételezni lehet, hogy valóban van ilyen hatása a közmunkának. Arra már korábban rámutattunk, hogy az állam ezt kikényszeríteni szeretné a közfoglalkoztatással. Ebben a kényszerű formában nem biztos, hogy a munka megtartja a morális értékét, de az kétségtelen, hogy önmagában véve, mint a termelés alapja, a független ember záloga egy rettentően fontos tényezője az önértékelésnek.

Az szintén kérdéses lehet, hogy regenerálja-e a közfoglalkoztatásba bevont munkaerő munkavégző képességét az elvégzett munka. A korábban idézett számok, amik szerint csak nagyon kevesen jutnak vissza ez által az elsődlegese munkaerőpiacra, nem ezt mutatják. Mindazonáltal azt gondolom, hogy a munka által igényelt rendszeres életvitel, a munkával kitöltött munkanap valóban fontos részei a szellemi és fizikai képességek megőrzésének, adott esetben regenerálásának. Ez által megalapozottnak tűnik az érveket elfogadni, viszont kétséges, hogy a kényszer nem közömbösíti-e a pozitív hozadékokat.

A fentieket összefoglalva, azt gondolom, hogy napjaink gazdasági és társadalmi keretei között van létjogosultsága a közfoglalkoztatásnak, és számos esetben valóban hatékony eszköze lehet a foglalkoztatáspolitikának. Viszont mint oly sok esetben, itt is arra kell figyelnie a jogalkotónak, hogy „ne kardot használjon ott, ahol szikét kellene”.

Nemzetközi kitekintés

Annak érdekében, hogy tisztábban láthassuk a hazai viszonyokat, nagyon röviden szeretném áttekinteni a közfoglalkoztatás nemzetközi történetét, mert úgy

gondolom, hogy a magyar szabályozás nem példa nélküli, sőt bizonyos tekintetben jól illeszkedik a nemzetközi folyamatokba.

Kiindulópontnak tekinthetjük ilyen szempontból az amerikai New Deal programot, amely az 1929-33-as Nagy Gazdasági Világválságra adott válaszként született meg.¹⁵ A közfoglalkoztatás célja és indoka a válság miatt munkanélkülivé vált hatalmas tömegek munkához juttatása és ezen keresztül a gazdasági fejlődés újraindítása volt. Az elképzelés lényege röviden az, hogy ha a gazdaság válságba kerül, akkor az állam pótlólagos keresletet generálva segítheti a válság mélységének csökkentését. Ha ugyanis az állam megrendelőként komoly infrastrukturális beruházásokat indít, vagy akár önmaga kivitelezi azokat, akkor jövedelemhez jutatja a magánszférát, a vállalkozásokat és a munkavállalókat egyaránt. Ez egyébként a klasszikusan szociáldemokrata megközelítéshez áll közelebb a magyarázatot tekintve.

Áttérve Európára, a kétezres évek elején más megközelítésből jutunk el a közfoglalkoztatáshoz. Nem az állam által biztosított munkalehetőség, hanem az állam által felállított munkakényszer felől. Az igen széleskörű német jóléti ellátórendszer reformjának tekinthető a Peter Hartz pénzügyminiszter nevével fémjelzett változás. A világviszonylatban addig nagyvonalúnak számító állami támogatórendszer szigorítása tulajdonképpen munkakényszeret visz a rendszerbe. Aki a munkanélküli biztosításból származó járadék folyósítását követően sem képes munkát találni, az egyrészt a korábbi rendszerhez képest egy szerénynek mondható összeget kap segély gyanánt, másrészt el kell vállalnia az állam által számára biztosított munkát. A német állam ettől a szigorú kénysertől remélte, hogy a munkavállalók elindulnak a munkaerőpiac kevésbé vonzó pozíciói felé is.¹⁶

A Hartz-rendszer tulajdonképpen egyfajta válságkezelésként értelmezhető. Ha a recesszió oka, akár csak részben a munkanélküliség, akkor jó eszköz lehet a közfoglalkoztatás. Erre alapozva a 2008 óta tartó válságra is adekvát válasznak tűnik ez a legtöbb európai országban. Koltai Luca vonatkozó tanulmányából láthatjuk, hogy a legkülönbözőbb gazdasági fejlettségű európai országokban egyaránt megjelenik, vagy tovább él a közfoglalkoztatás a válság ideje alatt. A célok minden egyes országban megegyeznek azokkal, amiket korábban felsoroltunk: szegénységnyihítás, munkaszocializáció és munkaerőpiaci integráció. A legtöbb rendszer azonban annak tudatában működik, hogy „a közszférában történő támogatott foglalkoztatás nem javítja a résztvevők munkaerőpiaci helyzetét, de hozzájárul ahhoz, hogy a munka világától legtávolabb lévők aktívak maradjanak.”¹⁷ A vizsgált országok közül több helyen is erős a munkakényszer

¹⁵ Koltai Luca. A közfoglalkoztatás szerepe válság idején az európai országokban. In: Munkaügyi szemle. 2013/1., 27.

¹⁶ Dougherty, Carter. Jobless Germans Face a New Round of Benefit Cuts. http://www.nytimes.com/2004/12/30/business/worldbusiness/30hartz.html?_r=0 (2013.11.01.)

¹⁷ Koltai Luca im. 32.

azáltal, hogy a közfoglalkoztatás visszautasítása a segélyek elvesztésével jár. Ilyen módon valóban elmondhatjuk, hogy a magyar rendszer nem egyedi, sőt ha a ráfordított kiadásoktól eltekintünk, akár tipikus megoldásnak is tűnhet.¹⁸ Ennek tudatában próbáljuk most a magyar rendszert szemügyre venni.

Közfoglalkoztatás Magyarországon

Kulinyi Márton korábban már ismertetett munkája egy olyan történeti áttekintéssel szolgál, amely bemutatja, hogy a céljait és módszereit tekintve hogyan változott a közfoglalkoztatás Magyarországon a XVIII. századtól napjainkig.¹⁹ Igazán releváns a közfoglalkoztatás elmúlt 20-25 éves története lehet számunkra, ebből ugyanis kiderül, hogy a rendszerváltástól kezdve mindig is bevett módszer volt a közfoglalkoztatás Magyarországon. A megnevezés viszonylag gyakran változott, néha a közfoglalkoztatás több formában is futott egymás mellett, annak érdekében, hogy a munka nélkül lévők fentebb tárgyalt problémáira valamiféle megoldást kínáljon. Némely esetekben kimondottan a depressziós térségekre koncentrált az aktuális kormányzat, máskor viszont éppen az általános jelleg került előtérbe. A közhasznú foglalkoztatástól tehát viszonylag heterogén, de mégiscsak egyenes út vezetett el napjaink Nemzeti Közfoglalkoztatási Programjához és a Magyar Munka Tervhez.

A hatályos szabályozás részleteit a 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló jogszabály rögzíti. Nem szeretném a törvény részletszabályait taglalni, mivel az egy különálló munka lehetne, de általánosságban arra mindenképpen ki kell térnünk, hogy a szabályozás értelmében a felajánlott közfoglalkoztatást a munkanélkülinek mindenképpen el kell fogadnia, hiszen e nélkül a munkanélküli ellátó rendszeren és egyúttal a szociális ellátó rendszeren kívül találja magát.²⁰

A közfoglalkoztatásról jelenleg azt érdemes tudni, hogy azt a Belügyminisztérium koordinálja,²¹ hangsúlyozva ezzel a szigort és a szakmai elvárások helyett valamiféle rendészeti kontroll fontosságát. A legfontosabb szabályok a következők.

¹⁸ Az erre fordított kiadások arányához lásd Scharle Ágota 2013 október 24. a Corvinus Egyetemen elhangzott előadása nyomán: Public expenditure and participant stocks on LMP (Labour Market Programmes) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP> (2013.11.03.)

¹⁹ Kulinyi Márton im. 18-25.

²⁰ Egy szemléletes esettanulmány: Így járhat, ha nem kell a közmunka.

http://index.hu/gazdasag/2013/10/30/igy_utasitsd_vissza_a_kozmunkat/ (2013.11.02.)

²¹ Bagó József. A közfoglalkoztatás célja és szabályozása. Munkaügyi Szemle. 2013/1. 4.

A közfoglalkoztatást az államhoz valamilyen módon kapcsolódó szervek végzetik, ők az úgynevezett közfoglalkoztatók.²² A legfontosabb szereplők ebben a körben hagyományosan és jelenleg is az önkormányzatok, a vízügyi igazgatóságok, nemzeti parkok, de fontos szereplő a MÁV is. A közfoglalkoztatók csak bizonyos feladatokat végeztethetnek el a közfoglalkoztatottakkal, praktikusan olyat, ami állami vagy más módon közösségi feladat, azzal a kikötéssel, hogy törvény nem írja elő a speciális (közalkalmazotti, közszolgálati vagy kormányzati közszolgálati) jogviszonyt az adott munkakörre.

Akik ezeket a feladatokat elláthatják, a következő kritériumoknak kell, hogy megfeleljenek: munkaügyi kirendeltségen regisztrált álláskeresők, foglalkoztatás helyettesítő támogatásban, illetve álláskeresési vagy szociális ellátásra nem jogosult álláskeresők, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesülő személyek. A konkrét programok, amelyeknek keretében ezen személyek csatlakozni tudnak vagy kényszerülnek a közfoglalkoztatáshoz: rövid időtartamú foglalkoztatás támogatása (legfeljebb 4 hónap időtartam, napi 4 órás munkaidő), hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatása (legfeljebb 12 hónap időtartam, napi 6-8 órás munkaidő), országos közfoglalkoztatási program támogatása (legfeljebb 12 hónap időtartam, napi 8 órás munkaidő), mintaprogram támogatása (legfeljebb 12 hónap időtartam, napi 8 órás munkaidő) és a közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás.

Az állam ezen programok keretében különböző arányban – 50 és 100 százalék között – hozzájárul a felmerülő bérköltséghez, a közvetlen költségekhez és a szervezési költségekhez is. A gyakorlatban az adminisztrációt mind a közfoglalkoztatottak, mind a közfoglalkoztatók felé a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat munkaügyi kirendeltségei intézik.

A közfoglalkoztatottak minden pozícióban egy erősen nyomott bért tudnak megszerezni, például a végzettség nélküli munkakörben heti 40 órában dolgozó közfoglalkoztatottak bruttó 75.500 forint jövedelemre számíthatnak.²³ Egyebekben is alacsonyabb a dolgozók védelme ebben a rendszerben a Munka Törvénykönyvéhez képest. A szerződés itt mindig határozott időre jön létre, próbaidő nélkül. A próbaidő hiánya akár a dolgozót is erősíthetné, ha az nem mindig határozott idejű szerződés keretében lenne rögzítve, így azonban sokkal inkább van arról szó, hogy a dolgozó nem léphet vissza attól a munkától, amit neki szántak. A közfoglalkoztatottak szabadsága egységesen évi 20 nap, ami a legtöbb

²² A következőkben a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkársága által elkészített összefoglalóra támaszkodom, amely az NFSZ honlapján elérhető. Amit a közfoglalkoztatásról tudni kell.

http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=nfsz_kozfoglalkoztatás (2013.11.02.)

²³ Így változik a közmunkabér.

http://www.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/igy_valtozik_a_kozmunkaber.177937.html (2013.11.02.)

esetben jelentős hátrányt jelent az Munka Törvénykönyvéhez képest. Előnyt jelenthet, hogy bizonyos programokban a végzett munkához képzések is kapcsolódnak, így segítve az elsődleges munkaerő-piacra való visszajutást. Ennek hatékonyságáról azonban a korábban bemutatottak alapján nem lehetünk meggyőződve, de a szándék mindenesetre látszik.

Összegezve az mondható el, hogy a közfoglalkoztatás, úgy, ahogy az elméleti háttér bemutatásánál is látszott, bizonyos esetekben lehet megoldás bizonyos problémákra, viszont legalább annyi kérdést vet fel, mint amennyit megválaszol. A programok hatékonysága, a közfoglalkoztatottak államtól független munkavállalása, a szegénység csökkentése, mind a kitűzött célok között szerepel, de korántsem biztos, hogy alapos vizsgálatok után eredményeket könyvelhetünk majd el. Azonban valami talán mégis teljesül: a munkára nevelés. Ennek viszont a kvázi munkakényszer az ára, aminek lehetséges következményeire pedig már korábban kitértünk. Kérdéses lehet az is, hogy mennyiben van ez a rendszer – de akár más európai rendszerek is – összhangban az Európai Unió Alapjogi Chartája 5. cikkének (2) pontjával, ami szerint senkit sem lehet kényszermunkára vagy kötelező munkára igénybe venni. Ennek megválaszolása és a jogi konzekvenciák megfontolása azonban már egy másik dolgozat feladata.

Irodalomjegyzék:

- Artner Annamária. Közfoglalkoztatás és versenyképesség. Munkaügyi Szemle 2013/1., 7-16.
- Bagó József. A közfoglalkoztatás célja és szabályozása. Munkaügyi Szemle. 2013/1. 4-5.
- Csoba Judit. „Segély helyett munka.” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. Szociológiai Szemle. 2010/1. online: http://www.szociologia.hu/dynamic/szocszemle_2010_1_26_50_csobaj.pdf (2013.11.03.)
- Dougherty, Carter. Jobless Germans Face a New Round of Benefit Cuts. http://www.nytimes.com/2004/12/30/business/worldbusiness/30hartz.html?_r=0 (2013.11.01.)
- Koltai Luca. A közfoglalkoztatás szerepe válság idején az európai országokban. Munkaügyi szemle. 2013/1., 27-37.
- Kulinyi Márton. A közfoglalkoztatás változó céljai. Munkaügyi Szemle. 2013/1., 17-27.
- Moore, Stephen. Missing Milton: Who Will Speak For Free Markets? <http://online.wsj.com/news/articles/SB124355131075164361> (2013.10.23.)
- Váradi Mónika Mária. A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben. Esély. 2010/1. 79-100.
- Amit a közfoglalkoztatásról tudni kell. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=nfsz_kozfoglalkoztatas (2013.11.02.)
- Így járhat, ha nem kell a közmunka. http://index.hu/gazdasag/2013/10/30/igy_utasitsd_vissza_a_kozmunkat/ (2013.11.02.)
- Így változik a közmunkabér. http://www.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/igy_valtozik_a_kozmunkaber_177937.html (2013.11.02.)
- Public expenditure and participant stocks on LMP (Labour Market Programmes) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP> (2013.11.03.)
- Viktor Orban interview: 'Patriotism is a good thing' <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/hungary/10373959/Viktor-Orban-interview-Patriotism-is-a-good-thing.html> (2013.10.27.)