

DR. NOVOSZÁTH PÉTER CSC.

EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR
KÖZPÉNZÜGYI KUTATÓINTÉZET



Az egységes közfoglalkoztatási rendszer létrejött, főbb jellemzői Magyarországon

1. Bevezetés

A korábban működő közmunkaprogramokat, közcélú és közhasznú munkavégzést 2011 januárjától egységesen a közfoglalkoztatás rendszere váltotta fel Magyarországon. A közfoglalkoztatás a halmozottan hátrányos helyzetű, munkaképes korú, munkára alkalmas egészségi állapotú, de munkahellyel tartósan nem rendelkező, ezért állami támogatást – pl. foglalkoztatást helyettesítő támogatást – igénybe vevő emberek számára biztosít határozott időtartamra jövedelemszerző tevékenységet. A közfoglalkoztatás célja, hogy a már hosszabb ideje inaktív, hátrányos helyzetben lévő emberek sikeresen vissza-, illetve bekerüljenek az elsődleges munkaerőpiacra. A közfoglalkoztatás keretében még védett körülmények között, de már a nyílt piaci elvárásokhoz közelítő feltételek mellett történik a foglalkoztatás, mely elősegíti a bevont személyek foglalkoztathatóságának javítását, munkaképességük fejlesztését, szinten tartását. A közfoglalkoztatás ma még jellemzően nem a megváltozott munkaképességű emberek számára létrehozott foglalkoztatási forma. A rendelkező jogszabály azonban – mint a közfoglalkoztatásba bevonható célcsoportot – nevesíti azon megváltozott munkaképességű személyeket is, akik rehabilitációs ellátásban részesülnek.

A Belügyminisztériumhoz került 2011 júliusától az új típusú közfoglalkoztatási rendszer koordinációja, amelynek célja, hogy átmeneti munkalehetőséget biztosítson az elsődleges munkaerőpiacról tartósan kiszorult, jellemzően a hátrányos helyzetű járásokban, településeken élő személyek részére, továbbá a foglalkoztatás közvetlen költségeinek finanszírozásával biztosítsa az értékteremtő munkavégzés feltételeit és lehetőségeit. További fontos cél, hogy a közfoglalkoztatási programok biztosítsák az elsődleges munkaerőpiacra történő elhelyezkedéshez szükséges megfelelő munkakultúra kialakítását, elsajátítását, a szükséges képzettség megszerzését, illetve a közfoglalkoztatás bázisán tényleges termelő, önálló „társadalmi vállalkozások”, a szociális szövetkezetek alapjainak a megteremtését. A Kormány a közfoglalkoztatást átmeneti eszköznek tekinti, de mindaddig szükséges e rendszer

fenntartása, amíg a piacgazdaság keretein belül nem érhető el a teljes foglalkoztatottság.

2. Közfoglalkoztatási rendszerek szerte a világon

A közfoglalkoztatás és a közmunka programok több ezer éves múltra tekintenek vissza az egész világon. A nagy építkezések, mint a Stonehenge (Kr.e. 3100), a Gízai piramisok (Kr.e. 2550), a Kínai Nagy Fal (Kr.e. 210) megvalósítása, a hozzájuk szükséges erőforrások biztosítása, a végrehajtás irányítása, olyan központi apparátus segítségével folyt, amelyek ma is a közmunka projektek legfőbb sajátosságai. Mégis manapság a legtöbb embernek, ha a közmunka programokat említik, leginkább az amerikai New Deal során megvalósított nagyszabású fejlesztések jutnak az eszébe, amelyekkel sikerült az Egyesült Államok gazdasági fejlődését az 1929-es nagy pénzügyi és gazdasági világválságot követően megalapozni, amelyek máig létfontosságúak az Egyesült Államok modern infrastruktúrájához.

Franklin Delano Roosevelt amerikai elnök 1933. március 4-én hirdette meg az új gazdasági-társadalmi irányvonalát, a New Dealt (új irányvonal), amely keretében a világ máig legismertebb és legnagyobb hatású közmunka programjait indította el. A munkanélküliség mértéke ekkor már elérte a 25%-ot az Amerikai Egyesült Államokban. A munkanélküliség megszüntetésére három nagyon fontos intézményt hoztak létre ekkor a Polgári Védelmi Hadtestet (Civilian Conservation Corps), a Közmunka Hivatalt (Public Works Administration) és a Közmunka Projektet Irányító Hivatalt (Works Progress Administration – 1939-től Work Projects Administration) annak érdekében, hogy a pénzügyi és gazdasági válság hatására a társadalom periferiájára szorult amerikaiak visszakerülhessenek a munka világába. A közmunka programok keretében erdőket ültettek, utakat, hidakat építettek, folyószabályozást végeztek és számos máig kulcsfontosságú létesítményt építettek föl. E projektek során 3470 tűzoltó tornyot építettek, 97 ezer mérföldnyi út épült, 3 milliárd fát ültettek, 711 állami parkot hoztak létre, több

mint 3 millió alkalmazottat foglalkoztattak. A munkanélküliek száma 15 millióról 9 millióra csökkent az Amerikai Egyesült Államokban jelentős részben a közmunka programok hatására 1933 és 1939 között. Többek között a Los Angeles-i Griffith obszervatórium, a New York-i LaGuardia repülőtér, a Grand Coluee gát, a Forth Peck gát, a Hoover gát, a Triborough híd, a Blue Ridge autótút, a Lincoln alagút, vagy a Miami Key Westtel összekötő 127,5 mérföld hosszú autószerda is ekkor, e projektek során készült el. Az intézkedések következtében az amerikai gazdaság újra növekedésnek indult és az évtized végére az Egyesült Államok kilábalta a válságból.¹

2.1. Munkalapú szociális modellek (workfare) és programok az Egyesült Államokban

A munkalapú szociális modell (workfare), egy alternatív modellje a hagyományos szociális jóléti, elsősorban is a feltétel nélküli segélyezési rendszereknek. A workfare kifejezés James Charles Evers amerikai polgárjogi vezetőtől származik 1968-ból, amelyet Richard Nixon egykori amerikai elnök egy televíziós beszédében tett széles körben ismertté és elterjedtet 1969 augusztusában.²

A hagyományos jóléti juttatási rendszerek általában jutalmazták azokat, akik bizonyos feltételek esetén, például ha munkát keresnek vagy megfelelnek bizonyos alap kritériumoknak, hogy képtelenek munkát keresni vagy munkát vállalni. A workfare rendszerekben ellenben meghatározott követelményeknek kell megfelelnie (iskolafelkészítés, egészségügyi szűrővizsgálaton való részvétel, közmunkavégzés stb.) az érintetteknek, hogy továbbra is megkapják a szociális juttatásokat. Ezek a követelmények gyakran több tevékenység kombinációi, amelyek célja, hogy javítsa az érintett foglalkoztatási kilátásait (például képzés, rehabilitáció és a szakmai gyakorlat megszerzése), amelynek a költségeihez a jelölt hozzájárul (fizetett, de rosszul fizetett munka). A workfare rendszereknek két fő típusa terjedt el leginkább, egyrészt amelyek közvetlenül ösztönzik a foglalkoztatást, az érintett közvetlenül a munkaerő-piacra való visszakötését, bekerülését teszik lehetővé és azok, amelyek célja, hogy növelik az emberi tőkét, az érintett foglalkoztathatóságát például oktatásban, képzésben való részvétel révén. Ez utóbbiaknak is az a célja, hogy ösztönözzék a foglalkoztatást, csak azt indirekt módon igyekeznek megvalósítani.

A munkalapú (workfare) programoknak több előnye is van. Egyrészt az adófizetők úgy érzik, hogy kapnak valami ellenértéket, amikor azt látják, hogy a segélyben részesülők megdolgoznak a juttatásokért. Másrészt a tartós munkanélküliek újbóli foglalkoztatásának egyik legfőbb akadálya a közelmúltbeli munkahelyi, szakmai tapasztalat, a munkalapú (workfare) programok pedig éppen ezt biztosítják

számukra. A workfare programok egyik legnagyobb előnye pedig az, hogy támogatja a társadalmi kohéziót és képesek a társadalom szerkezetének kedvező átalakítására. Az elmúlt évtizedekben Braziliától Chilén át Bangladesig és Indiáig, az Egyesült Államoktól, Nagy-Britanniától Ausztrálián át a kelet- és közép-európai országokig számos ország indított már ilyen programokat, amelyek közül több már egy évtizede sikerrel fut.³

Amikor Bill Clinton amerikai elnök 1996. augusztus 22-én aláírta a Személyes Felelősségi és a Munkalehetőségi törvényt (Personal Responsibility and Work Opportunity Act), bejelentette „a jólét ezzel véget ért, ahogy a jólétet eddig ismertük”. Teljesítette ezzel 1992-es kampány ígéretét, megszüntette az Egyesült Államokban a szegények addig hatvan éve működő garantált szövetségi biztonsági hálóját és létrehozta helyette a workfare rendszert az Egyesült Államokban.

Az új törvény megalkotásának közvetlen előzménye az volt, hogy a korábbi szociális segélyezési gyakorlat következtében a támogatásban részesülő családok száma ugrásszerűen megnőtt, 1936 és 1969 között 162 ezerről 1 millió 875 ezerre nőtt.⁴ A hetvenes években pedig mivel a program szövetségi finanszírozása nem növekedett az infláció mértékével megfelelően a támogatások reálértéke mintegy felére (47%-kal) csökkentek és egyre nagyobb nehézséget jelentettek azok finanszírozása egyes államok és városok számára (Ohio, Texas, Cleveland).⁵ Az a körülmény is jelentős mértékben támogatta az új törvény elfogadtatását, hogy az amerikai társadalom egyre nagyobb mértékben aggódott amiatt, hogy a korábbi segélyezési rendszer miatt a szegények túlzott mértékben függővé váltak az állami támogatásoktól, és egyre kevésbé igyekeztek munkát találni.⁶ A nyolcvanas években ezért a korábbi segélyezési rendszer egyre több bírálatot kapott a hatástalansága miatt. A törvényjavaslat támogatói azzal érveltek, hogy a segélyezettek csapdába esnek, és ezért nem tudnak kitörni a szegénységből.⁷

Az 1996-os jóléti reform sikeresnek bizonyult, a segélyezettek száma 60%-kal csökkent az elkövetkező években. A foglalkoztatottak aránya az érintettek körében az 1993-as 44%-ról 2000-re 66%-ra nőtt. Az érintettek jövedelmei is növekedtek és a szegénységi ráta a korábbi éles emelkedés he-

¹ HOLLAND, Bill (2017): *The Great Depression Top Five Public Works Projects of the New Deal*. Owlacation, February 24, 2017. Letöltve: 2018. július 24. <https://owlacation.com/humanities/The-Great-Depressions-The-Top-Five-Public-Works-Projects-of-the-New-Deal>

² PECK, Jamie, (2001): *Workfare states: The Guilford Press*. New York, 2001. 414 o. ISBN: 157230636X

³ BERNÁT Anikó – GÁBOS András – GERHARDT Erik – MEDGYESI Márton – TÓTH István György (2010): *Aktív szociálpolitikai eszközök, feltételekhez kötött készpénztranszferek a világban és Magyarországon*. Társi, Budapest, 2010. május, 6. o.

⁴ LEWIT, Eugene; TERMAN, Donna; BEHRMAN, Richard (1997): *Children and Poverty: Analysis and Recommendations The Future of Children*. Children and Poverty Vol. 7 • No. 2 – Summer – Autumn, 1997) 10. o., Princeton University, DOI: 10.2307/1602384

⁵ GREENBERG, Mark; BAUMOHL, Jim (1996): *Income Maintenance: Little Help Now, Less on the Way, in Homelessness in America 1996*, Oryx Press. National Coalition for the Homeless, 2201 P St. NW, Washington, DC 20037; 202/462-4822. 291 o.

⁶ 42 U.S. Code § 1314a – Measurement and reporting of welfare receipt. Letöltve: 2018. július 30. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/1314a>

⁷ GILLIAM, Franklin D., Jr. (1999): *The „Welfare Queen” Experiment: How Viewers React to Images of African-American Mothers on Welfare*. Nieman Reports The Nieman Foundation for Journalism at Harvard University Vol. 53 No. 2 Summer 1999. 7 o. Letöltve: 2018. július 29.

<https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt17m7r1rq/qt17m7r1rq.pdf>

2.1.1. táblázat
Hagyományos jóléti (welfare) struktúrák és munkalapú (workfare) stratégiák

	Jóléti struktúrák	Munkalapú stratégiák
Ideológiai elvek	Jogosultság Támogatások szétosztása igény szerint	Viszonosság, kölcsönösség A munka és a munkavállalás értékeinek a megerősítése
Célok/alapok	A szegénység csökkentése jövedelemtranszferek révén Reagálás az éppen felmerülő szociális igényekre jogosultságok kiterjesztése és programok útján	A jóléti függőség kezelése a munkavállalás támogatása által. A munkaerő-piaci részvétel maximalizálása, munkaerőpiac orientált egészségügyi osztályozás által
Párbeszéd meghatározása	Elégedettség és jogosultság szükségessége Bürokratikus szabályok és normák Szervezetileg befelé forduló és rendszer központú, mintsem ügyfél orientált	Munka, egyéni felelősség, egyéni/családi önellátás Üzleti/foglalkoztatási szabályok és normák a munkára való felkészüléshez, gyógyító szolgáltatások a munkaképtelenségre Kifelé összpontosító
Eszközök	Passzív jövedelemtámogatások	Aktív munkaerő-piaci integráció
Munkaügyi szabályozó funkciók	A bérmunka kizárása Társadalmilag szankcionált befogadó csoportok kategorikus ismérvek és vélt meghatározások alapján	A bérmunka elfogadása Piac orientált csoportok a munkaképesség alapján meghatározva
Társadalmi kapcsolatok	A passzív alanyok jogosultságainak a meghatározása	Aktív alanyok beavatkozó eseménykezelése
Hierarchia	Központosított ellenőrzés Korlátozott helyi autonómia a programtervezésben Menedzselés bejövő ellenőrzések és szankciók által	Központi irányított zenekari decentralizáció Növekvő helyi megítélés a programtervezésben Menedzselés teljesítmény célok és ösztönzők által

Forrás: Peck, Jamie, (2001) i.m. 14. o.

lyett 15,1%-ról 11,3%-ra csökkent.⁸ Az előírt munkakövetelmények meglehetősen méltányosak voltak, és csak a segélyezett 30-40%-ától követelte meg, hogy munkát vállaljanak vagy munkához kapcsolódó tevékenységek végzésében vegyenek részt, és megköveteljék a támogatásban részesülőktől, hogy hetente legalább 20 órát dolgozzanak a támogatásuk teljesítéséhez.⁹

2.2. Munkalapú szociális modellek (workfare) és programok Ausztráliában

A Dole munkája egy ausztrál szövetségi kormányprogram, a workfare típusú modellek egy tipikus példája, amelyik a munkaalapú jólét biztosítására irányul. Ezt a programot 1997-ben először próba jelleggel, majd 1998-tól pedig teljeskörűen is bevezették Ausztráliában és immáron 30 éve működik. A Dole munkája program olyan munkaköröket kínál, ahol a munkanélküliek olyan készségeket és tapasztalatokat szerezhetnek, amelyek révén munkát találhatnak, és ezzel segíti visszatérésüket a helyi közösségeik életébe.¹⁰ A Dole munkája projekt az ausztrál kormány munkaerő-foglalkoztatási szolgálatának része. Egy munkatapasztalat-program,

amelynek célja, hogy segítse az álláskeresőket új készségeket szerezni, miközben munkát keresnek. A Dole keretében ajánlott tevékenységeket non-profit szervezeteknél és helyi, állami, területi és ausztrál kormányzati szerveknél végzik az álláskereső. Sok olyan tevékenység létezik, amelyet a Dole résztvevője végezhet. Például:

- kertészkedés vagy karbantartás
- számítógépes grafikai munka
- házi állatok vagy vadon élő állatok védelmére irányuló tevékenységeket
- kiskereskedelmi tevékenység
- közparkok rehabilitációja
- irodai adminisztráció
- raktári feladatok.

Vannak korlátozások a munkanélküliek által végezhető munkák típusára vonatkozóan. Például a „Dole” munka nem tartalmazhat tevékenységeket a gyermekgondozásban, az óvodákban vagy az idősek vagy más kiszolgáltatott emberek gondozásában.¹¹

Dole csoport alapú tevékenységekre irányuló munkavégzési lehetőségei elsősorban a leginkább hátrányos helyzetű embereket célozzák meg, vagyis azokat, akiknek számos szakmai és nem szakmai akadályt kell egyszerre leküzdeniük. A munkavégzési lehetőséget szolgáltatókat arra ösztönözik, hogy olyan helyi jellegű tevékenységeket ajánljanak fel részükre a Dole tevékenységekhez, amelyek támogatják a közösségi célokat, és segítenek az elérhető és értelmes karrier lehetőségek támogatásában az álláskereső számára.

⁸ The Economist (2006): *Helping the poor. From welfare to workfare*. The Economist, July 27th 2006, Letöltve: 2018. július 29. <https://www.economist.com/united-states/2006/07/27/from-welfare-to-workfare>

⁹ RECTOR, Robert (2012): *Obama's End Run on Welfare Reform, Part One: Understanding Workfare*. The Heritage Foundation. Background. No. 2730. September 19, 2012. letöltve: 2018. július 29. http://thf_media.s3.amazonaws.com/2012/pdf/bg2730.pdf

¹⁰ Australian Government (2018): *Work for the Dole*. Letöltve: 2018. július 25. <https://www.jobs.gov.au/work-dole>

¹¹ Australian Government (2018): *Information about Indigenous specific Work for the Dole Activities*. Letöltve: 2018. július 25. <https://www.jobs.gov.au/information-work-dole-host-organisations>

2.3. Munkalapú szociális modellek (workfare) és programok Németországban

A német újraegyesítés 1990-ben komoly nyomást gyakorolt a német gazdaságra. Néhány évvel a német újraegyesítés után a német gazdaság stagnálni kezdett és 1994 és 2002 között az EU átlagánál kisebb mértékben nőtt. A német GDP növekedési üteme 1995 és 2001 között csupán 1,6% volt. A fő probléma a munkanélküliség volt. A németországi újraegyesítés nem az egyetlen oka volt a gazdasági stagnálásnak. Az Európai Bizottság szerint az EU átlagához viszonyított növekedéskülönbség mindössze egyharmadért volt felelős. A német lakosság 13,4%-a 2002-ben munkanélküli volt. Ezen kívül a munkaadók a német jóléti rendszert az igényjogosultak számára túlzottan nagyvonalúnak ítélték. Ami azt eredményezte, hogy a munkaadók az új munkahelyeket elkezdték külföldre telepíteni, olyan országokba, ahol olcsóbb a munkaerő és nem kívántak olyan munkanélkülieket foglalkoztatni, akiknek nem volt hajlandóságuk arra, hogy dolgozzanak. Mindez a németországi munkaerő kereslet csökkenéséhez vezetett. A német kancellár, *Gerhard Schröder* ebben a helyzetben felkérte a Volkswagen HR igazgatóját, *Peter Hartzot*, hogy irányítson egy olyan bizottságot, amely olyan munkaerő-piaci reformokat vezet be, amelyek a magas munkanélküliségi ráta csökkentését érik el.

A Hartz Bizottság ajánlásainak megfelelően a munkaerőpiac reformjának törvényei (a Hartz reformok) négy szakaszban követték egymást, 2003 januárja (a Hartz I) és 2005 januárja (a Hartz IV) között léptek sorra életbe. A reformcsomag első három része a Hartz I-III, főként az új típusú foglalkoztatási lehetőségek létrehozásával foglalkozott. A Hartz II további bértámogatásokat vezetett be új munkahelyek létesítése érdekében. A Hartz III nagymértékben átalakította a német Szövetségi Munkaügyi Ügynökséget. Végül a Hartz IV, amelyet 2005-ben hajtották végre jelentősen csökkentette a tartós munkanélküliek munkanélküli-ellátását. Ezek az új törvények többek között az alábbi intézkedéseket tartalmazták:

- Személyi szolgáltató ügynökségek létrehozása, amelyek úgy működnek, mint a hivatali ügynökségek, hogy munkanélkülieket helyezzenek el a munkáltatóknál;
- A vállalkozók részére, bevezették az úgynevezett „*Ich-AG*” azaz „*Egyszemélyes Rt.*” néven ismert támogatási formát, újabb vállalkozások létrehozásának ösztönzésére;
- A „*Mini Job*”-ok rendszerével a feketemunkát kívánták visszaszorítani, illetve minél több embert igyekeztek visszatérteni a munka világába;¹²
- A juttatások legfeljebb 30%-kal történő csökkentése, abban az esetben, ha a munkanélküli-járadékban részesülő személy megtagadta a számára felajánlott elfogadható munkát;
- A szociális ellátások a hosszú távú munkanélküli ellátásokkal való egyesítése.

Az intézkedések hatására az első három évben a német munkanélküliségi ráta 11%-ról 7,5%-ra esett vissza. Utána a 2007-2008-as pénzügyi válság alatt némileg emelkedett,

¹² A „*Mini Job*” egy max. 400 eurós havi jövedelmet biztosító állás volt, amit a háztartásokban lehetett folytatni.

majd 2012 végétől ismételtelen folytatódott a csökkenő tendenciája, elérve az 5,5%-ot. Összességében a Hartz-reform csomag a német munkanélküliségi ráta közel 3 százalékpontos csökkenéséhez vezetett. Bár a reformok nagyrészt népszerűtlenek voltak, 2,5 millió új munkahelyet teremtettek a német gazdaságban és segítette az embereket a munkahelykeresésben a recesszió idején. A reformok összhangban voltak az EU lisszaboni stratégiájában 2000-ben felvázolt, a foglalkoztatási iránymutatások teljesítésére irányuló hosszú távú uniós célkitűzésekkel is. Ennek megfelelően az európai bíróságok csupán néhány módosítást igényeltek később a reformintézkedésekben elsősorban az idősebb munkavállalók jogainak védelmére.

A Hartz reformok Németország későbbi gazdasági felledülésének egyik alapját képezték. A Hartz reformok eredményeit a német kormány rendkívül alaposan és szigorú módszertan szerint folyamatosan mérte. A program hatékonyságát is rendszeresen értékelték annak érdekében, hogy a meglévő programokat folyamatosan optimalizálni lehessen. Ezért a Hartz reformok a német jóléti állam történelmének első olyan nagy programja, amelyet a kormány nevében végzett átfogó tudományos értékelés kísért mindvégig figyelemmel. Az értékelési folyamat két, egymással versengő kísérleti tanulmánnyal kezdődött, amelyek kidolgozták az értékelés fogalmi kereteit, majd azok alapján egy pályázatot tettek közzé a folyamatos monitoring tevékenység végzésére.¹³ Ennek eredményeként több mint 20 gazdasági és szociológiai kutatóintézet mintegy 100 kutatója vett részt az intézkedések értékelésében. Ennek eredményei azt mutatják, hogy az állami foglalkoztatási szolgálatok átszervezése sikeres volt, kivéve egyes szolgáltatások kiszervezését. A képzési programok újragondolása javította azok hatékonyságát, míg a munkahelyi teremtési rendszerek továbbra sem bizonyultak elég hatékonynak.

A politikai intézkedések, mint például a bértámogatások áttekintése és az induló (start) támogatások bevezetése jelentős pozitív hatásokat hoztak. Az új stratégia, amely nagyobb hangsúlyt fektet a bértámogatásokra és az induló támogatásokra, és kevésbé hangsúlyozza a képzést és a munkahelyteremtést szolgáló rendszereket, úgy tűnik, hogy az aktív munkaerő-piaci politikák olyan ígéretes keverékké vált, amely a német munkaerőpiacot megfelelő irányba mozdította el.¹⁴

Tom Krebs és *Martin Scheffel*, az IMF kutatóinak kvantitatív elemzése azt mutatja, hogy a Hartz IV reform jelentősen csökkentette a hosszú távú (nem ciklikus) munkanélküliséget. Számításai szerint a reform a munkanélküliségi rátát 1,4 százalékponttal csökkentette, a hosszú távú 9%-os értékről (a 2000-2004-es időszak átlaga) egy új, hosszú távú 7,6%-os értékre. A várakozások szerint a munkanélküliség csökkenését előidéző fő intézkedés egy olyan új munkahelykeresést támogató

¹³ FERTIG, Michael – KLUVE, Jochen (2004): *A Conceptual Framework for the Evaluation of Comprehensive Labor Market Policy Reforms in Germany* IZA DP No. 1099 March 2004 28 o. Letöltve: 2018. július 30. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=527123

¹⁴ JACOBI, Lena – KLUVE, Jochen (2006): *Before and after the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany*. IZA DP No. 2100. April 2006. 27. o., 30 o. Letöltve: 2018. július 30. <http://ftp.iza.org/dp2100.pdf>

gató rendszer bevezetése volt, amely mind a rövid távú, mind pedig a tartósan munkanélküliek számára magasabb kereseti arányt eredményezett, ahol a hosszú távú munkanélküliekre gyakorolt hatás jobban érvényre jutott. Röviden összefoglalva a Hartz IV reform elérte a fő célját, nevezetesen a nem ciklikus munkanélküliség csökkentését azáltal, hogy növelte az új munkahelyek megtalálásának ösztönzését.¹⁵ A Hartz-csomag máig fennmaradt, bár a későbbi Merkel kormány bizonyos finomításokat elvégzett rajta és számos elemmel kiegészítette (pl. a munkanélküli segély mértékét egy szintre hozták az egész országban). A reformot alapvetően azonban nem vetették el, hanem tovább folytatták.¹⁶

2.4. Munkalapú szociális modellek (workfare) és programok Nagy-Britanniában

Az 1990-es évek óta léteznek Nagy-Britanniában olyan szerződéses foglalkoztatási (Welfare to Work) programok, amelyek hosszú távú segítséget nyújtanak ahhoz, hogy a munkanélküliek munkát találjanak, és amelyeket a munkanélkülieknek szánt ellátásokból finanszíroznak. Ezek közül a Munkaprogram (Work Programme) volt a brit kormány legfőbb jóléti munkaprogramja 2011 júniusától 2017 áprilisáig. A kezdetétől, 2011 júniusától 2015 decemberéig 1 millió 810 ezer embert regisztráltak a munkaprogramra Nagy-Britanniában és ebből 503.160 résztvevő fejezte be eredményesen, azaz talált magának munkát. Az iparági adatok azt sugallják, hogy ebben a vizsgált időszakban 770 ezer résztvevő végzett legalább egy ideig a munkát, a program keretében beleértve azokat is, akik végül nem fejezték be eredményesen a programot illetve az ellenőrzés idején még nem fejezték be a programot.¹⁷ A munkaprogramot értékelő brit parlamenti bizottság (DWP – Department for Works and Pensions) úgy értékelte, hogy a munkaprogram jelentősen egyszerűsítette a welfare to work típusú munkaprogramok gyakorlatát egész Nagy-Britanniában, stabil welfare to work infrastruktúrát hozott létre és a korábbi programokhoz hasonló szintű eredményeket ért el a tartósan munkanélküliek elhelyezkedése tekintetében. A bizottság azt is megállapította, hogy a jövőben olyan welfare to work program végrehajtására lenne szükség, amely legalább olyan jó eredményeket produkál, mint a munkaprogram, de az egy résztvevőre jutó költségeket csökkenteni kellene. A program eredményessége szempontjából a bizottság úgy vélte, hogy túl magas maradt a tartósan munkanélküliek száma a program befejezését követően. A részt-

vevők közel 70%-a teljesítette munkaprogramot anélkül, hogy tartós foglalkoztatást talált volna. A munkaprogram elsősorban azok esetében nem működött jól, ahol a résztvevőknek bonyolultabb vagy többszörös foglalkoztatási akadályokkal kellett megküzdeniük, aminek megoldásához sokkal intenzívebb segítségre szorultak volna. A jövőben lényegesen nagyobb eredményességet kívánnak elérni a tartós munkanélküliek elhelyezkedése tekintetében. A bizottság úgy döntött, hogy 2018-tól a Munkaprogramot és egy a kifejezetten a valamilyen fogyatékkal küzdő emberek elhelyezkedését segítő Munka Választás (Work Choice) programot helyett egy új Munka- és Egészségügyi Programot indít útjára.¹⁸ A brit kormány 2017 novemberében Fehér Könyvet adott ki „Az élet javítása: a munka, az egészség és a fogyatékosok jövője” címmel. A fehér könyv a kormány reformtervét határozza meg a következő tíz évre azzal a szándékkal, hogy 2027-re egy millióval növeli a foglalkoztatottak számát.¹⁹ A program fő célja támogatást nyújtani az embereknek új munkahely találásához és megőrzéséhez. A program teljesen önkéntes alapokon áll és elsősorban a tartósan fennálló egészségi problémával rendelkezőknek, a fogyatékkal élőknek, valamint a kiszolgáltatott emberek különböző csoportjai számára kíván támogatást nyújtani elhelyezkedésük megkönnyítéséhez. Az új program azoknak is nyújt támogatást, akik több mint két éve munkanélküliek, de az ő számukra a részvétel kötelező. A Munka- és Egészségügyi Program finanszírozására évente minimum 130 millió font lett előirányozva 2019/20-ig.²⁰

2.5. Munkalapú szociális modellek (workfare) és programok a világ más részein

A közfoglalkoztatási projekteket nem csak a fejlett országokban, hanem a fejlődő, feltörekvő országokban is sok helyen alkalmazták, alkalmazzák eredményesen. Subbarao és szerzőtársai könyvükben mutatják be részletesen e projektek főbb jellemzőit, hatásosságát, eredményeit.²¹

Johannes Kaanen szerint az észak-európai országokban a workfare típusú reformok hozzájárultak az engedelmesség és a társadalmi rend létének megértéséhez, az ellenőrzési mechanizmusokon keresztül. A változások mértéke változó az észak-európai államok esetében, úgy tűnik, hogy míg a svéd és a dán munkaerő-piaci reformok megtartották a korábbi tra-

¹⁵ KREBS, Tom – SCHEFFEL, Martin (2013): *Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany*. IMF Working Paper No. 13/42 February 13, 2013 3. o., 42 o. Letöltve: 2018. július 30. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Macroeconomic-Evaluation-of-Labor-Market-Reform-in-Germany-40318>

¹⁶ Méltányosság Politikaelemző Központ (2009): *Reform-modellek Európában*. Méltányosság Politikaelemző Központ, 2009. február 5. Letöltve: 2018. augusztus 1. <http://meltanyossag.hu/files/meltanylimcel/doc/reform-modellekeuropaban-0902.pdf>

¹⁷ DAR Aliyah (2016): *Work Programme: background and statistics*. House of Commons Library. Briefing Paper, Number 6340, 21 March 2016. 30 oldal Letöltve: 2018. július 28. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06340>

¹⁸ Work and Pensions Committee (2015): *Welfare to work*. House of Commons. Second Report of Session 2015-16 14 October 2015. 41 o. Letöltve: 2018. július 28. <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/work-and-pensions-committee/inquiries/parliament-2015/welfare-to-work-15-16/>

¹⁹ Department for Work & Pensions – Department of Health (2017): *Improving Lives. The Future of Work, Health and Disability*. UK Parliament, November 2017. 94 o., Letöltve: 2018. július 29. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/663399/improving-lives-the-future-of-work-health-and-disability.PDF

²⁰ Parliament UK (2018) *Work and Health Programme*. Parliament home page. January 8, 2018. Letöltve: 2018. július 29. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7845>

²¹ SUBBARAO, Kalanidhi – NINNO, Carlo del – ANDREWS, Colin – RODRIGUEZ-ALAS, Claudia (2013): *Public Works as a Safety Net*. Design, Evidence, and Implementation. Washington D.C. World Bank 430 o.

2.5.1. táblázat
Néhány példa a fejlődő, feltörekvő országokban végrehajtott közmunka programokra

Ország, a program neve	Státusz	A kedvezményezettek száma	Nők részvételének az aránya
Argentína, Jefes de Hogar	Befejeződött (2002–2009)	2 millió háztartás	71%
Etiópia, Productive Safety Net Program	Aktiv 2005 óta	7,6 millió ember	41%
Bangladesh, Employment Generation Program for the Poorest	Aktiv 2009 óta	120 000 ember	33%
India, Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme	Aktiv 2006 óta	54,9 millió háztartás	49%
Lettország, Workplace with Stipend Emergency Public Works Programme	Aktiv 2009 óta	67 800 ember	50%

Forrás: Saját szerkesztés SUBBARAO et al. *Public Works as a Safety Net* 32. oldal alapján

dicionális egalitárius szempontokat. Ezzel ellentétben a finn reformok tűnnek a legszigorúbbaknak az érintettek számára, ahol a nemkívánatos viselkedés erős kontrollját vezették be.²²

3. A magyar közfoglalkoztatási rendszer létrejötte

A közfoglalkoztatás több évszázados múltra tekint vissza Magyarországon is. Az ország uralkodói, földbirtokosai sokszor éltek a közmunkák adta lehetőségekkel várakat, palotákat, templomokat, utakat, hidakat, kikötőket, kórházakat, iskolákat, egyetemeket építettek ilyen formában. Az első kiemelkedő jelentőségű közmunkákra mégis a folyószabályozások során került sor Mária Terézia uralkodása idején a XVIII. század végén. A hadiszállítások során különösen jelentős volt a vízi út, amelyen elsősorban mezőgazdasági terményeket (zabot, búzát) vittek az örökös tartományok felé. A vízi munkákat a vármegyék általában közmunkával oldották meg úgy, hogy az egyes érintett településeket megfelelő számú jobbágy kiállítására kötelezték, akik azután a munkavezetők irányításával folyómedrek tisztításával, csatornák építésével foglalkoztak. Mivel a vármegyei közmunkát 1844-ig semmiféle rendelkezés nem korlátozta, ez bizony ingyenmunka volt a javából. Csak a dologi kiadásokat és a munkavezetők bérét kellett a megyei házipénztárból fedezni. Ha a munkák megvalósításában a megyék között vita támadt, akkor a helytartótanács, vagy az általa kiküldött „királyi arbiter” döntött. A vízi munkálatok egyik csoportját tehát a vármegye végeztette, s mivel ezt közérdekűnek tekintették, így aztán e munkák összes terheit az adózó köznép viselte a nemesség ugyanis nem adózott. Némileg változott a helyzet a munkálatok másik csoportja esetében. Ezeket a földesurak saját birtokuk védelme érdekében jobbágyaikkal robotban végeztették.²³ Jelentős előrelépést hozott a közmunkák szabályozásáról szóló első törvény megjelenése az 1844. évi IX. törvénycikk, amely tételesen

felsorolta az ingyen ellátandó közmunkák körét (közlekedési utak, hidak és töltések készítése, megigazítása és fenntartása, a megyei közigazgatás tekintetében szükséges közszolgálatok, valamint olyan vízi szabályozások és hozzájuk kapcsolódó munkák, amelyeket e törvény említett).²⁴

Az első felelős magyar kormány 1848-ban Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztériumot hozott létre. E minisztérium hatáskörébe tartoztak: a térképészet, vasúti, hajózási, csatorna és középítészeti ügyek, a kőutak és a hidak. A Minisztériumnak igazgatási és műszaki osztályai voltak. E minisztérium első vezetője volt Széchenyi István 1848. április 16. és 1848. szeptember 4. között pártonkívüliként. A szabadságharc leverését követően e minisztérium megszűnt és feladatai a bécsi kormány hatáskörébe kerültek. A kiegyezést követően 1867. február 20-án újjáalakult és ettől kezdve a mindenkori magyar kormány egyik minisztériuma lett. A Közmunka és Közlekedésügyi Minisztérium feladatai ettől kezdve többek között az alábbiak voltak:²⁵

– Útépítészet

Állam utak, hidak építése és fenntartása; a törvényhatósági utak és hidak fenntartására való felügyelet, különös tekintettel a hadászati fontos utakra és hidakra, utak osztályozása közmunkára. Továbbá a törvényhatósági és községi közlekedési útvonalakra vonatkozó ügyek; út, híd, helyett, rév és kövezetvám ügyek; kerületi mérnöki hivatalok, állam építészeti hivatalok személyzeti és költségvetési ügyei; útépítészeti alap kezelése; útépítészeti rendőrség.

– Építészet

Minden országos költségen létesülő szárazépítkezés (magasépítkezés), továbbá a vallási, vagy közalapítványi pénzalapokból történő szárazépítkezések ügyei; többi minisztériumok alá tartozó építkezésekre vonatkozó tervek felülvizsgálata; továbbá ezen építkezések fenntartására vonatkozó ügyek; minden középítkezés terén szükséges rendszabályok kidolgozása és foganatosítása.

²² KANANEN, Johannes (2012): *Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison*. Local Economy 27 (5-6) July 2012 DOI: 10.1177/0269094212445351

²³ DUNKA Sándor – FEJÉR László – PAPP Ferenc: *A Közép-Tiszántúl vízi története* (Vízügyi Történeti Füzetek 16. Budapest, 2003). A vízszabályozások kezdetei 52. o., 212 o.

²⁴ Corpus Juris Hungarici – 1844. évi IX. törvénycikk a közmunkák szabályozásáról.

²⁵ KARDOS Kálmán: *A Közmunka és Közlekedésügyi Minisztérium levéltára* (1867-1888) Repertórium (Levéltári leltárak 7. Budapest, 1958)

– Vízépítészet

A Duna, Tisza és mellékfolyóikon az állam vagy az erre hivatott vízrendező társulatok által végrehajtott szabályozási munkák ügyei; folyam szabályozási kölcsön-ügyek; vízrendező, ármentesítő és belvízlevezető társulatok feletti felügyelet; egészben vagy részben hajózható vagy tutajozható folyó vizeknél, egyesek: és hatóságok által végzett vízrendezési munkák, csatornaépítés és fenntartás folyammérnöki hivatalok személyi, dologi és költségvetési ügyei; vízimalmok engedélyezése és felül vizsgálata; vízhasználati vitás kérdések elintézése; vízépítészeti alap kezelése.

– Hajózás

A gőzhajózásra vonatkozó kérvények elintézése; gőzhajózási vállalatok engedélyezése folytán szükséges hatósági intézkedések megtétele; gőzhajózási társulatok és magánosok, vagy hatóságok között fennforgó és nem az üzletre vonatkozó vitás kérdések elintézése-, hajózási vállalatok árszabási, üzletszabályzati és díjszabási határozataival kapcsolatos ügyek; hajózási forgalmi ügyek.

– Vízrajzi ügyek

Vízállási adatok gyűjtése és közzététele; vízmérce állomások szervezése, vízmércék rendezése; vízrajzi csapadék észlelések feldolgozása; csapadék-grafikonok szerkesztése; vízjelző szolgálat; vízjárás térképek összeállítása, vízrajzi magasságmérések; a magassági fix pontok építése; vízrajzi fix pontok tengerszint feletti magasságának meghatározása; vízsebesség mérése, sebességmérések feldolgozása; medernyilvántartás; hordalék minták gyűjtése és vizsgálata; a Balaton vízrajzi felvétele.

– Vasúti ügyek

Közhasználatú állami és magánpályák engedélyezési ügyei; közhasználatú közúti vaspályák engedélyezése; engedélyezésre vonatkozó szabályok, szabványok stb. megállapítása; vasutak csoportosítására és államosítására vonatkozó ügyek; magánvasutak társulati ügyei magán- és állami vasutak igazgatási szervezetére, szolgálati rendtartására, nyugdíj-, és segélyintézetekre vonatkozó ügyek. Állami és garantírozott vasutak gazdasági és pénzügyei; az államvasutak gyárainak ügyei; az államvasutak, gyárak és garantírozott vasutak személyi ügyei; a közforgalomra engedélyezett állami és magánvasutak építésére és felszerelésére vonatkozó ügyei; forgalomban lévő vasutak pótépitkezései, átalakításai, felszerelése; vontató pályák, bányá- és magánhasználatra szolgáló egyéb vasutak építési ügyei, azokra vonatkozó építési és üzleti feltételek megállapítása. Közigazgatási bejárások; kisajátítási, hitelesítési, telekkönyvezési és nyilvántartási ügyek.

– Posta- és távírda ügyek

Postai és távírjai személyzeti és nemzetközi ügyek. Hivatalos helyiségek bérlése; irodai, fűtési, világítási átalányok megállapítása. Tanfolyamok szervezése; személyzeti és állomási alapkönyv vezetése, az évi költségvetési előirányzat és zárszámadás összeállítása. A levélpostára vonatkozó kezelési és számadási ügyek; a kocsipostára vonatkozó ügyek; utalványok és utánvételek ügyei; postai megbízások ügyei; hírlapszolgálat; postakézb-

sítési szolgálat, térítiküldemények ügyei; díjszabások, portómentesség, számadási és pénztári ügyek. Posta és távírda hivatalok felállítása, átalakítása, megszüntetése; rovatolási, irányítási ügyek; mozgóposták berendezése.

– Műszaki számvevőügyi ügyek

Költségvetések, kereseti kimutatások, felülvizsgálati jegyzőkönyvek, pénznaplók átvizsgálása, illetőleg érvényesítése; folyóvá tétele és azoknak, valamint a közmunka kezelésének, a folyamatban levő állami építkezések mindennemű számláinak, adatainak rendben tartása és feljegyzése.

Amikor 1889. június 25-én a Földművelés-, Ipar-, és Kereskedelemügyi Minisztériumot kettéválasztották Földművelésügyi és Kereskedelemügyi Minisztériumra, akkor a Közmun- és Közlekedésügyi Minisztériumot beolvasztották a Kereskedelemügyi Minisztériumba. A Közmun- és Közlekedésügyi Minisztérium utolsó vezetője volt 1886. december 29. és 1889. június 15. között Baross Gábor a Szabadelvű Párt képviselőjében.²⁶

A közmunkák magyarországi rendszerének további előmenyének tekinthető az 1870. évi X. törvénycikk a Duna-folyamnak a főváros mellett való szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák végrehajtási közegeiről. E törvénycikk írta elő részletesen a fővárosi közmunkák tanácsának feladatait:²⁷

- az egész fővárosra, vagy egyes városrészekre kiterjedő szabályozási munkák előkészítése, tervek készíttetése, az e végett szükséges mérnöki felvételek elrendelése, vezetése és ellenőrzése, a tervekhez kapcsolódó pályázati programok kidolgozása, tekintettel a két város jövőbeni terjeszkedésére, a szükséges köztintézet épületek, ipartelepek, munkás-telepítvények, közterek, parkok, mulatóhelyek stb. elhelyezésére;
- az egész fővárosra vagy egyes városrészekre kiterjedő nagyobb szabályozási munkák végrehajtása, közvetlen vezetése alatt, vagy társulatok, vállalkozók által;
- az utak és utcák irányzatának és niveaujának meghatározása;
- az utcák és közterek elnevezése s a házszámok szabályozása;
- az építési ügyet szabályozó javaslatok kidolgozása.

Különböző kísérletek és külföldi minták alapján Egerben dolgozták ki a szegénygondozás új rendszerét Magyarországon, amelyet azután fokozatosan városok sora vett át, majd az 1930-as évek közepén egy belügyminiszteri rendelet kötelezővé is tett valamennyi város számára. Az ún. egri norma lényege a szegénysegélyezésre fordítható pénzek és a gondozás központosítása volt. Mivel állami vagy önkormányzati rendszeres segélyezés nem létezett. Helyette viszont, különösen telente, voltak különböző – rendszerint előkelő hölgyek védnöksége alatt álló – akciók (burgonya akció, tüzelő ak-

²⁶ Dékány Mihály (1885): *A hazai közmunka és közlekedési ügyek története és fejlődése*. Budapest, Hornyánszky Viktor sajtója, 1885.

²⁷ 1870. évi X. törvénycikk a Duna-folyamnak a főváros mellett szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák végrehajtási közegeiről

ció, ruha akció, stb.) a munkaképes, de lehetőség hiányában munkanélküli családok támogatására. E gyakran ismétlődő, de rendszertelen akciók több embert érintettek azonban vidéken, mint a városokban. A vármegyékben ezért ismétlődtek a különböző ínségmunka akciók, amikor is a napszámosok tömegeit valamilyen közmunkán alkalmazták meglehetősen alacsony bér mellett. A gyakran külön erre a célra kivetett helyi ínségadóból finanszírozott közmunkáknak sokszor kevés gyakorlati haszna volt, s az érintetteket sem segíthette hozzá, hogy a következő télen ne legyenek hasonló helyzetben.²⁸

A közmunkák irányítása a két világháború között a Központi Szegénynyilvántartó és Ínségmunkaelosztó Hivatal felügyelete alatt állt. Ez a szerv látta el a szükség- és ínségmunkások szétosztását az egyes munkahelyek és munkaalkalmak között, és itt kellett a munkáltatóknak is bejelenteni a szükség- és ínségmunkások iránti igényt. Budapesten a város rendszerint maga gondoskodott az ínségesek foglalkoztatásáról, a szellemi szükségmunkásokat ugyanakkor gyakran átengedte a többi hivatalnak. A főváros 1929-ben például 100 ezer pengőt különített el közmunkák finanszírozására.²⁹

Amikor 1932-ben és 1933-ban a gazdasági válság nyomán hazánkban is észrevehetően megugrott, 200-250 ezer főre emelkedett a regisztrált ipari munkanélküliek száma, kivételes szociálpolitikai jelentősége lett a munkanélküliek foglalkoztatásának. Gömbös Gyula miniszterelnök (1932-1936) Nemzeti Munkatervének 44. pontjában a munkanélküliség leküzdését, mint állami feladatot határozta meg és az állam kötelezettségévé tette, hogy gazdasági válság idején ellássa a munkanélküliek foglalkoztatását. A Nemzeti Munkatervének 45. pontjában például a következőket írta: „*munka és nem segély... a munkaképes emberek munkanélküliség címén való segélyezésének elvi ellenségei vagyunk, s a munkanélkülieket csak munka ellenében támogatjuk*”.³⁰ A kormány következetesen tartotta magát ahhoz, hogy nem ad munkanélküliségi segílyt. A munkanélküliek mind nagyobb részének foglalkoztatása – s egyben „*a gazdasági élet rendkívül meglágyított vérkeringésének gyorsítása*” – érdekében közmunkaprogramokat is indított és finanszírozott részben költségvetési forrásból, részben külföldi hitelből. Ennek érdekében a kormány elfogadta a pénzügyminiszter javaslatát – többek között – vízmű-beruházások indítására, út- és hídépítésekre, Csepelen repülőtér létesítésére, a csepeli és tiszai kikötők fejlesztésére, ármentesítési munkákra, a gyümölcsstermelés és a halászat fejlesztésére, a vasút korszerűsítésére.³¹

A második világháborút követően még néhány évig a Földművelésügyi Minisztérium irányítása mellett a vízügyek területén a közmunka végzés korábbi gyakorlata fennmaradt,

legalábbis erre lehet következtetni a minisztérium 1947 júliusában törvénybeiktatott három éves tervéből:³²

Szerzői rögtön a legelején leszögezik, hogy az országépítés tervei között a vízügyeket az elsők közé kell sorolni, mert:

- az árvíz- és belvízvédelem biztonsága az egész nemzet életébe vágó ügy;
- a hazai népesség eltartását csak a belterjes gazdálkodás biztosíthatja, s ez pedig elképzelhetetlen a mi égtájunkon öntözések nélkül;
- az ország gazdaságilag leromlott helyzetében előnyben részesülnek a befektetett tőkét hamar visszafizető közmunkák, mint pl. a csekély importigényű vízi munkák, amelyek ráadásul bizonyos szociális feszültségeket is enyhíthetnek.

Ezt követően a kapun kívüli munkanélküliség megszűnésével és a szocialista állam rendszerének megszilárdulásával a közmunkavégzés új formái terjedtek el egyrészt kezdetben kényszer munkatáborok jöttek létre, másrészt részben ezzel párhuzamosan elindult a szocialista iparosítás programja. A második világháború végétől többféle kényszer munkatábor működött Magyarországon. 1950. június második fele és 1952 nyara között az ország nyugati és déli határhozatának 451 településéről és a nagyobb városokból a hatalom képviselői majd nyolcezer embert (2500 családot) gyűjtöttek össze, és kényszerítettek Kelet-Magyarországon 12 zárt táborba.³³

A közmunka programok a kényszer munkatáborok 1953-as felszámolása után, már kizárólag csak szocialista iparosítási programok megvalósításával kerültek végrehajtásra egészen a rendszerváltásig. A kommunista hatalom Magyarországon is kiépítette a szovjet típusú gazdasági rendszert. 1950. január elsejével elindult az első ötéves terv, amelynek ideje alatt Magyarországot a vas és acél országává kívánták tenni, nem számolva az ország gazdaságföldrajzi adottságaival. Az első ötéves terv valójában egy nehéziparosítási terv volt, ahol a beruházási javak nagy részét a vastermelés, a szénbányászat és a hadiipar fejlesztésére koncentrálták. Az 1950-es években a városépítés legfeltűnőbb akciója az ún. szocialista városok építése volt. E városok egy-egy ipari nagyberuházás munkaerő-szükségletét voltak hivatva biztosítani. Az 1949 utáni első évtizedben a városi népesség növekedésének döntő hányada a fővároson és a megyeszékhelyeken túlmenően az iparvárosokban jelentkezett. Ebben az időszakban közel kétszeresére nőtt az új iparvárosok népessége, mely a hazai városi rangú települések – 1949-ben 61 település – népességének egyötödét tette ki.³⁴

A 70-es években és a 80-as évek elején az ipart a gazdaság többi szektoránál jobban sújtó munkaerőhiány (pontosabban más ágazatok vonzóbb munkafeltételei) miatt átmeneti létszám csökkenéshez vezetett. Ez a helyzet a 80-as évek végétől megfordult. A gazdaságtalanul termelő vagy eladhatatlan

²⁸ BÓDY Zsombor (2013): *Magyarország társadalom története a két világháború között*. Egyetemi jegyzet. Pázmány Péter Katolikus Egyetem. Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar. Budapest, 2013. ISBN 978-963-308-086-3 132-133. o., 160 o.

²⁹ GYÁNI Gábor: *Közmunka a Horthy-korban*, História, 2011/7. szám, 30–33. oldal

³⁰ GÖMBÖS Gyula Nemzeti Munkaterve

³¹ VONYÓ József (2015): *Gömbös Gyula és a hatalom. Egy politikussá lett katonatiszt*. Akadémiai doktori értekezés. Pécs, 2015. 287–288. o., 540 o.

³² DUNKA Sándor – FEJÉR László – PAPP Ferenc: *A Közép-Tiszántúl vízi története* (Vízügyi Történeti Füzetek 16. Budapest, 2003). A vízszabályozások kezdetei 141. o., 212 o.

³³ BANK Barbara, GYARMATI György, PALASIK Mária (2012): *„Állami titok” – Internáló- és kényszer munkatáborok Magyarországon 1945-1953* L'Harmattan Kiadó, 2012, 118 o. ISBN: 9789632365886

³⁴ LAKI Ildikó: *A magyarországi iparvárosok múltja és jelene*. Polgári Szemle, 2015. június – 11. Évfolyam, 1-3. szám

3.1. ábra
A zárt kényszermunka táborok elhelyezkedése Kelet-Magyarországon
Forrás: Allambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára



termékeket gyártó vállalatokat bezárták vagy a termelés méreteit, következképpen a munkahelyek számát is drasztikusan csökkentették. Az iparban keletkezett a legnagyobb arányú munkanélküliség. Az iparban foglalkoztatottak száma 1982 és 1990 között közel 300 ezer fővel, vagyis 20%-kal (1989 és 1990 között 106 ezer fővel) csökkent. Az ipar összehúzódása először a „szocialista” keretek között túlfelcsúszott bányászatban és kohászatban indult meg (24,2%-kal, illetve 21,1%-kal csökkent e két ágazatban foglalkoztatottak száma 1988 és 1990 között). Majd a KGST, főleg a szovjet piac összeomlása vezetett a gépipar és a vegyipar 40%-os termelés-csökkenéséhez, illetve létszámleépítéséhez (a gépiparban 80 ezer fővel). A termelés visszaesés, az infláció, a munkanélküliség a hazai fogyasztás erőteljes beszűkülését eredményezte, amely a könnyű- és az élelmiszeripar termelés-csökkenéséhez, illetve újabb elbocsátásokhoz vezetett.³⁵ A munkanélküliek számának drasztikus növekedése miatt lépésről lépésre elindult a hagyományos értelemben vett közmunka programok ismételt előtérbe kerülése.

A rendszerváltást követően, a kilencvenes években ennek jellemző formája a munkaügyi szervek által koordinált közhasznú munkavégzés és közmunka lett. Az önkormányzatok számára 2000-tól kötelezővé vált a közcélú foglalkoztatás szervezése, melynek célja kettős volt: visszavezetés a nyílt munkaerőpiacra, valamint az abban részt nem vevők kizárása a segélyezésből. Közfoglalkoztatási programok 1987 óta működnek Magyarországon. Más néven és némileg más feltételekkel, de hasonló tartalmú közfoglalkoztatási programokat működtettek 1987-től a járási tanácsok, 1990-től a munkaügyi hivatalok/központok, 1996-tól a Közmunka Tanács és 1997-től a települési önkormányzatok is. A létszámuk azonban csak 2009-ben, az Út a munkához program elindítása után emelkedett nemzetközi mércével mérten is magas szint-

re.³⁶ A 2009-ben elindított Út a Munkához Program (ÚMP) deklarált célja a leghátrányosabb helyzetű kistelepüléseken élő alacsony iskolai végzettséggel rendelkező munkanélküliek jövedelemhez juttatása és visszavezetése a nyílt munkaerőpiacra, vagyis a tartósan munkanélküliek munkára ösztönzése és foglalkoztathatóságának javítása volt.³⁷

A közmunka, a közfoglalkoztatás a munkanélküliség kezelésének hagyományos módszere, de csak az utóbbi években vált annak legfontosabb eszközévé. A közfoglalkoztatás rendszere 2011. január 1-jétől jelentős mértékben átalakult. Megszűnt a közhasznú munkavégzés, a közcélú munka, valamint a közmunka program, és egységes közfoglalkoztatási rendszer jött létre. A közfoglalkoztatás a Belügyminisztérium és azon belül a Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárság szakpolitikai feladat- és hatáskörébe került.³⁸

Jelentősen megnöttek a rendelkezésre álló források, a közfoglalkoztatás költségvetési kerete felülről nyitottá vált. Az önkormányzatok fajlagosan nagyobb támogatást kaptak közfoglalkoztatásra, mint a segélyekre.³⁹ Közfoglalkoztatásra 2011-ben 64 milliárd forint, 2012-ben 137,5 milliárd forint, 2013-ban 153,8 milliárd forint, 2014-ben 231,1 milliárd fo-

³⁶ SCHARLE Ágota (2014): *A közfoglalkoztatás mérete és költsége*, In: FAZEKAS Károly – NEUMANN László (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör* 2013. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft., 2014., 61. o., 356 o. Letöltve: 2018. július 24.
http://econ.core.hu/file/download/mt_2013_hun/egyben.pdf

³⁷ Budapest Intézet – Hétfő Elemző Központ (2011): *A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre*. Budapest Intézet – Hétfő Elemző Központ, Kutatási jelentés. (javított változat). Budapest, 2011, augusztus 30., 75 o. Letöltve: 2018. július 24.
http://hettefa.hu/wp-content/uploads/2011/04/UMP_kut_jelentes.pdf

³⁸ 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 37. § w) pontja és az 1192/2011. (VI. 14.) Korm. határozatban foglaltak alapján.

³⁹ BECSÓ Zsolt (2015): *Becsó Zsolt képviselő felszólalása a parlamentben* 88. ülésnap 2015.06.17. Letöltve: 2018. július 24. http://www.parlament.hu/naplo40/088/n088_0128.htm#Eleje

³⁵ BARTA Györgyi: *Az ipar szerepe a „szocialista” gazdaság- és területfejlesztési politikában*. Tér és Társadalom, 5. 1991. 4. 39. o., 37–50. p

rint, támogatási keretösszeget hagyott jóvá a kormány. Ez az összeg a 2015. évben 270 milliárd forintot tett ki.⁴⁰

Magyarországon 1996 és 2008 között éves átlagban 30–40 ezren dolgoztak valamilyen közfoglalkoztatási formában, ez a létszám 2009-től 60–100 ezerre nőtt, és 2013-ban már meghaladta a 130 ezret.⁴¹ A közfoglalkoztatottak létszáma 2012-től gyorsan emelkedett, 2015-ben már havi átlagban közel 200 ezren dolgoztak ebben a formában, az érintett létszám pedig közelített a 350 ezerhez.⁴² Változást jelentett, hogy 2012-től gyakorlatilag eltűnt annak részmunkaidős formája, a közfoglalkoztatási szerződések átlagos időtartama meghosszabbodott és egyben az alkalmazás időben kiegyenlítetté vált, viszont díjazása kikerült az általános szabályozás alól. A 2011-től érvényes közfoglalkoztatási bér nagyjából 75%-a volt a mindenkor minimálbérek, azaz 2015-ben havi 52 ezer forint körüli nettó összeget kapott egy közfoglalkoztatott a napi 8 órás munkáért. A felajánlott közfoglalkoztatotti munka visszautasítása az FHT-ra (Foglalkoztatást helyettesítő támogatás) való jogosultság elvesztésével jár, így annak elfogadása lényegében kötelező jellegű.⁴³

4. A jelenlegi magyar közfoglalkoztatási rendszer jogszabályi háttere

A közfoglalkoztatási programok igen széles körben biztosítanak alternatívát a törvény adta lehetőségekkel élni kívánó közfoglalkoztatók részére. A jogszabályban meghatározott tevékenységek ellátásához nyújt átmeneti foglalkoztatási lehetőséget a közfoglalkoztatás. Az állam munkalehetőséget biztosít azok számára, akik a nyílt munkaerőpiacon képzettségük, életkoruk, egészségi állapotuk vagy bármely más körülmény miatt önálló álláskereséssel nem tudnak munkalehetőséghez jutni. A közfoglalkoztatás rendszerét a Belügyminisztérium irányítja

A közfoglalkoztatási jogviszony főbb sajátosságait, fogalmait, feltételeit (résztevők és tevékenységek köre, időtartam, munkaidő, bérezés, szabadság stb.), a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény határozza meg. A közfoglalkoztatási támogatások típusait és a támogatások igénybevételére vonatkozó szabályokat a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza. A 1139/2017. (III. 20.) Korm. határozat a közfoglalkoztatás átalakításához kapcsolódó irányelveket, jogszabályváltozásokat foglalja össze. A közfoglalkoztatással kapcsolatban minden fontos információt, dokumentumot, jogszabályt, az aktuális híreket, jó gyakorlatokat a Belügyminisztérium által működtetett közfoglalkoztatási portálon lehet megtalálni, melynek elérhetősége: <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/>.

A jogszabályok az alábbiak szerint határozzák meg a közfoglalkoztatási jogviszony létesítésére vonatkozó elvárásokat.⁴⁴ Közfoglalkoztatottként azt a természetes személyt lehet alkalmazni, aki 16. életévét betöltötte és megfelel az alábbiak egyikének:

- járási hivatalban regisztrált álláskereső – foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (FHT) részesül, illetve álláskeresési vagy szociális ellátásra nem jogosult;
- rehabilitációs ellátásban részesül;
- menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerés iránti kérelmet nyújtott be;
- harmadik országbeli állampolgár, akinek az idegenrendészeti hatóság kijelölte a tartózkodási helyét.
- 25 év alatti személyeket csak abban az esetben vonhatnak be a közfoglalkoztatási programokba, ha az Ifjúsági Garancia Rendszer keretében megvalósuló munkaerőpiaci program nem kínál számukra egyéb reális lehetőséget;
- a szakképzettséggel rendelkezők és azok, akik várhatóan önállóan is képesek elhelyezkedni, csak abban az esetben kerülhetnek közfoglalkoztatásba, ha
 - a járási hivatal közvetítési kísérlete három alkalommal – a munkáltató oldalán felmerülő okból sikertelen volt,
 - vagy 3 hónapig nem tudott a járási hivatal az álláskereső számára megfelelő állást felajánlani.

Az Mmtv. 6. §-a (2) bekezdése alapján a rehabilitációs ellátásban részesülő személy a rehabilitációs hatósággal történő együttműködés keretében köteles a felajánlott megfelelő munkahelyre szóló állásajánlatot elfogadni, ideértve a közfoglalkoztatás keretében történő foglalkoztatást is. Aki rokkantsági ellátásban részesül, az nem vehet részt közfoglalkoztatásban. 2018. június 1-jétől kezdődően hároméves időszakon belül a közfoglalkoztatási jogviszonyban eltölthető maximális időtartam egy év lesz, kivéve, ha a versenyszféra nem kínál reális munkalehetőséget az egyénnek, tehát önhibáján kívül nem tud elhelyezkedni.⁴⁵

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény az alábbiak szerint határozza meg, hogy ki lehet közfoglalkoztatott:⁴⁶

- helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása,
- költségvetési szerv (például: vízügyi igazgatóságok, erdőgazdaságok, nemzeti parkok),
- egyházi jogi személy,

⁴⁰ BECSÓ I.M.

⁴¹ SCHARLE Ágota (2014): *A közfoglalkoztatás mérete és költsége*, In: FAZEKAS Károly – NEUMANN László (szerk.) (2014): *Munkaerőpiaci Tükör 2013*. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közhasznú Non-profit Kft., 2014., 61. o., 356 o. Letöltve: 2018. július 24.

http://econ.core.hu/file/download/mt_2013_hun/egyben.pdf

⁴² Azok száma, akik az adott évben legalább egy napot közfoglalkoztatottként dolgoztak.

⁴³ KSH (2016): *Munkaerőpiaci helyzetkép, 2015*. Központi Statisztikai Hivatal, 2016. október 20-22 oldal, 39 oldal

⁴⁴ 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról 1. § (4) n bekezdése és az 1139/2017. (III. 20.) Korm. határozat az egyes munkaerőpiaci intézkedésekről 1. pontja alapján

⁴⁵ 2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról.

⁴⁶ 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról 1. § (3) bekezdése alapján.

- közhasznú jogállású szervezet,
- civil szervezet, tehát közalapítvány és – a pártalapítvány kivételével – alapítvány is,
- állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet (ide sorolhatók az SZGYF által fenntartott ápolást-gondozást nyújtó intézmények is),
- vízi társulat,
- erdőgazdálkodó,
- szociális szövetkezet,
- vasúti pályahálózat-működtető szervezet,
- kötelező önkormányzati feladat ellátásában közreműködő, törvény alapján kijelölt közérdekű szolgáltató.

A fenti szervezetek akkor válnak közfoglalkoztatóvá, amikor megkötik az illetékes hatósággal a közfoglalkoztatás támogatására vonatkozó szerződést.

A mindenkori közfoglalkoztatási bér nagyságát a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet határozza meg.⁴⁷

A foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyek, a közfoglalkoztatott személyek és a közfoglalkoztatás adatait a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis (FOKA) tartalmazza. Az elektronikus nyilvántartás működésére vonatkozó szabályokat a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 57/B. §-a szabályozza.

A közfoglalkoztatás 2018. évi célkitűzéseit az 1952/2017. (XII. 13.) Korm. határozat rögzíti.⁴⁸ Ezek az alábbiak:

- az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezhető álláskeresők közfoglalkoztatásból kilépésének ösztönzését;
- a mezőgazdasági idénymunka szezonálisan kiugró munkaerő-szükségletének rugalmas módon történő kiszolgálását;
- a Start-munkaprogram folytatását, hosszabb időtartamú foglalkoztatási lehetőség biztosítását az alacsony iskolai végzettségű és a nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedni nem tudó álláskeresők számára;
- Az elsődleges munkaerőpiacról kiszorultak, különösen a munkaerőpiacon halmozottan hátrányban lévő, foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő, illetve álláskeresési vagy szociális ellátásra nem jogosult álláskeresők. Az alacsony iskolai végzettségűek, a tartósan munka nélkül lévők (kiemelten a megváltozott munkaképességűek, a hajléktalanok, az elismert menekültek és oltalmazott jogállásúak, a roma nemzetiségű álláskeresők, továbbá a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. által működtetett „*Határozott idejű bérleti szerződés*” programban részt vevő álláskeresők) foglalkoztatásának és foglalkoztathatóságának növelését, figyelembe véve az

álláskeresők ügyfél kategorizálási rendszerben történt besorolását;

- a közfoglalkoztatással érintettek, különösen a meghatározott célcsoportok – azon belül is kiemelten a hátrányos helyzetű, 16-18 év közötti korosztály – munkaerőpiaci (re)integrációjához leginkább szükséges és megfelelő, személyre szabott munkaerőpiaci szolgáltatásokhoz és képzésekhez való minél szélesebb körben való hozzáférést;
- az értékteremtő, hasznos, helyi sajátosságokon alapuló, a település önfenntartását elősegítő programok támogatását;
- a természeti és épített környezet védelmét, a kulturális örökség elemeinek megóvását, a gondozatlan sírkertek rekonstrukciójának elősegítését, továbbá a vasúti pályahálózat, illetve az országos közúthálózat környezetének tisztántartását, karbantartását;
- a helyben megtermelt termények felhasználásával a közétkeztetés minőségének javítását, e tekintetben az önellátó, önfenntartó települések kialakítását;
- a civil és karitatív, valamint egyházi szervezetek közreműködésére fokozottan támaszkodva a lakónépesség komfortérzetének javítása érdekében a rendezett közösségi terek kialakítását, e szervezetek által kezdeményezett, településfejlesztéshez, szociális ellátáshoz kapcsolódó kezdeményezések támogatását a közfoglalkoztatás biztosításával, helyi szociális igényekhez kapcsolódó fejlesztések támogatásával;
- a mezőgazdasági hasznosításra alkalmas területeken és zártkerti területeken gazdaságosan termelhető, a helyi közintézmények közétkeztetési igényeit kiszolgáló mezőgazdasági termékekre épülő, a helyi sajátosságokat figyelembe vevő, a korábbi években a közfoglalkoztatás keretében megvalósított fejlesztések fenntartását, szükség esetén fejlesztését;
- a roma lakosság lakhatásának, társadalmi integrációjának elősegítését;
- a büntetés-végrehajtási intézetekből szabadultak társadalmi beilleszkedésének elősegítését;
- a területi vízrendezési, vízkár elhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokban a közfoglalkoztatottak bevonását;
- a mezőgazdasági földterületek és az állami fenntartású közutak között külterületen fekvő, állami tulajdonban lévő területek tisztántartását;
- a bel- és külterületi közutak, önkormányzati kerékpárutak karbantartását és tisztántartását;
- a parlagfű elleni védekezés megvalósítását az állami és önkormányzati fenntartású földterületeken;
- a területi munkaerőpiaci különbségek kiegyenlítését, valamint a közfoglalkoztatás során szerzett jövedelem által a közfoglalkoztatásban részt vevők korábbi életminőségének javítását;
- az arra alkalmas közfoglalkoztatási programokban szociális szövetkezetek alakításának elősegítését, valamint a szociális szövetkezetek működési feltételeinek javítását célzó tevékenységek szakmai-módszertani támogatását, az e célra biztosított uniós források elérésének elősegítését;
- a vidék lakosságmegetartó képességének növelését határozza meg

⁴⁷ 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról.

⁴⁸ 1952/2017. (XII. 13.) Korm. határozat a közfoglalkoztatás 2018. évi céljairól és a közfoglalkoztatás szempontjából kiemelt települések meghatározásáról.

4.1. A közfoglalkoztatási támogatások típusai

A közfoglalkoztatási támogatások formáját a 375/2010 (XII.31) Korm. rendelet határozza meg.⁴⁹

- **Rövid időtartamú** közfoglalkoztatásról akkor beszélünk, ha a jogviszony legfeljebb 4 hónapra szól, és napi 4 órás munkaidőre létesítik. Az a személy foglalkoztatható ebben a formában, aki foglalkoztatást helyettesítő támogatásban vagy rehabilitációs ellátásban részesül, menekültként kérelmet nyújtott be, vagy 3. országbeli állampolgárként kijelölt helyen tartózkodik.
- **Hosszabb időtartamú** közfoglalkoztatás legfeljebb 12 hónapra szól, a munkaidő hossza 4-8 óra lehet. Ennél a támogatás típusnál azzal a hátrányos helyzetű emberrel is létesíthető jogviszony – a már felsorolt célcsoportokon túl –, akinél a rehabilitációs szakértői szerv legalább 40%-os mértékű egészségkárosodást (össz-szervezeti egészségkárosodás ÖEK) állapított meg, vagy aki vakok személyi járadékában vagy fogyatékosági támogatásban részesül.
- **Országos közfoglalkoztatási** programokban a foglalkoztatás az Országgyűlés vagy a Kormány által meghatározott cél elérésére irányul, s a munkát az országos hatáskörrel rendelkező közfoglalkoztatók biztosítják, álláskeresők, foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyek, rehabilitációs ellátásban részesülő személyek bevonásával.
- **Mintaprogramok** a kistérségi startmunka mintaprogramok valójában a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programok mintaprogrammá nyilvánított típusai, melyek speciális, a települések fejlesztésével kapcsolatos feladatok ellátására irányulnak. Támogatásuk legfeljebb 12 hónap időtartamra, napi 4-8 órás munkaidőre szólhat.
- **Közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló** program keretében támogatás nyújtható annak a közhasznú kölcsönzőnek, aki foglalkoztatást helyettesítő támogatásban vagy rehabilitációs ellátásban részesülő személy legalább 60 nap és legfeljebb 11 hónap időtartamra szóló foglalkoztatását vállalja.
- **Vállalkozások részére is nyújtható támogatás**, a járási hivatal által kiközvetített – foglalkoztatást helyettesítő támogatásban vagy rehabilitációs ellátásban részesülő – személy legfeljebb 8 hónapos időtartamban, munkaviszony keretében történő alkalmazására. Ez a foglalkoztatási viszony azonban nem minősül közfoglalkoztatásnak.
- **Speciális közfoglalkoztatási program** a foglalkoztatásba mentális, szociális vagy egészségügyi okokból be nem vonható álláskeresők foglalkoztathatóságát kívánja fejleszteni oly módon, hogy számukra a foglalkoztatás mellett munkaerőpiaci, szociális és egészségügyi szolgáltatásokat is nyújt. Ez a program először 2016-ban került pilot programként lebonyolításra, 5 hónapos időtartamra 4 megyében (Borsod-Abaúj-Zemplén, Sza-

bolcs-Szatmár-Bereg, Baranya, Zala), mindösszesen 300 fővel.

2017. április 1. – 2017. augusztus 31. között a speciális közfoglalkoztatási pilot program 10 helyszínen (Komlói, Arló, Felsőzsolca, Ózd, Sárospatak, Nagykanizsa, Nyíregyháza, Pircse, Tiszaszentmárton, Tornyospálca) valósult meg. A közfoglalkoztatási pontok kialakításával az egyes helyszíneken jellemzően az alábbi tevékenységeket végezték a programba bevont közfoglalkoztatottak: faanyagok megmunkálása, vesszőseprű és rongyszőnyeg készítése, irattartó tasakok, papírdossziék és dobozok hajtogatása, papír brikett és fa kerti szegély összeállítása és gyártása, drótfonás, sporthálók készítése, virágláda, kerti székek, madárodú készítése, illetve textil alapanyagú termékek szabása, varrása (függöny, munkakötény, ülőpárna).

A speciális közfoglalkoztatási program időtartama alatt a részt vevő közfoglalkoztatottak új típusú, speciális közfoglalkoztatási bérben részesültek, mely napi 6 órás munkaidőben történő foglalkoztatásra szolgált.

4.2. Mintaprogramok, megvalósított tevékenységek⁵⁰

Mezőgazdasági projektek

A mezőgazdaság a nemzetgazdaság azon ágazata, amely magába foglalja a földművelést (növénytermesztést) az állattenyésztést, továbbá növényi és állati eredetű alapvető élelmiszereket, és ipari nyersanyagokat állít elő. A mezőgazdasági projektek kiemelt szerepet kapnak a közfoglalkoztatásban. A munkavállalás szempontjából hátrányos és leghátrányosabb helyzetű, általában alacsony iskolai végzettségű emberek számára olyan megoldást kínál, amely hosszú távon biztosítja megélhetésüket és segíti visszalépésüket az elsődleges munkaerőpiacra.

Belvíz-elvezetési programok

Magyarországon a települések több mint 80%-áról mondható el, hogy területén állandó vízkárral kapcsolatos problémák merülnek fel. Az ország körülbelül egynegyede olyan mély fekvésű sík terület, amelyről természetes úton nem folyik le a víz. Ezeket a területeket a belvízvédelmi művek nélkül állandóan vagy időszakosan hosszú időre elborítaná az összegyülekező hó és csapadékvíz. A program célja a településeket és a mezőgazdasági területeket fenyegető belvizek kialakulásának megelőzése, a belvíz elvezető árkok rendszeres karbantartása, kialakítása.

Mezőgazdasági utak rendbetétele

Az utak forgalmi terhelésének túlnyomó részét a mezőgazdálkodással összefüggő szállítások gerjesztik. A program során a

⁴⁹ 375/2010. (XII. 31.) Korm. Rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról.

⁵⁰ A Belügyminisztérium (2015): *Közfoglalkoztatás Magyarországon. A közfoglalkoztatás jó gyakorlatai alapján.* Vác, Duna-Mix Kft. NAIH-91297/2015, 140 o. Letöltve: 2018. július 31. <https://kozfoglalkoztatasi.kormany.hu/download/b/a/1/41000/jogyakorlatok2014-2015.pdf>

megrongálódott szakaszokat és az azokhoz közvetlenül kapcsolódó árkok, padkák, rézsúk természetbe illő, környezetbarát, helyi alapanyagok felhasználásával felújítják, szélesítik.

Bio- és megújuló energiaszolgáltatás

A közfoglalkoztatottak a program keretében energianövényeket telepítenek, közösségi létesítmények – például hivatali épületek, iskolák és óvodák – gázüzemű fűtési rendszerét alakítják át biomassza tüzelésű kazánok segítségével. A közfoglalkoztatottak fő feladata a program során keletkezett biomassza alapanyag gyűjtése és a tüzelőanyag előállítása.

Belterületi közúthálózat karbantartása

A települési önkormányzat köteles gondoskodni arról, hogy a közút biztonságos közlekedésre alkalmas legyen. A komplex útfenntartás magában foglalja az utak, kerékpárutak, járdák üzemeltetését és a fenntartását, valamint a karbantartást, a helyreállítást és a felújítást is.

Illegális hulladéklerakó-helyek felszámolása

Egyre több település határ menti részein – utak mellett és parkolóknál, leálló pihenő helyeken, erdő széléken és az erdőben – az emberek illegális hulladéklerakó helyeket létesítenek. Az ilyen módon elhagyott szemét a környezetet szennyezi és súlyos közegészségügyi veszélyeket rejt magában. A program célja a kül- és belterületen található illegálisan lerakott, elhagyott hulladék felszámolása (felszedése és kezelése, ártalmatlanítása), megszüntetése, az ismétlődő lerakások megakadályozása, újak kialakulásának megelőzése. Legfontosabb feladat a hulladékelhagyó magatartás jelenségének megváltoztatása, a tájseb eltüntetésé.

Helyi sajátosságokra épülő programok

Célja a közösségi szükségletek kielégítése, a település fejlődésének elősegítése olyan egyedi programokkal, amelyek a korábbi munka- és termelési kultúrán, vagy a település eddig kiaknázatlan földrajzi és természeti adottságain alapulnak. A programok tervezése során a közfoglalkoztatottak nagy hangsúlyt fektetnek a helyi kulturális hagyományok megőrzésére, turisztikai, idegenforgalmi lehetőségek kiépítésére, az értékteremtő közfoglalkoztatás körének kiszélesítésére.

(MaNDA) Országos Kulturális Digitalizációs Közfoglalkoztatási Programja

A Magyar Nemzeti Digitális Archívum és Filmintézet által koordinált – Országos Kulturális Digitalizációs Közfoglalkoztatási Program segítségével a közfoglalkoztatásban részt vevő dolgozók országsszerte elérhető kulturális javak digitalizációját végzik, a digitális tartalmakat és a hozzájuk kapcsolódó metaadatokat a MaNDA adatbázisába töltik fel. A közfoglalkoztatott munkatársak országsszerte különböző partnertérségeknél: közgyűjteményekben (múzeumokban, könyvtárakban, levéltárakban), állami fenntartású mellett

alapítványi, egyházi- és magángyűjteményekben, önkormányzatokban, kulturális profilú civil szervezetekben és oktatási intézményekben dolgoznak heti negyven órában.

Médiaszolgáltatás-Támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA)

Kísérleti jelleggel 2012 év II. félévében indultak olyan közfoglalkoztatási mintaprogramok, amelyek a szakképzett (több esetben diplomás), azonban hátrányos helyzetű állás-keresőknek kínáltak értékteremtő munkalehetőséget. Ilyenek voltak például a digitalizációs programok, amelyek célja közfoglalkoztatás keretében települési kulturális értékkataszterek létrehozása, kulturális és természeti értékek gyűjtése, rendszerezése, valamint közszolgálati digitális archívum létrehozása (MaNDA, MTVA). Ezek a programok a visszajelzések alapján igen nagy népszerűségnek örvendtek az állás-keresők körében, valamint a megvalósításuk során a köz számára fontos és jelentős értékek jöttek létre, ezért ráépülő programként a későbbiekben is folytatódnak a digitalizációs programok. A Médiaszolgáltatás-Támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) 220 fő közfoglalkoztatásával megvalósuló „digitalizációs” közfoglalkoztatási mintaprogramra épülő közfoglalkoztatási programot valósított meg 2015. február 28. napjáig. Az MTVA mintaprogramja az audiovizuális tartalmak digitalizálására és feldolgozására irányult három budapesti helyszínen

Hajléktalanok közfoglalkoztatása

A fővárosban megvalósított hajléktalan közfoglalkoztatási mintaprogram országos programmá történő kiterjesztése. A hajléktalanok foglalkoztatására irányuló országos mintaprogram keretében a közfoglalkoztatottak olyan értékteremtő tevékenységet végezhetnek a hajléktalan személyekkel, mint például a palántanevelés, dísznövények és konyhakerti növények termesztése, brikettálás, komposztálás, elhanyagolt temetők karbantartása, „kiléptető ház” kialakítása, kerámia készítése, rongyszőnyeg készítése, szappangyártás. A termesztett dísznövényeket közparkokba ültetik ki, az aprítékokból brikettálás révén fűtőanyagot állítanak elő, a termesztett zöldszemetet a köztisztviselőkben hasznosítják, illetve rászorulóknak osztják ki. A közfoglalkoztatási mintaprogram megvalósításának célja kettős: a hajléktalan személyek számára hasznos, értékteremtő tevékenységet nyújtani, ezáltal élethelyzetükön javítani, valamint ezen program keretében már nem csak a foglalkoztatásukra összpontosítanak, hanem arra is, hogy a létrehozott értékek a köz számára is élvezhetővé és adott esetben felhasználhatóvá váljanak.

Nemzeti Művelődési Intézet (NMI) országos kulturális közfoglalkoztatási programja

A Nemzeti Művelődési Intézet (NMI) 4.000 fő közfoglalkoztatásával megvalósuló országos közfoglalkoztatási kulturális mintaprogram megvalósítására kapott lehetőséget 2013. évben a Belügyminisztérium támogatásával. A program indítása előtt a kultúra területét érintő ilyen típusú és volu-

menű közfoglalkoztatási program még nem indult. Az NMI programjának célja kulturális hálózat kialakítása, közösségi és társadalomfejlesztési program megvalósítása. A program az olyan településeket, településrészeket kívánja segíteni, ahol a társadalmi szövet gyenge, szétesett, vagy megszűnt, amelynek következtében szükséges a helyi közösségek újra szervezése, a közösségi kohézió erősítése, a helyi emberek társadalmi aktivitásának növelése.

„Vályogvető” közfoglalkoztatási mintaprogram országos kiterjesztése 2014-2015. évben

A Baranya megyei Gilvánfán a falukép 2013 tavaszán az ormánsági elszegényedést tükrözte. A házak többsége teljes felújításra szorult, illetve csak a házak lebontása és új építése jelenthetett megfelelő megoldást, így a Belügyminisztérium a „Vályogvető” közfoglalkoztatási mintaprogram indítása mellett döntött, melynek értelmében a Baranya megyei Gil-

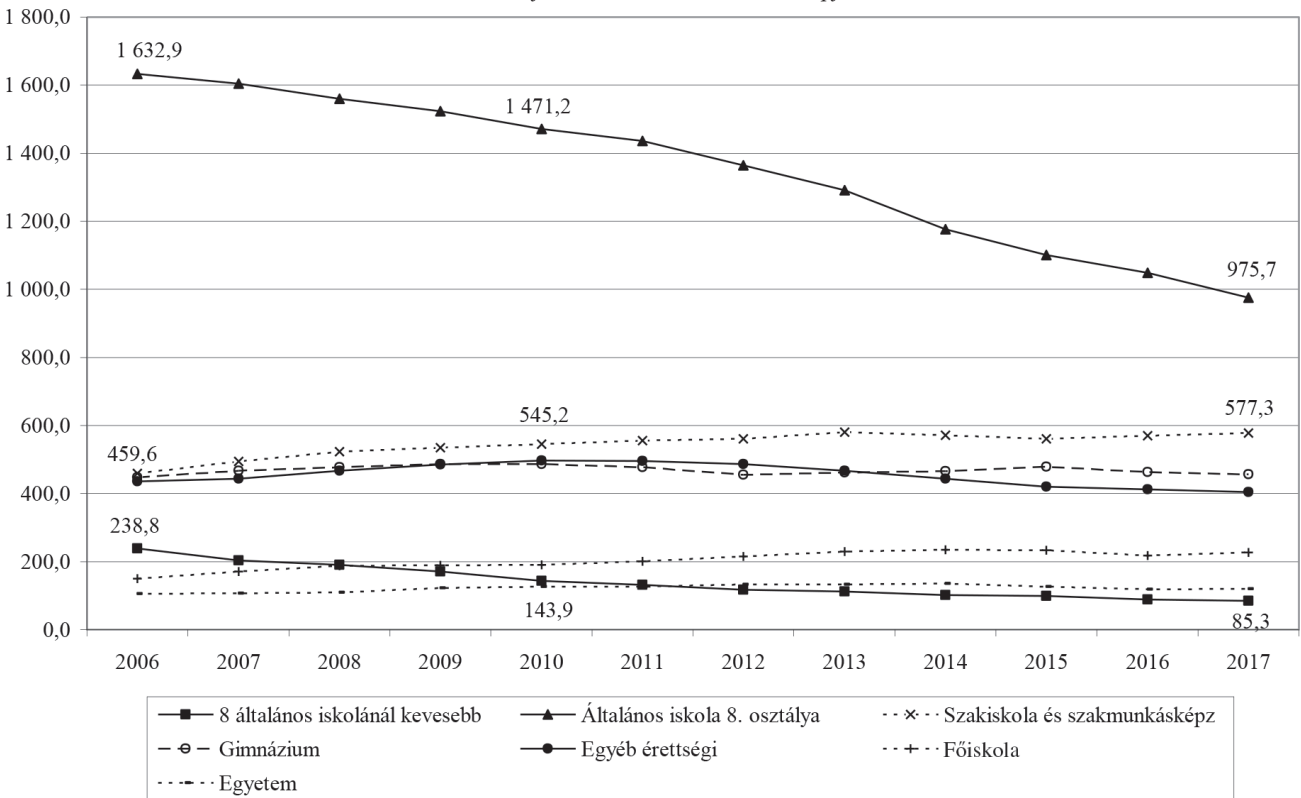
Parlagfű-mentesítési tevékenység közfoglalkoztatási program keretében

Közfoglalkoztatási programok keretén belül 2014. évben összesen 70 662 fő közfoglalkoztatott végzett parlagfű irtási tevékenységet, 13 535,63 hektár parlagfűvel szennyezett terület megtisztítását hajtották végre. 2015. évben összesen 69 580 fő közfoglalkoztatott 9968,43 hektár terület tisztítását végezte el.

Szociális földprogram

A szociális földprogram elsődleges célja, hogy hozzájáruljon a területi hátrányok mérsékléséhez, a helyi társadalmi és gazdasági viszonyok javításához, az életminőség szintjének javításához, valamint egy tervezett termelési és értékesítési rendszer kialakításához. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma a 2014. évben „A szociális földprogramok megvalósításának

5.1. ábra
A 15–74 éves gazdaságilag nem aktívak száma legmagasabb iskolai végzettség szerint [ezer fő]
Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján



vánfán 8 db 42 m² alapterületű, komfortos, szociális családi ház épült a település roma lakossága számára, 20 fő közfoglalkoztatásával. A Gilvánfai mintaprogram alapján országosan kiterjesztett program célja közfoglalkoztatás keretében olcsó és természet közeli építőanyag (vályog), illetve bontott téglá felhasználásával szociális családi házak építése a települések roma, illetve nehéz körülmények között élő lakossága számára.

támogatására” indította a SZOC-FP-14 számú, nyílt pályázati eljárását. A programhoz kapcsolódó közfoglalkoztatottak létszáma 612 fő volt. A program végrehajtását a nyertes pályázók a növénytermesztési és állattartási/tenyésztési projektet elsődlegesen közétkeztetést végző konyha ellátása céljából hajtották végre. A program keretében alkalmazott közfoglalkoztatottak a szabad kapacitás erejéig a településen mutatkozó más helyi közösségi célú önkormányzati feladatot is végezhettek.

5. A gazdaságilag nem aktívak és a közfoglalkoztatottak létszámának alakulása

A 2009. évi visszaesést követően 2010–2011 között már stagnált, majd 2012-től folyamatosan nőtt Magyarországon a foglalkoztatottak létszáma. A jelenleg legfrissebb rendelkezésre álló uniós munkaerőpiaci adatok szerint 2018. I. negyedévében 4 435 200 fő volt a foglalkoztatottak száma, 765 500 fővel volt több, mint 2010 I. negyedévében. A relatíve magas foglalkoztatási szint alacsony munkanélküliséggel párosult, 2017. IV. negyedévében csak 3 EU tagországban (Csehországban, Németországban és Máltán) volt kisebb a munkanélküliségi ráta a magyarországi 3,8%-nál.⁵¹

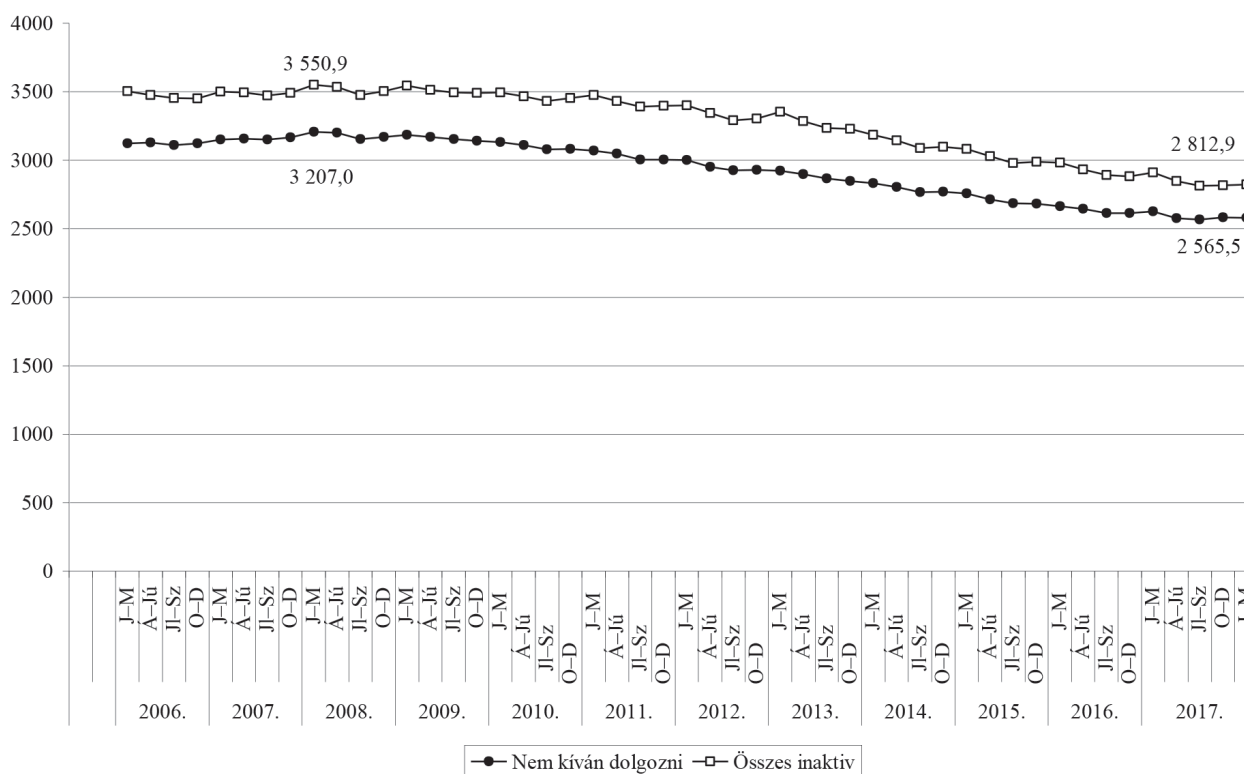
A munkanélküliek számának csökkenése az inaktív munkaerőpiaci beáramlása miatt a foglalkoztatás növekedését Magyarországon csak némi fáziskéséssel követte. Ugyanakkor az is szembevetendő, hogy a gazdaságilag inaktívok számának csökkenése elsősorban a legalacsonyabb iskolai

csökkent, összességében 2006 és 2018 között 657 200 fővel csökkent. Jelentős mértékben csökkent a 8 osztálynál kevesebb legmagasabb iskolai végzettséggel bírók száma is 2006 és 2010 között 94 900 fővel, míg 2010 és 2018 között 58 050 fővel, 2006 és 2018 között pedig összesen 153 400 fővel.

A közfoglalkoztatás az elmúlt években a munkaerőpiacról korábban távol levők jelentős hányadát aktivizálta, a segélynél magasabb jövedelmet biztosító munkát kínált a nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedni nem tudóknak, kialakította, illetve javította a programban résztvevők munkahelyi szocializációját. A munkaerő iránti kereslet növekedésével reális céllá vált, hogy minél többen lépjenek ki a közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiac irányába. Ezt a minimálbér és a közfoglalkoztatási bér közötti olló nyitása mellett a kilépők, illetve az alkalmazóik által igénybe vehető támogatások is ösztönzik.

A 15-74 éves gazdaságilag inaktívok száma a vizsgált időszakban (2006 és 2018 között) 2008. január-márciusban volt

5.2. ábra
A 15–74 éves gazdaságilag nem aktívok száma munkavállalási szándékuk szerint [ezer fő]
Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján



végzettségűeknél következett be. A korábban az inaktívok körében döntő többségét kitevő csak a kötelező 8 osztály iskolai végzettséggel rendelkezők száma csökkent a legnagyobb mértékben. A kizárólag csak a kötelező általános iskolai 8 osztállyal rendelkező gazdaságilag inaktívok száma 2006 és 2010 között 161 800 fővel, míg 2010 és 2018 között 495 400 fővel

a legnagyobb 3 550 900 fő, míg a legalacsonyabb a 2017. július-szeptemberben 2 812 900 fő. Tehát közel tíz év alatt az inaktívok száma 738 000 fővel csökkent. Azoknak a száma, akik nem kívánnak dolgozni ugyancsak 2008. január-márciusban volt a legnagyobb 3 207 000 fő, míg a legalacsonyabb 2017. július-szeptemberben 2 565 500 fő. Vagyis 2008. január-márciushoz képest 2017. július-szeptemberig 641 600 fővel csökkent azok száma, akik nem kívánnak dolgozni. Tehát az inaktívok számának alakulásával majdnem teljesen megegyezően alakult azoknak a száma, akik nem kívánnak

⁵¹ KSH (2018): Munkaerőpiaci folyamatok, 2018. I. negyedév. Statisztikai Tükör 2018. június 14. Letöltve: 2018. augusztus 1. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mpf/mpf1803.pdf>

dolgozni. A két adathalmaz között rendkívül erős korreláció tapasztalható, a vizsgált periódusban a korrelációs együttható 0,98978 volt.

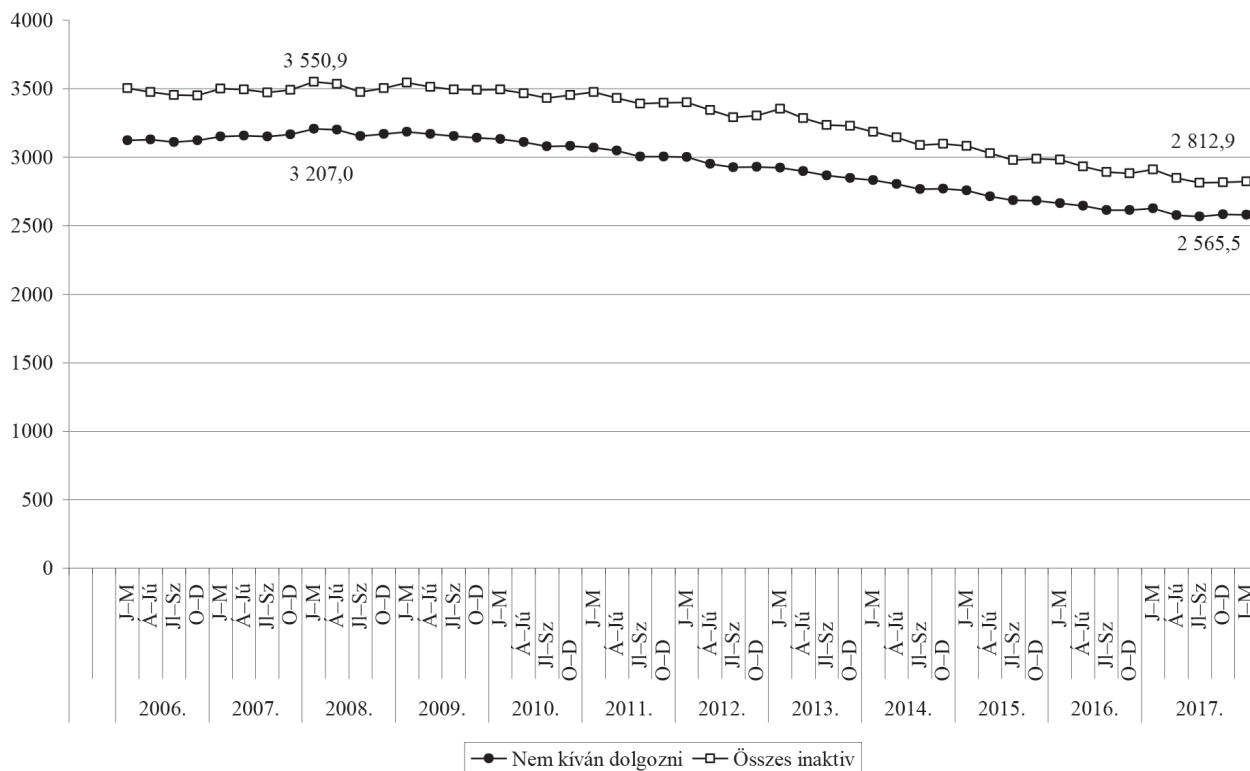
A munkát vállalni hajlandóság általános növekedése azt mutatja, hogy a közfoglalkoztatás kiterjesztése, az alapelveknek („segély helyett munka”) társadalmi elfogadottsága nemcsak általában magas fokú, de maguk az érintettek is pozitívan viszonyulnak hozzá, sőt a közfoglalkoztatás elnyeréséért esetenként egyfajta verseny is folyik. Ehhez nagymértékben járult hozzá az, hogy így olyanok kerültek be (vissza) a foglalkoztatottak közé, akik végzettségük, lakóhelyük vagy más, a munkaerőpiacon hátrányt jelentő személyes jellemző miatt rendszeres munkát már régóta, vagy soha nem végeztek. Például 2015-től az előző évekhez képest a romák foglalkoztatási mutatói is javultak, sőt a javulás mértéke felül is múlta a nem roma népességre jellemzőt, jórészt a közfoglalkoztatáshoz történő hozzáférés nagyobb esélyének köszönhetően.

magasabb az atipikus formában dolgozók aránya, mint azok között, akik teljesen munkaképességük birtokában vannak.⁵²

A közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottak száma 2016 júliusában volt a legnagyobb 193 800 fő, azóta folyamatosan csökkenő trendet követ. A vizsgált időszak (2014 és 2018. május) egészét tekintve 100 000 és 200 000 fő közötti sávban alakult, 2014. május kivételével, amikor csak 87 900 fő volt.

Az erre vonatkozó felmérések arról számolnak be, hogy a közfoglalkoztatás általános megítélése összességében kedvező, a 19–64 évesek közel kétötöde pozitív, vagy inkább pozitív szerepet tulajdonított neki a munkanélküliség elleni küzdelemben. A kérdésre adott válaszok azonban élesen különböztek aszerint, hogy valaki volt-e már közfoglalkoztatott, vagy sem, ugyanis az előbbi csoportba tartozók jóval kedvezőbbnek ítélték a közfoglalkoztatás szerepét. Ennek vélhetően az a magyarázata, hogy – mivel a közfoglalkozta-

5.3. ábra
A közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottak száma [ezer fő]
Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján



A munkanélküliek mellett jelentős arányban voltak olyanok, akik bár szerettek volna dolgozni, de koruk, végzettségük (pontosabban annak hiánya), illetve lakóhelyük elégtelen munkakínálata miatt ítélték reménytelennek korábban a munkakeresést (passzív munkanélküliek). Különösen figyelem felkeltőek azok az adatok, hogy a romák 42%-a közfoglalkoztatás keretében dolgozott 2015-ben, valamint az, hogy minden 5. közfoglalkoztatott és minden 8. munkanélküli volt roma. A megváltozott munkaképességük között sokkal

tásban többségében olyanok vesznek részt, akiknek lakóhelyük, képzettségük, vagy a munkatapasztalat hiánya miatt az átlagosnál jóval kisebb esélyük van a sikeres nyílt munkaerőpiaci megmértetésre – a közmunka valódi alternatívát jelent a csak igen alacsony összegű juttatást (vagy azt sem)

⁵² KSH (2016): Munkaerőpiaci helyzetkép, 2015 Központi Statisztikai Hivatal, 2016. október. 13-16. o., 39 o. Letöltve: 2018. augusztus 4. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xfi/plidoszaki/munkerohely/munkerohely15.pdf>

5.4. ábra

A közfoglalkoztatottak száma megyénként [fő]

Forrás: Nagy Kristóf (2018): *Felszívja a versenyszféra a közfoglalkoztatottakat.* Magyar Idők, 2018. augusztus 4.

eredményező munkanélküli státussal szemben. A községekben élők véleménye a közfoglalkoztatás szerepéről jobb, mint azoké, akik a településhierarchia magasabb szintjén álló, és így bővebb állás kínálat jellemezte településeken élnek. Akik eddig még nem vettek részt közfoglalkoztatásban a közmunkát arányaiban feleannyian ítélték csak a munkanélküliség kezelése szempontjából hasznosnak, mint azok, akik abban már érintettek.⁵³

Jelentősen csökkent a közfoglalkoztatottak száma 2016-tól, felgyorsult a közfoglalkoztatottak elhelyezkedése a versenyszférában. A foglalkoztatókat a munkaerőhiány ösztönzi a közmunkások felvételére, képzésére, a közfoglalkoztatottakat pedig a jóval magasabb minimálbér motiválja, amely által jóval nagyobb jövedelemre tehetnek szert. Mindezek hatására a közfoglalkoztatottak száma folyamatosan csökken.⁵⁴

6. Néhány összefoglaló gondolat

A magyar közfoglalkoztatási rendszer évről-évre több mint százezer állampolgár és családjuk számára biztosít megélhetést, és egyúttal hozzájárul településeik fejlődéséhez, rendezettségéhez, és a lakó- és természeti környezet szobrász, tisztábbá válásához. A közvetlen eredményeken túl javult az

emberek munkamorálja, egészségi állapota, csökkent az iskolai hiányzások száma és javult a közbiztonság. A települések összképe sok tekintetben ma már meghaladja a nyugat-európai színvonalat is és ebben a közmunka programok is nem kevés szerepet játszottak. A közfoglalkoztatást a Kormány továbbra is átmeneti foglalkoztatásnak tekinti, amely helyett munkát, jövedelmet biztosít az álláskereső számára az ország leghátrányosabb térségeiben, ahol a foglalkoztatási forma ma is a munkavégzés egyetlen legális lehetőségét jelenti. A közfoglalkoztatás foglalkoztatás bővítése, állami munkahelyteremtés, vidékfejlesztés és településfejlesztés is egyben.

A közfoglalkoztatás jelentős részben olyan térségekben nyújt átmeneti foglalkoztatást, ahol a piaci vállalkozások száma ma még rendkívül csekély, a munkaerő-piaci kereslet stagnál. Ezekben a térségekben a résztvevők jelentős részének a közfoglalkoztatás biztosítja az első legális foglalkoztatási formát. A közfoglalkoztatottak az eddigi munkaerő-piaci pályafutásuk során, passzivitásból történő kilépésükből a munkavégzést választják, így a munkakészségeik fejlődnek, az önbecsülésük növekszik. A közfoglalkoztatási projektek alapvető célja az értékteremtés, a település önfenntartó képességének, a vidéki lakosság megtartó képességének erősítése. A munkaerőpiaci képzéseken, tréningeken megszerzett ismeretek birtokában a közfoglalkoztatottaknak nagyobb az esélyük az elsődleges, illetve a másodlagos munkaerőpiacra történő kilépésnek. A társadalom az adófizetők pénzéből finanszírozott támogatásokért cserébe joggal várja el azt, hogy a közmunka projektek minél hatékonyabbak legyenek, ezért tovább kell növelni a munkaerőpiacokra visszakerülés haté-

⁵³ I.m. 22. o.

⁵⁴ NAGY Kristóf (2018): *Felszívja a versenyszféra a közfoglalkoztatottakat.* Magyar Idők, 2018. augusztus 4. Letöltve: 2018. augusztus 4. <https://magyar-idok.hu/gazdasag/felszivja-a-versenyszfera-a-kozfoglalkoztatottakat-3357083/>

konyságát, annak érdekében, hogy a jelenleginél több résztvevő, a jelenleginél rövidebb idő alatt tudjon visszakérülni a munkaerőpiacokra. Továbbá erősíteni kell a közmunka projekteknél az értékteremtést, a közfoglalkoztatás humán erőforrás fejlesztő jellegét, hogy a közfoglalkoztatottak olyan képzéseken, tréningeken tudjanak részt venni, amelyek segítségével olyan képzettséget, szakmai tudást szerezhettek, amelyből jelenleg hiány van a munkaerőpiacokon és ennek következtében a munkaerőhiány csökkentéséhez is érdem-

ben hozzá tudnának járni. Mindezekon túlmenően tovább kellene növelni a közfoglalkoztatás karitatív jellegét, hosszabb távon elsősorban a tartósan fennálló egészségi problémával rendelkezőknek, a fogyatékkal élőknek, valamint a kiszolgáltatott emberek különböző csoportjai számára kellene fókuszálni a támogatásokat az elhelyezkedésük megkönnyítéséhez. Magyarországon ma már sokkal inkább humánfejlesztő és egészségi állapot javító közmunka programokra van szükség, mintsem standard közmunka programokra.