

2.7. A KÖZFOGLALKOZTATÁS TÉRBELI EGYENLŐTLENSÉGEI

CZIRFUSZ MÁRTON

Ebben az alfejezetben a közfoglalkoztatás területi egyenlőtlenségeivel foglalkozunk. A fő kérdés, hogy a nemzetállam alatti léptékeken milyen, a hozzáférés lehetőségeiből és az elosztás módjaiból következő különbségek írhatók le.

A korábbi Közelkép-fejezetekben több esetben megjelentek olyan írások, amelyek a munkapolitika helyi vagy regionális megvalósulásait, hatásait vizsgálták (lásd például *Kabai–Németh*, 2011, *Kertesi–Kézdi*, 2009, *Lócsei*, 2010), és amelyek így a munka világának elemzésekor a térbeliség kitüntetett szerepére is utaltak. Ugyanakkor a térbeliség nem pusztán egy vizsgálható vetülete a közfoglalkoztatásnak: a tér (az a tény, hogy a társadalmi folyamatok nem a tú fokán, egypont-gazdaságban történnek) befolyásolja a közfoglalkoztatást mint közpolitikai eszközt. Emellett, a közfoglalkoztatás mint társadalmi jelenség is visszahat a térre, újratermeli a térbeli egyenlőtlenségeket. A bemutatandó területi mintázatok nem feltétlenül magyarázhatók területi okokkal, a térbeliség önálló magyarázó szerepének vizsgálata helyett a tágabb értelemben vett társadalmi (politikai-gazdasági) struktúrák és a térbeliség kölcsönkapcsolatát szükséges elemezni (vö. *Massey*, 1995). A közfoglalkoztatás települési szinten mérhető különbségei pedig az alkalmazott szemléletmód alapján nem egyfajta „helyi érdekességek”, az országos trendeknek megfelelő vagy azoktól eltérő mikrofolyamatok, hanem fordítva, a helyi folyamatokból áll össze az az országos kép, amelyet a Közelkép többi fejezete részletesen elemez.

Ebben az alfejezetben először bemutatjuk, hogy a közfoglalkoztatás és általánosságban a jóléti ellátások munkához kötése, a *workfare* szakpolitika (lásd az 1. fejezetet) hogyan termeli újra a társadalmi-térbeli egyenlőtlenségeket. Ezután ismertetjük a magyarországi közfoglalkoztatási programok területi egyenlőtlenségeinek vizsgálatához felhasznált adatokat. Végül leíró elemzést adunk a közfoglalkoztatás Magyarországon megfigyelhető területi egyenlőtlenségeiről, és bemutatjuk, hogy a program térben is roppant egyenlőtlen elosztást jelent.

A közfoglalkoztatás mint térbeli politika

A gazdasági ciklusok válságidőszakaiban a társadalom sokféle módon reagál a növekvő munkanélküliségre és létbizonytalanságra. Egyrészt, olyan igényeket fogalmaz meg, amelyekben az államtól is elvárja a munkahelyteremtést. Másrészt, az állam maga is igyekszik (a mindenkori domináns ideológiák által átszűrve) kezelni a válságot a közvetlen munkahelyteremtés keresztül (vö. például *Arrighi*, 1993, *Silver*, 2003); azaz a piac önszabályozásába vetett hit

megrendülése társadalmi védekezési mechanizmusokat és politikai beavatkozásokat eredményez (*Polányi, 2004*).

Ezek a jelenségek Magyarországon is a globális gazdasági ciklusoknak megfelelően jelentkeztek. Az 1870-es évek dekonjunktúrája során bár voltak javaslatok, amelyek az állam munkahelyteremtésben betöltött szerepének növekedését igényelték, a gazdasági liberalizmus kibontakozásának korszakában ezek nem találtak visszhangra (*Rézler, 1974/1938*). Az 1929–1933-as világgazdasági válság hatásának csökkentésére a magyar gazdaságpolitika növelni kívánta az állam szerepét a munkahelyteremtésben, a Gömbös-kormány programja emellett a munkanélkülieket csak munkavégzés ellenében kívánta támogatni. Az 1970-es évek válságát követően a gyors ütemű ipari szerkezetváltás és az ezzel párhuzamos életszínvonal-növelés került a gazdaságpolitika és a tervezés középpontjába, egyúttal új és ellentmondásos foglalkoztatáspolitikai döntések is születtek (lásd *Fazekas–Köllő, 1989*). A 2008-as gazdasági válság hatására kiszélesített magyarországi közfoglalkoztatási program tehát nem példa nélküli jelenség, és nem is magyarázható pusztán gazdaságpolitikai-ideológiai váltásokkal.

A magyar közfoglalkoztatási politika azon *workfare* típusú szakpolitikák sorába illeszkedik, amelyek társadalmi-térbeli egyenlőtlenségeket újratermelő jellegét a centrumországokban nagyjából az 1990-es évektől írták le a kritikai társadalomtudományok. A következőkben összefoglaljuk, hogy ez miért és hogyan hoz létre szükségszerűen új társadalmi-térbeli egyenlőtlenségeket a különböző földrajzi léptékeken (vö. *Peck, 2002*).

A jólétiből a jóléti juttatásokat munkához kötő (*workfare*) államba való átmenet elemzői hajlamosak arra a leegyszerűsítő értelmezésre, hogy az ez utóbbi az állam kiüresedésével, a központi és a helyi kormányzat (Magyarországon a települési önkormányzat) gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai szerepének csökkenésével járt. Bár látszólag ebből a perspektívából is helyesen leírható az az egyenlőtlenség-növekedés, amely a lakóhely településétől függően eltérő foglalkoztatási és megélhetési lehetőségekhez vezet – például az „ügyesebb” önkormányzatok több tőkebefektetést tudnak vonzani, amelynek révén több lesz a munkahely, és a helyi adóbevételekből kiterjedtebb szociális juttatások is adhatók, valamint az önkormányzatoknak maguknak is eltérők az adottságaik a transzferekért való politikai-gazdasági küzdelmekben, lásd erről például *Kálmán (2012)* –, a valós folyamatokat inkább az állam egyszerre kivonuló és új területeken megerősödő párhuzamos mozgása (*Peck–Tickell, 2002*) írja le jobban.

Az 1970-es évek végétől az állam hármas átalakulása figyelhető meg, amelynek a közfoglalkoztatási programok is integráns részei. Egyrészt, a fordista termelési mód válságával a hagyományos bérmunkaviszony helyébe dereguláltabb, rugalmasabb foglalkoztatási formák léptek (a rugalmasítás a magyarországi – kormányokon átívelő – foglalkoztatáspolitikákra is jellemző). Másrészt, ezzel párhuzamosan a jóléti államot felváltotta a jóléti juttatásokat munkához kötő

(*workfare*) állam, amely leépítette a szociális szolgáltatások kollektív jogát, és helyébe a munkavégzés kötelezettségét helyezte (a legutóbbi évek hazai folyamatairól lásd *Cseres-Gergely–Molnár*, 2014). Harmadrészt, a szabályozás kriminalizálta a rászorulókat egy részét (*Wacquant*, 2013). Magyarországon a büntetőállam és a közfoglalkoztatás erős ideológiai kapcsolatát mutatja például, hogy a közfoglalkoztatás legnagyobb részét a Belügyminisztérium (és nem a munkaerőpiacért egyébként felelős Nemzetgazdasági Minisztérium) alá tartozik.

Az a fordulat, amely a jóléti államból a *workfare* felé mutat, nem csak a nemzetállami léptéket alakítja át. Általánosabban az átmenet a keynesiánus jóléti nemzetállamból a schumpeteri (versenyképességre alapozó) poszt-nemzeti *workfare* államba való átalakulásként értelmezhető (*Drabokoupil*, 2007, *MacLeavy*, 2010). Magyarországon a közfoglalkoztatás válság utáni kibontakozása is különböző léptékekhez köthető strukturális változásokkal hozható összefüggésbe. A nemzetállam feletti európai uniós lépték (ahonnan a transzferek érkeznek – vö. *Lendvai*, 2008) például meghatározó volt a közfoglalkoztatás válságot közvetlenül követő finanszírozásában (*Elek–Scharle*, 2010), a központi és a helyi kormányzat szintjét a következőkben részletesebben vizsgáljuk.

A gazdasági válságok mindig is térben egyenlőtlen módon mentek végbe (lásd például *Fazekas*, 1997; *Lőcsei*, 2010; *Boros–Pál*, 2011), így tehát a válságok kezelését szolgáló foglalkoztatáspolitikai eszközök is térben egyenlőtlen hatásúak – hiszen jóval kisebb közvetlen hatást fejtenek ki azokon a helyeken, ahol az elsődleges munkapiac és a hagyományos bérmunka részaránya magasabb (*Czirfusz*, 2014). Az ipari válságrégiók klasszikusan olyan térségek, ahol az állam a munkahelyteremtő befektetések ösztönzésére állami programokat indít (a cseh példáról lásd *Drabokoupil*, 2007), esetleg maga lép fel foglalkoztatóként (mint a hazai közmunkaprogramban). Az egyenlőtlenségek azonban a települési szinten is érvényesülnek: a nagyobb településeken egyrészt a munkanélküliség bizonyos városrészekben összpontosul (klasszikusan a munkásnegyedekben), amire a helyi önkormányzatok eltérő módon reagálnak (Budapesten például 2015 tavaszától kerületenként eltérő szociálpolitikai szabályozással). Másrészt a közfoglalkoztatási programokkal további, városokon belüli feszültségek is kialakulnak, hiszen a közfoglalkoztatás újabb tömegeket irányít át a dolgozó szegények csoportjába, amely döntően városiként leírt probléma szerte Kelet-Közép-Európában (*Smith és szerzőtársai*, 2008).

Egyes országokban a térben egyenlőtlenül jelentkező munkanélküliségre kifejezetten területi programokkal válaszoltak – ez jellemezte többek között a jóléti juttatásokat az 50 szövetségi tagállam hatáskörébe decentralizáló Clinton-féle reformot vagy az 1997 és 2010 közötti munkáspárti kormányok gyakorlatát Nagy-Britanniában (*Peck–Theodore*, 2000). Ezeknek az alacsonyabb területi szintre helyezett (és bizonyos esetekben csak a leghátrányosabb helyzetű térségekben igénybe vehető) forrásoknak és döntéseknek előnye, hogy a területi egyenlőtlenségeket célzottabb és a helyi igényeknek megfelelőbb fej-

lesztéspolitikával tudják csökkenteni. Ráadásul a helyi önkormányzatok mérés-klődő mozgásterük általános érzése közepette – legalábbis látszólagos – hátskór-növekedést mutathatnak fel. Hátrányuk viszont, hogy a felelőségeket a nemzetállami szintről a szubnacionális léptékre helyezik át, növelve a helyi önkormányzatok közötti versenyt a forrásokért, valamint általában nem bizonyulnak hatásosnak, hiszen nem kínálnak valós alternatívát a neoliberális gazdaságpolitikákkal szemben (Crisp, 2012).

Ez utóbbival vág egybe Peck–Theodore (2000), valamint Artner (2013) érve-
lése, miszerint a közfoglalkoztatási és az átalakuló szociális segélyezési rendszer egyértelműen a piaci, versenyképesség-növelő gazdaságpolitika alkotóelemé-
nek tekinthető – azaz a rugalmas, deregulált munkaerőpiac és a közfoglalkoz-
tatás ugyanannak az éremnek a két oldala, egymást funkcionálisan egészíti
ki. Márpedig ha elfogadjuk ezt az állítást, akkor szükségszerű következmény
– ahogy azt a továbbiakban bemutatjuk –, hogy a közfoglalkoztatási program-
mal nem lehetséges csökkenteni a térbeli egyenlőtlenségeket, mivel az ilyen
politika nem az egyenlőtlenségek strukturális okait célozza meg. Sőt a köz-
foglalkoztatási programok olyan helyi munkaerőpiacokon, ahol az elsődleges
munkaerőpiac erős, nem képesek megoldani a képzettség vagy más társadal-
mi tényezők szerint erőteljesen polarizálódott foglalkoztatást: a közfoglal-
koztatottak alacsony minőségű és alulfizetett munkahelyekre szorulnak be,
egyben a helyi kormányzat jelentősége az ilyen foglalkoztatáspolitikai irányí-
tásával újraregitimálódik (MacLeavy, 2008).

A magyar közfoglalkoztatási rendszerben az egyes léptékek feladat- és fele-
lősségi köre új hierarchikus szerkezetet teremtett a közigazgatáson belül. Az
állami szabályozás legfontosabb változásait a Közelkép 2.1. alfejezete foglal-
ja össze, a következőkben az egyes területi szintek közötti feladatfelosztással
és erőviszonyokkal foglalkozunk.

A közfoglalkoztatás állami program, amelyet a közfoglalkoztatásért felelős
miniszter irányít (1991. évi IV. törvény),¹ a közfoglalkoztatási előirányzat fel-
használásának tervezését szintén ő végzi, együttműködésben a megyei (fővá-
rosi) és járási kormányhivatalokkal (320/2014. kormányrendelet, 8. paragra-
fus). A közfoglalkoztatási támogatások felhasználásáról a kormányhivatalok
a 320/2014. kormányrendelet 8. paragrafusára és a 375/2010. kormányrendelet
7. paragrafusára szerint döntenek, de a közfoglalkoztatási kérelmeket az országos
program esetében a miniszter, a többi program esetében a járási hivatal bírálja
el. A helyi közfoglalkoztatás-szervezés az 2011. évi CLXXXIX. önkormány-
zati törvény értelmében a helyi önkormányzatok feladata (13. és 15. paragra-
fus). A közfoglalkoztatási koordinációs és kommunikációs (például közfog-
lalkoztatókkal való kapcsolattartási) feladatok ellátását, a közfoglalkoztatási
munkaerőigények bejelentésének fogadását, a közfoglalkoztatás szervezését
szintén a járási hivatalok végzik (320/2014. kormányrendelet 11. paragrafu-
sa és 66/2015. kormányrendelet 15. paragrafusára).

¹ Bizonyos kérdésekben a fog-
lalkoztatáspolitikáért felelős
miniszterrel együtt. (A hivat-
kozott törvények és kormány-
rendeletek elérhetőségét lásd
az alfejezet végén.)

A közfoglalkoztatás támogatásának területi elosztásában két, eltérő megközelítésben megfogalmazott alapelv lehet érvényben. Egyrészt (főleg egyes szociális juttatások közfoglalkoztatáshoz való kötésével) az *egyenlő hozzáférés elve* (azaz hogy minden munkanélkülinek azonos esélye lehessen a közfoglalkoztatási programban részt venni). Másrészt a *hátrányosabb helyzetű térségek kiemeltebb támogatása*. Bár a közfoglalkoztatási források elosztásakor figyelembe kell venni a térségi, a helyi munkaerőpiac jellemzőit, valamint a „társadalmi feszültségek kezelése érdekében, a közfoglalkoztatás lehetőségének széles körű biztosítására” (375/2010. kormányrendelet, 7/A. paragrafus) a kormány kiemelt településeket és térségeket is kijelölt (1044/2013. kormányhatározat), ám ennek a mérlegelésnek a konkrét módját jogszabály nem tisztázza. Ennek valószínűleg nemcsak a mérlegelési jogkör a magyarázata, hanem az is, hogy a kérelmek benyújtása egyenlőtlen területileg (azaz például nem minden települési önkormányzat és nem a népességszámmal vagy a munkanélküliséggel arányos mértékben szervez közfoglalkoztatást), egyenlőtlen rendszer alakult ki, amelyet a következőkben adatok segítségével mutatunk be.

Adatok

A tanulmányban a közfoglalkoztatottak jellemzőinek 2011–2013 közötti adatai az MTA KRTK Adatbankjából származnak (a forrásokat részletesen bemutatja a 2.2. alfejezet). Az adatokat kiegészítettük az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TeIR) települési (Budapesten kerületi) bontású társadalmi változóival (népességszám, munkanélküliek száma).

A módszertani kihívást a közfoglalkoztatás térbeliségének vizsgálatában a közfoglalkoztatási epizódok „helyhez kötése” jelenti. A közfoglalkoztatottakat állandó lakóhelyük alapján rendeltük településekhez,² ám ez természetesen nem minden esetben egyezik meg a munkavégzés tényleges helyével vagy a foglalkoztató székhelyével (ez különösen igaz az országos közfoglalkoztatóknál, mint például az állami erdőgazdaságokban, a nemzeti park igazgatóságokban vagy a vízügyi igazgatóságokban). A Nemzeti Munkaügyi Hivatal által működtetett közfoglalkoztatotti adatbázisban a közfoglalkoztatottak állandó lakóhelyét irányítószámmal kódolták. Ha egy településen több irányítószám is használatban van, az adatokat települési szintre aggregáltuk.³ Mivel egy-egy irányítószám több településhez is tartozhat, ezért település-összevonásokat hajtottunk végre annak érdekében, hogy a közfoglalkoztatotti adatbázis összekapcsolható legyen a más forrásokból származó települési szintű adatokkal.⁴ Budapest esetében, ahol lehetséges volt, kerületi szintre aggregáltuk a közfoglalkoztatotti adatokat. Az adatbázisban így végül 2613 összevont település (és budapesti kerület) szerepel, ezeket a továbbiakban az egyszerűbb megfogalmazás kedvéért településeknek nevezzük. A közfoglalkoztatási létszámadatokat teljesmunkaidő-egyenértékre átszámolva használjuk (ennek előnyeiről lásd *Cseres-Gergely–Molnár*, 2014).

2 Az adatbázis 117,6 millió, egy-egy személy egy-egy közfoglalkoztatásban töltött napját leíró sorában csupán 3800 esetben hiányzott az állandó lakóhely irányítószámmal való megjelölése, ezekkel az esetekkel nem foglalkoztunk. Emellett nem volt mód az irányítószám-adatok helyességét sem vizsgálni. Összességében ezek a korlátok a számítások érvényességét és a főbb tendenciákat biztosan nem módosítják.

3 Például a 2241-es és 2242-es irányítószám egyaránt Süllyáphoz tartozik, ezeket az adatokat egyesítettük.

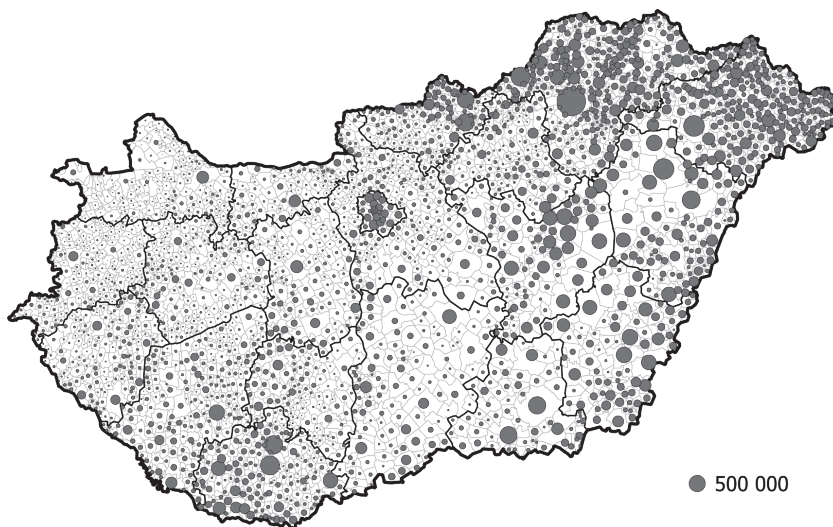
4 Például a 7400-as irányítószám Kaposváron, Orcin és Zselickislakon használatos, a 7451-es irányítószám tartozik Kaposvár Kaposfüred városrészéhez, a 7461-es pedig Kaposvár–Toponárhoz. A három irányítószámot egyesítettük a közfoglalkoztatott-adatbázisban, emellett a három önálló település más forrásból származó társadalomstatistikai adatait is egyesítettük Kaposvár, Orci és Zselickislak néven, így a különböző adatbázisok adatai megfeleltethetők egymásnak.

A közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei

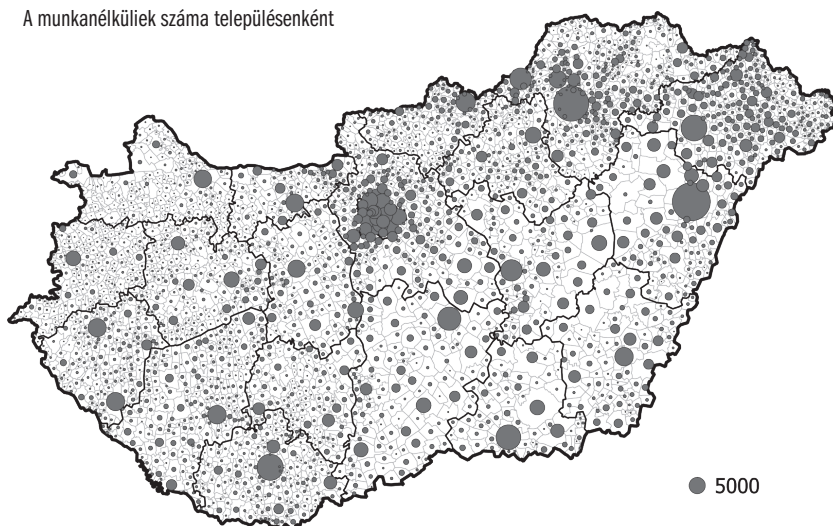
Ha a közfoglalkoztatás forrásainak elosztása a jogszabályi környezetből adódóan egyenlőtlen, és a hozzáférés egyenlőtlenségeit kívánjuk valamilyen módon számszerűsíteni, akkor célszerű egymással összevetni a közfoglalkoztatottak és a munkanélküliek települési megoszlását (2.7.1. ábra).

2.7.1. ábra: A közfoglalkoztatottak teljesmunkaidő-egyenértékes munkanapjainak száma (fent) és a munkanélküliek száma (lent) településenként, 2013

A közfoglalkoztatottak teljesmunkaidő-egyenértékes munkanapjainak száma



A munkanélküliek száma településenként



Forrás: MTA KRTK Adatbank, TeIR.

A térképpár a 2013-as adatokat ábrázolja (a körök területe a vizsgált mutatóval arányos), erre az időpontra a közfoglalkoztatási program már kiforrottabb struktúrában és minden korábbinál magasabb létszámmal működött. Az ábrán szembevetendő, hogy a közfoglalkoztatás jellemzően kelet-magyarországi program, de sokkal nagyobb mértékben, mint ahogyan azt a munkanélküliek száma indokolná. (Természetesen maga a közfoglalkoztatás is hozzájárult ahhoz, hogy a keleti megyékben a munkanélküliek száma nem annyival magasabb a nyugati megyékben megfigyelnél, mint az a program nélkül lenne.) Ezt a tényt megerősítik a megyei bontású adatok is. A 2013. évi teljesmunkaidő-egyenértékre átszámolt munkanapok alapján a közfoglalkoztatás 17,4 százaléka Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, további 14,7 százaléka Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében összpontosult, e két térséget követte Hajdú-Bihar megye (8,6 százalék), Békés megye (7,3 százalék), Jász-Nagykun-Szolnok (7,2 százalék) és Baranya megye (7 százalék). A megyék közötti különbségek 2011 és 2013 között kismértékben növekedtek, főleg Borsod-Abaúj-Zemplén súlyának növekedése következtében.

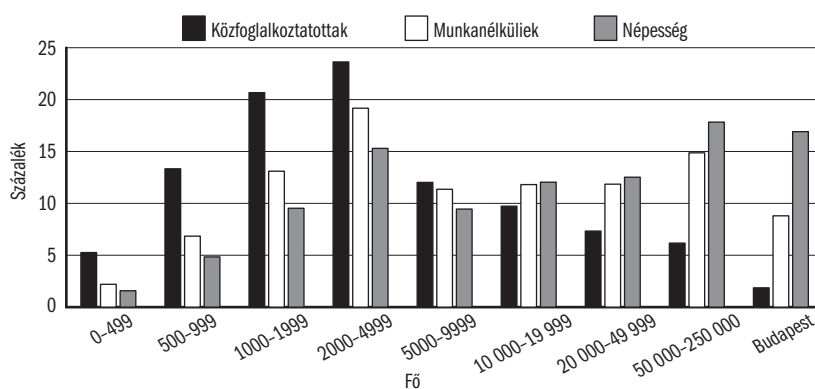
A települési bontású ábrán az is nyilvánvaló, hogy a megyei adatok jelentős belső különbségeket fednek el. Egyrészt egyes megyékben – éppen a vélt munkaerő-piaci helyzetnek megfelelően – nagy különbségek vannak: Nyugat- és Dél-Baranyában több a közfoglalkoztatási lehetőség a megye keleti feléhez képest; Nógrádban és Jász-Nagykun-Szolnok megyében a budapesti munkaerőpiachoz közelebbi településekre kevesebb forrás jutott, mint a megye más térségeibe, de hasonló a helyzet a jelentősebb szegénységgel jellemezhető és az országos közbeszédben is stigmatizált településekre (Ózd és környéke, Közép-Tisza-vidék) való forráskoncentrációval is.

A két térképet összevetve az is látszik, hogy a munkanélküliségi térképen nagy körökkel jelzett nagyobb városok a közfoglalkoztatási térképen beleolvadnak a környezetükbe, azaz a nagyobb népességszámú és a nagyobb (abszolút) munkanélküliséggel jellemezhető településekre fajlagosan kevesebb közfoglalkoztatási forrás és létszám jut. Ezt a jelenséget szemléletesebben mutatja a közfoglalkoztatás, a munkanélküliség és a népesség településméret szerinti eloszlása (2.7.2. ábra).

A közfoglalkoztatás alapvetően kistelepülési program. A 10 ezer fős településméret az igazi választóvonal: ennél kisebb településeken arányaiban több a munkanélküli, mint a nagyobb településeken, amit még az sem tud kompenzálni, hogy a közfoglalkoztatás forrásai is arányaiban magasabbak a 10 ezer fő alatti településeken. Különösen nehéz szakpolitikai indokokat találni arra a különbségre, amely az 50 ezer főnél nagyobb városok (Budapest nélkül) körében tapasztalható, ahol a munkanélküliség jelen van, de a közfoglalkoztatási létszámok roppant alacsonyak. További kvalitatív vizsgálatokat igényelne, hogy ebben a méretkategóriában a jogszabályi környezet (azaz a közfoglalkoztatási feladatok területi szintek közötti elosztása) és a települési szervezeti kapacitások mennyiben korlátozzák a közfoglalkoztatás sikerességét. Elképzelhe-

tő például, hogy egy ekkora méretű település polgármesteri hivatalának olyan sok közfoglalkoztatott kiválasztását és foglalkoztatását kellene bonyolítania, amelyre nincsen sem elegendő személyi kapacitás, sem infrastruktúra, sem szervezeti tudás. Budapest esete annyiban egyedi, hogy itt egyrészt a kerületek és a főváros is szerveznek közfoglalkoztatást, másrészt a munkanélküliségi ráta viszonylag alacsony, az elsődleges munkaerőpiacon az aktív korúak több munkalehetőséghez jutnak. Bizonyos, hogy bár a budapesti lakosságnak több lehetősége van az egyedi megélhetési lehetőségeken keresztül a létfenntartás biztosítására (vö. *Smith és szerzőtársai*, 2008), ám a közfoglalkoztatási programnak nincs bevált gyakorlata arra, hogy a fővárosi munkanélküliek számára nagy számban hozzáférhető munkalehetőséget nyújtson.

2.7.2. ábra: A közfoglalkoztatottak (teljesmunkaidő-egyenértékes létszám), a munkanélküliek és a népesség megoszlása településméret szerint, 2013 (fő)



Forrás: MTA KRTK Adatbank, TeIR.

Az önkormányzatok által szervezett, 2001-től bevezetett közfoglalkoztatás egyenlőtlen jellege egyáltalán nem új jelenség (*Keller–Bódis*, 2012), bár a 2009-től kibővülő program megnövelte a települések közötti egyenlőtlenségeket. Ezeket az egyenlőtlenségeket támogatási formák szerinti bontásban is érdemes megvizsgálni. Az összes teljesmunkaidő-egyenértékes közfoglalkoztatási munkanap 2011-ben 19,7 millió, 2012-ben 39,4 millió, 2013-ban 46,8 millió volt. Ezek támogatási formák szerinti megoszlása folyamatosan változott: a rövid idejű, az értékteremtő és a vállalkozók részére bérpótló juttatásban részesülő személyre nyújtott közfoglalkoztatást 2011 végén kivezették, 2013-ban pedig elindultak a Start-mintaprogramok (2.7.1. táblázat).

Az egyes támogatási formák különböző módon járulhatnak hozzá a helyi foglalkoztatási helyzet javításához. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy a közfoglalkoztatási létszámok települések közötti eloszlása megfelel-e annak az alapelvnek, hogy azokba a térségekbe összpontosít több forrást, amelyekben nagyobb a munkanélküliség. Ennek mérésére a közfoglalkoztatottak és a munkanélküliek számának települések közötti megoszlásait vetettük egybe a

5 A Hoover-index (H) két mennyiségi ismerv eloszlásának (x_i, f_i) eltérését méri: $H = (\sum |x_i - f_i|) / 2$. Értékkészlete 0 és 100 százalék közötti, minél magasabb az érték, annál jobban különbözik a két ismerv eloszlása. A mérőszám megmutatja, hogy az egyik mennyiségi ismerv hány százalékát kellene a megfigyelési egységeink között átcsoportosítani ahhoz, hogy eloszlása megfeleljen a másik mennyiségi ismervnek.

6 Természetesen tudatában vagyunk annak a mérési-módszertani problémának, hogy a közfoglalkoztatás és a munkanélküliség ok-okozati viszonyban vannak egymással: azaz a közfoglalkoztatás növelése mérsékli a munkanélküliséget, aminek elvileg az elosztási elveket követve a közfoglalkoztatás csökkenéséhez kellene vezetnie.

Hoover-index segítségével.⁵ Amennyiben a közfoglalkoztatottak és a munkanélküliek települések közötti megoszlása hasonlít egymásra (azaz a Hoover-index értéke alacsony és csökkenő), akkor a program mérsékli a munkanélküliség területi egyenlőtlenségeit.⁶ A számításokat országos összesítésben és megyei bontásban is elvégeztük, az eredményeket a 2.7.2. táblázat mutatja be.

2.7.1. táblázat: A közfoglalkoztatási teljesmunkaidő-egyenértékes munkanapok támogatási formák közötti megoszlása (százalék)

Támogatási forma	2011	2012	2013
Rövid időtartamú közfoglalkoztatás	37,47	0,10	0,00
Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás	26,46	64,97	28,42
Vállalkozások részére nyújtott	3,05	0,00	0,00
Országos program	28,48	35,03	21,04
Értéktéremtő közfoglalkoztatás	4,55	0,00	0,00
Kistérségi Start-mintaprogram	0,00	0,00	50,64
Összesen	100,00	100,00	100,00

Forrás: MTA KRTK Adatbank.

2.7.2. táblázat: A közfoglalkoztatás megyei szintű egyenlőtlenségei a munkanélküliekkel összevetve, támogatási formák szerint, 2011-2013 (Hoover-indexek, százalék)

Megye	2011					
	Összes	Rövid időtartamú	Hosszabb időtartamú	Vállalkozásoknak nyújtott	Országos program	Értéktéremtő
	támogatási forma					
Budapest	16,3	18,5	19,6	31,3	43,7	73,9
Baranya	28,4	18,6	30,5	47,7	57,5	72,0
Bács-Kiskun	16,3	14,7	20,3	60,3	35,1	94,2
Békés	16,6	13,4	16,0	52,2	34,9	68,0
Borsod-Abaúj-Zemplén	20,8	16,6	19,8	34,9	52,5	73,2
Csongrád	25,1	18,7	21,1	57,1	35,2	79,0
Fejér	20,3	19,8	18,3	44,2	49,2	88,9
Győr-Moson-Sopron	25,8	21,5	23,7	55,4	50,6	60,3
Hajdú-Bihar	19,2	16,9	21,5	29,5	37,6	64,8
Heves	22,9	20,7	25,8	48,5	46,0	91,4
Komárom-Esztergom	17,7	18,0	18,8	45,6	31,3	75,9
Nógrád	11,5	12,2	19,9	38,9	37,3	79,2
Pest	28,9	25,1	26,1	59,2	47,2	81,5
Somogy	21,5	16,5	18,2	62,6	50,0	68,0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	22,2	17,3	21,6	37,6	39,7	73,9
Jász-Nagykun-Szolnok	18,8	17,8	18,5	38,7	37,3	91,7
Tolna	24,8	17,9	20,2	55,9	45,1	60,0
Vas	25,4	19,2	20,0	48,2	48,7	77,5
Veszprém	20,7	22,1	20,7	41,3	47,1	87,0
Zala	25,2	20,0	16,0	47,9	54,5	93,9
Ország együtt	25,8	22,9	27,0	48,7	47,1	77,7

	2012			2013			
	Összes	Hosszabb időtartamú	Országos program	Összes	Hosszabb időtartamú	Országos program	Kistérségi Start
	támogatási forma						
Budapest	12,6	12,4	17,5	11,1	10,4	22,3	22,9
Baranya	39,2	40,2	50,6	32,3	25,9	44,9	37,4
Bács-Kiskun	26,3	30,1	32,7	27,9	17,8	34,1	54,8
Békés	24,7	27,5	30,9	23,5	15,0	30,2	30,9
Borsod-Abaúj-Zemplén	27,6	29,4	38,4	33,1	23,3	41,5	40,4
Csongrád	27,5	33,5	27,0	23,6	17,2	24,4	42,7
Fejér	27,8	34,3	32,1	26,3	12,0	27,9	72,4
Győr-Moson-Sopron	29,3	34,6	35,3	29,4	25,4	35,3	88,8
Hajdú-Bihar	32,4	35,7	31,8	34,1	21,9	29,9	46,7
Heves	33,3	41,7	35,6	28,9	16,2	31,2	63,8
Komárom-Esztergom	18,8	17,6	24,4	22,4	13,3	25,3	84,3
Nógrád	26,0	33,1	39,0	29,9	25,1	36,1	50,0
Pest	32,7	27,0	43,0	26,7	20,9	40,9	80,4
Somogy	29,2	33,5	39,0	25,4	22,1	34,5	39,5
Szabolcs-Szatmár-Bereg	27,4	28,8	35,0	26,3	19,7	31,2	35,6
Jász-Nagykun-Szolnok	26,6	32,1	30,1	31,4	22,6	29,7	45,5
Tolna	31,3	38,2	33,1	37,3	22,6	33,5	66,3
Vas	30,2	37,7	34,3	30,5	27,4	32,2	85,2
Veszprém	28,4	34,8	33,2	31,0	25,7	34,9	83,4
Zala	35,5	39,8	41,9	35,1	17,7	38,0	73,6
Ország együtt	32,9	37,6	38,2	34,7	22,4	37,5	53,8

Megjegyzés: Szürke háttérrel kiemelve az adott év teljes közfoglalkoztatásánál egyenlőtlenebb támogatási formák. A közfoglalkoztatást a teljesmunkaidő-egyenértékes munkanapokkal mértük.

Forrás: MTA KRTK Adatbank, TeIR.

A táblázat elemzését az országos évenkénti összesorokkal kezdjük. A korábbiakban már bemutattuk, hogy a 2013-as létszámok települések közötti elosztása roppant egyenlőtlen volt. Mivel a Hoover-index értéke 2011 és 2013 között folyamatosan nőtt (25,8 százalékról 34,7 százalékra), ezért a program az átalakítások ellenére egyre kevésbé célozta a magasabb munkanélküliségű településeket. Jelenleg tehát 10-ből 3,5 közfoglalkoztatási munkanap nem olyan településre jut, ahol az a munkanélküliség alapján leginkább indokolt volna. Az egyes támogatási formák elosztásában is nagy különbségek voltak. Az országos program (amely az évek során a munkaórák ötödét-harmadát képviselte) volna elvileg a leginkább alkalmas arra, hogy kiegyenlítő hatást gyakoroljon (hiszen országosan, az országos társadalmi-térbeli folyamatok ismeretében koordinálják), ugyanakkor mindhárom évben egyenlőtlenebbül osztották el, mint a létszámok egészét (a Hoover-index értéke magasabb a teljesnél).

A 2011 végén kivezetett támogatási formák közül a rövid időtartamú közfoglalkoztatást – bár az egyéni megélhetés biztosításában rossz konstrukció

volt (*Cseres-Gergely–Molnár, 2014*) –, mégis valamivel egyenlőbbben, a munkanélküliség területi mintázatához inkább illeszkedve sikerült elosztani, mint a források egészét abban az évben.

A vállalkozások számára bérpótló juttatásban részesülő személy foglalkoztatásához nyújtott támogatás és az önkormányzatok számára nyújtott értékteremtő közfoglalkoztatás kis létszámot vont be a programba (*2.7.1. táblázat*). Területi elosztásuk is roppant egyenlőtlen volt – utóbbinál 10-ből 8 munkanap nem oda került, ahol az a munkanélküliség alapján indokolt lett volna (*2.7.2. táblázat*) –, tehát ebből a szempontból megalapozottnak látszik kivezetésük.

A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás részaránya ingadozott az évek során, 2013-ra viszont (remélhetően a tudatosabb tervezésnek köszönhetően) sikerült olyan elosztást létrehozni, amely a többi formához és a többi évhez képest sokkal inkább megfeleltethető a munkanélküliség területi mintázatának. Ebben az elmozdulásban talán a megyei és a járási kormányhivataloknak is volt szerepük.

A kistérségi Start-mintaprogramokat a leghátrányosabb helyzetű térségek segítésére indította a kormányzat. Bár a támogatási forma nevében mintaprogram volt, ennek ellenére magas részarányt (a közfoglalkoztatás felét) képviselte 2013-ban. A források települési elosztása nagyon rosszul illeszkedik a munkanélküliség települési eloszlásához, amelyet a Hoover-index magas értéke mutat.

A megyei értékeket elemezve látszik, hogy a megyéken belül is egyre kevésbé sikerül a közfoglalkoztatási létszámokat a munkanélküliség által leginkább sújtott településekre összpontosítani. A 2013-as adatokat (Budapest nélkül) nézve 10 munkanapból 2–4 (Komárom-Esztergom 2,24, Tolna 3,73) olyan településekre kerül a megyéken belül, ahová a munkanélküliség megoszlása alapján nem volna indokolt. A megyéken belüli elosztás egyenlőtlensége csak néhány esetben és néhány százalékpontos mértékben javult, mint például Csongrádban (ahová egyébként az országos munkanélküliségből való részesedésnek megfelelően érkeztek források a közfoglalkoztatásra). Hasonló a helyzet Budapesten és Pest megyében, ahová viszont jóval kevesebb közfoglalkoztatási forrás érkezett, mint az a munkanélküliségből következne – azaz a kevés és csökkenő létszámokat kicsit egyenlőbbben tudták elosztani. Néhány megyében drámaian romlott a források elosztása: Nógrádban például a 2011-es 11,5 százalékról 29,9 százalékra nőtt a Hoover-index értéke, azaz jelenleg már 10-ből 3 közfoglalkoztatási munkanap nem olyan településre jut, ahol az a munkanélküliség alapján indokolt volna.

A közfoglalkoztatás „nyertes” megyéi közül (azaz ahová sok forrás jut) pusztán Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében sikerült tartani a források települési elosztásának viszonylagos egyenlőségét („csak” a közfoglalkoztatási munkanapok negyede kerül a munkanélküliségnek nem megfelelő településre a megyén belül), Borsod-Abaúj-Zemplénben vagy Hajdú-Biharban viszont jelentő-

sen romlott a forráselosztás egyenlősége. Az egyes támogatási formák közül a 2011-ben kivezetett értékteremtő és a vállalkozásoknak nyújtott forma valamennyi megyén belül is rossz hatásfokkal működött.

A rövid közfoglalkoztatás területi célzása 2011-ben kifejezetten jó volt valamennyi megyében, amelyet viszont többek között az országos közfoglalkoztatás egyenlőtlenebb elosztása rontott. 2012-ben négy megye és Budapest kivételével az volt a jellemző, hogy két, egyenlőtlenül elosztott támogatási formának sikerült egymást kompenzálnia, azaz az egyes formáknál összességében jobb forráselosztást értek el a megyéken belül. 2013-ban bevezették a Start-minta-programokat, viszont nem volt olyan megye az országban, ahol a támogatást valóban a megyében leginkább munkanélküliség által sújtott településekre tudták volna összpontosítani. Budapestet nem figyelembe véve 10-ből 3–9 munkanap nem olyan településre jut, ahol azt a munkanélküliség indokolná.

A hosszabb közfoglalkoztatási forma mostanra kiforrottan működik, ráadásul a megyéken belül is egyre egyenlőbben elosztva (a legrosszabb mutatójú Vas megyében is „csak” a munkanapok negyede kerül olyan helyre, ahol az a munkanélküliség alapján indokolt volna). Az országos program koordinációjában nem sikerült elérni, hogy az jól megfeleltethető legyen annak az elvnek, hogy a munkanélküliség által leginkább sújtott helyekre jussanak a források – sem a megyén belül, sem a megyék között.

A közfoglalkoztatási létszámok elosztása a megyék, a járások és a települések között összességében egyenlőtlenül megy végbe, nem segíti elő a munkanélküliség célzott csökkentését. A jogszabályi-irányítási környezet szempontjából az egyik fő tanulság az, hogy a megyei és a járási kormányhivatalok jogszabályban rögzített bevonása a forráselosztási folyamatba nem volt sikeres abban, hogy a leginkább rászoruló térségekbe és településekre lehessen a közfoglalkoztatást szolgáló közpénzeket koncentrálni. További kvalitatív vizsgálatokat igényelne, hogy ez a sikertelenség a jogszabályi környezet elvi hiányosságaiából vagy rossz működtetéséből adódik-e. Előbbi körébe lehet sorolható, hogy a dekoncentráltabb döntéshozatal miatt esetleg nem sikerült országosan jól összefogni a forráselosztást, vagy éppen ennél decentralizáltabb döntéshozattal lehetne hatékonyabban szolgálni a munkapiaci egyenlőtlenségek csökkentését. Utóbihoz tartozhat, hogy a megyei és járási kormányhivatalok bevonása ellenére a területi közigazgatás szintjein tapasztalható érdekkülönbségekből egyenlőtlenség származik, hiszen minden megye és járás abban érdekelt, hogy minél nagyobb közfoglalkoztatási keretet szerezzen meg a maga számára.

Nem feledkezhetünk meg ugyanakkor az egyén szintjéről sem. A közfoglalkoztatási program révén a helyi társadalmi hierarchiák szerveződnek újjá, a foglalkoztathatósági kritérium szerint megkülönböztetve a társadalom tagjait. Ha nincs annyi közfoglalkoztatotti hely, amennyi munkanélküli, akkor szükségszerűen a „foglalkoztathatóbb” egyének jutnak közfoglalkoztatotti helyekhez. Ezáltal az egyéni felelősség és az egyéni képességek

fontosabbá válnak a közpolitikában, mint a gazdaság strukturális problémái (vö. *Peck–Theodore*, 2000). A belépési és a kilépési esélyek különbségei révén (*Cseres-Gergely–Molnár*, 2014) pedig a társadalmi egyenlőtlenségek is újratermelődnek..

Összefoglalás

Magyarországon a közfoglalkoztatás 2008 után átalakított és kibővített rendszere újratermelte a munka térbeli egyenlőtlenségeit. A közfoglalkoztatást azonban hiba volna önmagában vizsgálni, az a munkaerő-piaci politikával (például „*rugalmasítás*”) és a szociálpolitikával (például „*segély helyett közmunka*”) együtt alkot olyan rendszert, amely nemcsak növeli a társadalmi egyenlőtlenségeket, de helyeket, tereket is marginalizál.

Bár a közfoglalkoztatás jogszabályi környezete alapján a forrásokat a munkanélküliség által leginkább sújtott térségekbe kellene összpontosítani, ez a 2011–2013-as évek adatainak vizsgálata alapján kevésbé – és egyre kevésbé – sikerült. Ennek oka feltehetően az a jogszabályi környezet is, amely kevésbé átláthatóan szabályozza a források települések közötti és támogatási formák szerinti elosztását.

A konkrét forráselosztási mechanizmusokat ebben a tanulmányban nem vizsgáltuk, a közfoglalkoztatás egyenlőtlen térbeli elosztását írtuk le. Az adatok alapján úgy tűnik, hogy a közfoglalkoztatás olyan közpolitikai eszköz, amely a forrásokat rossz hatásfokkal használja fel (például ha a közfoglalkoztatásra fordított összegeket a munkanélkülieknek normatív alapon osztanak, kevesebb adminisztrációval egyenlőbb elosztás volna megvalósítható). A közfoglalkoztatás jelen formájában csak újratermeli és súlyosbítja a térbeli-társadalmi egyenlőtlenségeket.

Hivatkozott törvények és kormányrendeletek:

- 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról.
- 375/2010. (XII. 31.) kormányrendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról.
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
- 1044/2013. (II. 5.) kormányrendelet a közfoglalkoztatással összefüggő, egyes döntést igénylő kérdésekről.
- 320/2014. (XII. 13.) kormányrendelet az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról.
- 66/2015. (III. 30.) kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról.