

BAGÓ József

A közfoglalkoztatottak képzése

Magyarországon a közfoglalkoztatást – a pénzügyi ráfordítások és a bevontak számosságára tekintettel, kis túlzással – a jelenlegi foglalkoztatáspolitikai zászlóshajójának tekinthetjük. Szerepéről, méretéről, hatásairól hosszabb ideje elsősorban politikai indíttatású viták zajlanak, melyek azonban kevésbé veszik figyelembe a közfoglalkoztatás környezetét, illetve a közfoglalkoztatás, mint aktiváló eszközrendszer változásait. Kétségtelen, hogy az elmúlt időszakban szerepe felértékelődött a tartósan munkanélküliek foglalkoztatásában. További aktiváló elemként képzéssel egészült ki. Jelen szakmai jegyzetben arra törekszem, hogy a képzésről, mint a közfoglalkoztatási program egyik fontos és egyértelműen előre mutató eleméről objektív képet adjak.

Az egységes közfoglalkoztatás kialakulása

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer egyik első eleme, a közhasznú munkavégzés támogatása 1987 júliusában került bevezetésre. Célja elsősorban az önhibáján kívül elhelyezkedni nem tudó személyek átmeneti foglalkoztatásának biztosítása volt a munkaerőpiacra való visszatérés esélyeinek javítása érdekében. A szabályok meghatározták, hogy mely területeken (közérdekű fásítás, közutak és hidak üzemeltetése, településtudományi szolgáltatás, zöldterületek kezelése, nappali szociális ellátás biztosítása, óvodai nevelés, iskolai előkészítés, múzeumi szolgáltatás, műemlékvédelem stb.) lehet munkanélkülieket foglalkoztatni. A központilag irányított közmunka program 1996-ban, az önkormányzatok által szervezett közcélú munka 1997-ben jelent meg. A 2000-ben kötelezővé tett közcélú munkára hangsúlyt helyező „Út a munkához” program 2009-ben kezdődött. A kialakuló, majd párhuzamosan működő programok egyre szigorúbb feltételekkel vonták be a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerrel érintetteket az állam által támogatott foglalkoztatás különböző formáiba.

2011-től megszűnt a korábban működtetett közhasznú munkavégzés, a közmunkaprogram, továbbá a közcélú munka. Helyettük létrejött a hátrányos helyzetű álláskeresők, kiemelten a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők közfoglalkoztatási támogatásának új, egységes rendszere. 2011. szeptembertől bevezetésre került a közfoglalkoztatási jogviszony, amely – a normál munkaviszonytól eltérően – csak határozott időre létesíthető, próbaidő kikötése nélkül. A közfoglalkoztatottak jelenleg a piaci bérminimumok 75-83 százalékát kaphatják. A közfoglalkoztatási intézményrendszer legfontosabb feladata a tartósan munka nélkül lévők aktivizálása és annak megakadályozása, hogy a munkájukat újonnan elveszített álláskeresők tekintetében bekövetkezzen a munka világtól való elszakadás folyamata. A közfoglalkoztatók elsősorban a költségvetési szervezetek lehetnek. A programokban olyan természetes személy foglalkoztatható, aki munkaviszonyt létesíthet, és aki nyilvántartott álláskereső, vagy rehabilitációs járadékban részesül.

A 2009-2012. év első negyedéve közötti időszak állami számvevőszéki vizsgálata¹ megállapította, hogy a közfoglalkoztatás támogatási rendszere az együttműködésre kész álláskeresők helyzetét javította, összességében a közfoglalkoztatás hozzájárul a társadalmi-gazdasági leszakadás megakadályozásához.

A közfoglalkoztatás szűkebb területének szabályozása és annak menet közbeni pontosítása mellett a kapcsolódó területeken (munkaközvetítés, szociális ellátás) olyan szabályalkotási lépések történtek, amelyek generálisan változtatták meg a közfoglalkoztatás társadalmi-gazdasági szerepét. A közelmúltban publikált, az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont

¹ Állami Számvevőszék: Jelentés a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről. Budapest 2013.
<http://www.asz.hu/jelentes/13097/jelentes-a-kozfoglalkoztatasi-es-a-hozza-kapcsolodo-kepzesi-programok-tamogatasi-rendszere-hatekonysaganak-eredmenyessagenek-ellenorzeserol/13097j000.pdf>

Közgazdaságtudományi Intézete által végzett kutatás² szerint a szociális jogszabályi változások (valamint a gazdasági környezeti helyzet) következtében az érintett népesség megélhetésének legfőbb feltételévé lényegében a közfoglalkoztatásban történő részvétel vált.

Napjaink egyik újabb megközelítése a szegénység, mint növekvő társadalmi probléma lehetséges csökkentése felől tekint a közfoglalkoztatásra. Indokoltabb azonban nem egészében, hanem az okok felől közelíteni a lehetséges terápiák felé. E metszetben azt láthatjuk, hogy a közfoglalkoztatás kiemeli a munkanélkülit a segélyezésből, ezáltal megszünteti a munkanélküliségi szegénységet, szocializációs és képzést támogató funkciója révén pedig kivezetést jelenthet a tartósan munkanélkülieket sújtó „alkalmazhatatlansági” csapdából.

A közfoglalkoztatottak képzésének szervezése

A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzések szervezése elsőként 2012-ben a kistérségi startmunka mintaprogram mezőgazdasági projektjéhez és az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódóan is európai uniós támogatással valósult meg. 2011 és 2014 között a legjelentősebb létszámú képzésre, mintegy százezer fő bevonásával a 2013-2014. évi téli közfoglalkoztatási-képzési program keretében került sor.

A közfoglalkoztatottak képzésének szervezésére kialakult szakmai protokoll szerint az induló, képzéssel összekapcsolt közfoglalkoztatási programot megelőzően a Belügyminisztérium, valamint a fővárosi/megyei kormányhivatalok munkaügyi központja a képzésekre vonatkozó piaci igényekről előzetes felmérést végez. Megkeresi a jelentős közfoglalkoztatotti létszámot foglalkoztató munkaadókat, annak érdekében, hogy előzetesen felmérje, a jövőben betölteni kívánt munkakörökhöz milyen végzettségű munkavállalókra tartanának igényt.

Az indítani tervezett, közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések jegyzékének összeállításához a képzések finanszírozásáért felelős szervezet ajánlattételi felhívást tesz közzé. A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzési programok esetében az ajánlattételi felhívásban megjelölt célcsoport: a tankötelezettségét teljesített, de az öregségi nyugdíjkorhatárt el nem ért felnőtt személy, aki közfoglalkoztatási jogviszonyban áll és képzésbe történő bevonásával a közfoglalkoztató egyetértett. A kiírás a támogatható képzések és ajánlott szakirányok körét és a bevonható személyek számát határozza meg.

A képzési program meghirdetését követően a munkaügyi központok felveszik a kapcsolatot a közfoglalkoztatókkal, annak érdekében, hogy tájékoztassák őket az induló képzési programról, ezzel elősegítve, hogy a közfoglalkoztatási támogatási szerződésben előírt képzési kötelezettségüket eredményesen teljesíteni tudják. A munkaügyi központ a közfoglalkoztatóval történő egyeztetést követően megállapodást köt a képzési programokat megvalósító képző intézményekkel a képzési programok megvalósítására. A munkaügyi központ folyamatos kapcsolatot tart a foglalkoztatókkal és a közfoglalkoztatottakkal. Fogadja a közfoglalkoztatottak képzési támogatására irányuló kérelmeket, azokat elbírálja és megköti a támogatási szerződéseket.

A közfoglalkoztatottak nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedési esélyének növelése érdekében a képzési projekt lehetőséget biztosít a közfoglalkoztatásban lévők számára intenzív, az érintettek alapkompenciáit fejlesztő, az általános iskolai végzettséggel nem rendelkezők felzárkóztatást célzó, illetve OKJ-s, hatósági jellegű, vagy betanító képzésekbe való bekapcsolódásra is. A résztvevők számára az ugyancsak európai uniós forrásból megvalósuló támogatási projekt ingyenes lehetőséget biztosít arra, hogy a képzésbe bekapcsolódjanak, és a meglévő tudás-, illetve képzettségi szintjükhöz képest magasabb iskolázottsági, illetve képzettségi szinthez jussanak.

² Molnár György (kutatásvezető), Bakó Tamás, Cseres-Gergely Zsombor, Kálmán Judit, és Szabó Tibor : A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés. A Költségvetési Tanács (KT) és a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézete közötti szerződés keretében a KT megrendelésére készült tanulmány. Budapest 2014.

<http://www.parlament.hu/documents/126660/133970/MTA+KRTK+KTI+A+munkaer%C5%91piac+perem%C3%A9n+1%C3%A9v%C5%91k+%C3%A9s+a+k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9s.pdf/e21defe4-795c-439f-8ba8-c317bc858fa8>

A különböző képzések indulásakor a munkaügyi központ a már közfoglalkoztatásban lévő munkavállalókat a foglalkoztató bevonásával, a közfoglalkoztatásba belépés előtt állókat pedig közvetlenül tájékoztatja az induló képzésekről, a képzés bemeneti feltételeiről, a kezdési időpontokról. Ezt követően, illetve ezzel párhuzamosan a központ intézi a képzésbe vonás adminisztrációját (programba vonás, kérelem felvétel, támogatási szerződés előkészítése stb.). A közfoglalkoztatottak tájékoztatása és képzési kérelmének felvétele több esetben a foglalkoztatók székhelyén, telephelyén – a munkavégzés helyén – történik, a minél rugalmasabb ügyintézés érdekében. Az adott képzésbe történő kiválasztás elsődlegesen az iskolai végzettség, a munkaerő-piaci indokoltság, a foglalkoztatói javaslat, a munkavállalók igényei, képességei és – a program fokozatos előrehaladásából fakadóan – az abban történő bevonási (érkezési) és az adott tanfolyam indulási ideje alapján történik. A szakképzetlenek részére – lehetőség szerint – szakmát vagy betanító képzést adó képzést igyekeznek ajánlani. Az ebből kimaradók az alapkompétencia fejlesztési képzésekbe kerülnek. A magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők, akiknek nem indokolt újabb szakma vagy betanító képzésbe vonásuk, vagy hely hiányában nem kerülhetnek szakképzésbe, a kompetenciafejlesztő képzésekbe kapcsolódhatnak be. Amikor a közfoglalkoztatott képzésen vesz részt, a munkavégzés alól felmentést kap.

A közfoglalkoztatási képzésben résztvevők véleménye

A 2013-2014. évi téli közfoglalkoztatási-képzési program során megvalósult a közfoglalkoztatásban résztvevők közfoglalkoztatási rendszerrel kapcsolatos elégedettségének anonim mérése, valamint igényeik és javaslataik összegyűjtése. A közfoglalkoztató települési önkormányzatok által megvalósított felmérés³ egyik eredménye szerint a válaszadók kevesebb, mint negyede nyilatkozott úgy, hogy van nem hasznosuló tudása. Az iskolai végzettség növekedésével azonban nő azoknak a (saját csoportjukon belüli) aránya, akik úgy vélik: speciális tudásuk, képességeik nem hasznosulnak a közfoglalkoztatás során.

A válaszadók több mint háromnegyede említette, hogy valamilyen mértékben tájékoztatták a képzési lehetőségekről. A résztvevők csaknem fele arról számolt be, hogy a kapott tájékoztatás csak részleges volt, és a válaszadók csupán kevesebb, mint harmada nyilatkozott teljes körű tájékoztatásról. A résztvevők több mint ötödét saját bevallásuk szerint egyáltalán nem tájékoztatták a közfoglalkoztatás keretében elérhető képzési lehetőségekről. A válaszadók fele számolt be arról, hogy valamilyen mértékben figyelembe vették egyéni igényeit a képzések szervezésekor. Ugyanakkor csak minden hatodik személy számolt be igényeinek teljes mértékű figyelembevételéről, és mintegy harmaduknak rossz tapasztalatai vannak ezen a téren.

A valamilyen képzésben résztvevő válaszadók fele vélte úgy, hogy a képzések segíthetik a későbbi elhelyezkedésben. Ugyanakkor a résztvevők csaknem egyharmada nyilatkozott úgy, hogy azok „egyáltalán nem segíthetik” a munkaerő-piaci beilleszkedésben. Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező megkérdezettek nagyobb mértékben vélekednek úgy, hogy a képzések elősegíthetik későbbi munkapiaci sikerességüket. A nyolc osztálynál kevesebbel rendelkezőknek például már közel hattizede, míg az érettségivel rendelkezőknek csak mintegy fele gondolja azt, hogy a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló képzések segítik későbbi munkába állásukat.

A választ adó megkérdezettek mintegy fele gondolta úgy, hogy továbbképzésre lenne szüksége, közel egyharmaduk úgy vélte, utóbbira nincs szüksége, csaknem negyedük pedig nem tudta megmondani, hogy képeztené-e magát. Az iskolai végzettséggel való összevetése után megállapítható, hogy nagyjából kiegyenlítették a vélemények a továbbképzés szükségességének tekintetében, a legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők a magasabban képzetekhez hasonlóan nyilatkoznak.

³ A kiküldött, 28 kérdésből álló, 215 ezer darab kérdőívből összesen 178.219 darab kitöltött kérdőívet rögzítettek, ezek közül 12.400 volt teljesen kitöltött, 165.819 pedig valamilyen szempontból hiányos. A válaszadási hajlandóság a teljes alapsokaságot megkérdező kutatások ilyen irányú eredményeihez viszonyítva kiugróan magas volt, 82%. A résztvevők az egyes kérdésekre eltérő számban válaszoltak. Forrás: Századvég 2014: A közfoglalkoztatás résztvevői megítélése egy kérdőíves felmérés fényében. (2013-2014. évi téli átmeneti időszak) Budapest. Kézirat.

Néhány észrevétel

A közfoglalkoztatás egyik alapdilemmája, hogy a közfoglalkoztató a tervezett és vállalt helyi program célkitűzésének megvalósítása (illetve közfeladatai ellátása) érdekében az esetleg már gyakorlottabb, „bevált” közfoglalkoztatott hosszabb és gyakoribb alkalmazásában érdekelt. Ez természetesen nem teljesen felel meg az álláskeresőt közvetítő szervezet érdekének. Egyes vizsgálatok azonban kimutatták, hogy a hosszabb és gyakoribb közfoglalkoztatás csökkenti a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedés esélyét. A képzésbe vonás az ismeretek frissítésével, bővítésével, a készségek, képességek fejlesztésével segíti a máshol történő elhelyezkedést, azonban szembemegy a támogatott programban vállalt konkrét foglalkoztatási feladatok hatékony és viszonylag gyors elvégzésének érdekével. Amennyiben a program idején csak képzés történik, a dilemma nem a program keretében, hanem a kiválasztás során jelentkezik. Megfelelő célzott kutatásokkal mielőbb szükséges feltárni a közfoglalkoztatók kiválasztási gyakorlatát a képzéssel kombinált közfoglalkoztatás, illetve a csak a képzés idején megvalósuló közfoglalkoztatási programokat illetően annak érdekében, hogy az esetleg szükséges finomszabályozás számára kellő háttérinformáció álljon rendelkezésre.

Az aktív munkaerő-piaci programok és a (köz)foglalkoztatás egyik legnagyobb kihívása, hogy a bevontakat olyan munkaterületre irányítsák, amelyen tudásukat, képességeiket hatékonyabban állíthatják a közösség szolgálatába, ezzel ismereteik értékállóságát és mentális egészségük megőrzését is elősegítsék. A magasabb iskolai végzettségűek részére is fontos megtalálni azokat a (lehetőség szerint támogatás nélküli) munkavégzési területeket, ahol tudásuk, képességeik megfelelő módon hasznosulnak.

Az aktív programok megvalósítását jelentősen segíti, amennyiben a végrehajtásában közreműködő szervezeteknek a felkészülésre és a végrehajtásra is megfelelő időtartam áll rendelkezésre. Különösen indokolt ez, amennyiben a program szélesebb körű együttműködésre épít, azaz abban nemcsak (köz)foglalkoztatók, hanem (állami vagy magán) képző intézmény, illetve központi képzésfinanszírozó is részt vesz.

A szervezés egyik kulcsa a tájékoztatás. Amikor a program megvalósításának részletei előre nem ismertek, akkor mintegy „menet közben” történik a bevontak (és a szereplők) információval történő ellátása. Törekedni kell, hogy a minél részletesebb tájékoztatás a tervezési előkészületek, továbbá a végrehajtás szerves része legyen.

Továbbfejlesztendő területként jelenik meg a résztvevői igények jobb és szélesebb körű becsatornázása, részben a képzések hatékonyságának valószínűsíthető növelése, részben a résztvevők elégedettségének fokozása érdekében. Indokolt napirenden tartani azt is, hogy a képzésben, különösen az alap-, vagy felzárkóztató képzésben résztvevők – másik program keretében – újabb, ráépülő képzési lehetőséget kapjanak.

Felhasznált irodalom

Jelentés a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2013.

<http://www.asz.hu/jelentes/13097/jelentes-a-kozfoglalkoztatasi-es-a-hozza-kapcsolodo-kepzesi-programok-tamogatasi-rendszere-hatekonysaganak-eredmenyessegenek-ellenorzeserol/13097j000.pdf>

Bakó Tamás – Cseres-Gergely Zsombor – Kálmán Judit – Molnár György (kutatásvezető) – Szabó Tibor (2014): *A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés*. A Költségvetési Tanács (KT) és a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézete közötti szerződés keretében a KT megrendelésére készült tanulmány. Budapest.

<http://www.parlament.hu/documents/126660/133970/MTA+KRTK+KTI+A+munkaer%C5%91piac+perem%C3%A9n+l%C3%A9v%C5%91k+%C3%A9s+a+k%C3%B6lts%C3%A9gv%C3%A9t%C3%A9s.pdf/e21defe4-795c-439f-8ba8-c317bc858fa8>