

KÖZELKÉP

KÖZMUNKA

Szerkesztette

VARGA JÚLIA

Bevezető

1. A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai

K1.1. Közmunkaprogramok Szlovákiában

K1.2. Az argentin átmeneti közfoglalkoztatást nyújtó programok tanulságai

K1.3. Skandináv közmunkaprogramok

2. Közmunka Magyarországon

2.1. A közfoglalkoztatás intézményi környezete – történeti áttekintés

2.2. Adatgyűjtések a közfoglalkoztatásról

2.3. A közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszerben 2011–2013
– alapvető tények

2.4. A közfoglalkoztatást szervezők és a közfoglalkoztatottak értékei

2.5. Közmunkások a legális munkaerőpiacon

2.6. A közfoglalkoztatásba belépők összetétele, 2011–2012

2.7. A közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei

2.8. A téli közfoglalkoztatás

2.9. Munkapiaci helyzet a közfoglalkoztatásból való kilépés után

2.10. Hol dolgoznak a közmunkások?

Hivatkozások

BEVEZETŐ

VARGA JÚLIA

A *Közelkép* ebben az évben a közfoglalkoztatás témáját járja körül. A magyar közfoglalkoztatási program nagyságrendje, akár a közfoglalkoztatási ráfordításokat, akár a résztvevők számát tekintjük, egyedülálló egész Európában. 2015-re a kormány 270 milliárd forint költségvetési támogatás mellett átlagosan 200 ezer fő közfoglalkoztatását irányozta elő. A közfoglalkoztatási program a 2010 utáni időszak legfontosabb foglalkoztatáspolitikai jellegű programja, ezért rövid és hosszú távú hatásainak elemzése fontos feladat. Ez a rész két fejezetből áll, az első a nemzetközi tapasztalatokat összegzi, a második a magyar közfoglalkoztatásra vonatkozó tényeket és a rendelkezésre álló elemzési eredményeket mutatja be. Az 1. fejezetben *Kálmán Judit* a közfoglalkoztatás *nemzetközi tapasztalatairól* ad áttekintést. Ismerteti a közfoglalkoztatási programok indítékait, céljait, elméleti hátterét, a konkrét közmunkaprogramok kialakításának különböző formáit, hatékonyságuk és hatásosságuk mérését szolgáló értékelések főbb eredményeit.

A fejezetet három *keretes írás* egészíti ki, amelyek egy-egy olyan ország vagy országcsoport közfoglalkoztatási programjait mutatják be részletesebben, ahol jelentősebb közfoglalkoztatási programokat működtetnek. Az írások összefoglalják a programok értékelésének eredményeit is.

A K1.1. keretes írásban *Scharle Ágota* a *szlovák*, a K.1.2. keretes írásban *Kálmán Judit* az *argentín*, a K.1.3. keretes írásban *Bakó Tamás* pedig a *skandináv* közfoglalkoztatási programok legfontosabb jellemzőit ismerteti, és – amennyiben rendelkezésre állnak – összefoglalja a programok értékelésére vonatkozó legfontosabb eredményeket is.

A *Közelkép* második fejezete a magyar közfoglalkoztatási programmal foglalkozik. A 2.1. alfejezetben *Bördös Katalin* összefoglalja a rendszerváltás óta az egyes időszakokban érvényben lévő közfoglalkoztatási formák *szabályozását*, a szabályozás változásait. Az alfejezet külön tárgyalja a 2011 előtti rendszert és a 2011 óta érvényben lévő, egységes közfoglalkoztatást. Kitér az egyes közfoglalkoztatási formák szabályozásának és intézményrendszerének változásaira, valamint ezek gyakorlati megvalósítására is.

A 2.2. alfejezetben *Busch Irén* és *Bördös Katalin* a közfoglalkoztatásra vonatkozó *létszám- és költségadatok* legfontosabb *adatforrásait* veszi számba. Az alfejezet áttekintést nyújt arról, hogy az egyes időszakokra vonatkozóan milyen területi (ország-, település-) vagy egyéni szintű adatok álltak rendelkezésre, értékeli az egyes adatforrások megbízhatóságát, illetve röviden kitér az

adatok elemzési lehetőségeire. A 2.3. alfejezetben *Cseres-Gergely Zsombor* és *Molnár György* a közfoglalkoztatással kapcsolatos *alapvető tényeket* ismerteti. A közfoglalkoztatást a munkanélkülieknek a munkaügyi rendszerben bejárt – lehetőség szerint a nyílt piacon végzett munka felé haladó – ügyfélútja részeként vizsgálják a szerzők. Azt elemzik, hogy a munkaügyi rendszerben megfordulók milyen arányban vettek részt az egyes programokban – ezen belül a közfoglalkoztatásban –, és hogy a különböző csoportokhoz tartozó, különböző megfigyelhető jellemzőjű munkanélküliek milyen jellemző pályát futnak be a munkaügyi rendszerben.

A 2.4. alfejezetben *Koltai Luca* írása a *közfoglalkoztatók értékeit* elemzi, arról ad képet, hogy a közfoglalkoztatást végző szervezetek munkatársai hogyan vélekednek a közfoglalkoztatástól, mit várnak tőle, milyen céljait azonosítják a programoknak, és mit gondolnak annak hatásairól. A 2.5. alfejezetben *Köllő Jánosnak* egy különlegesen nagyméretű államigazgatási paneladatbázis adatain alapuló elemzését olvashatjuk arról, hogy 2011. év végi *közfoglalkoztatottak* a korábbiakban, tehát közfoglalkoztatásba lépésük előtt, milyen arányban dolgoztak „valódi”, nem közmunkás-munkahelyeken. Az alfejezet azt vizsgálja, hogy a közfoglalkoztatottak *foglalkoztatásához mennyibe járt hozzá a valódi és a közfoglalkoztatás*, majd a valódi munkaviszonyok gyakoriságát és hosszát elemezi.

A 2.6. alfejezetben *Cseres-Gergely Zsombor* tanulmánya leírja, hogy kik vesznek részt a közfoglalkoztatási programban, és azt elemzi, hogy a közfoglalkoztatási program mennyiben működik deklarált céljának megfelelően, valóban eléri-e a hosszú távú munkanélkülieket, és az átmeneti munkalehetőséggel javítja-e a közfoglalkoztatásban résztvevők foglalkoztathatóságát.

A 2.7. alfejezetben *Czirfusz Márton* a közfoglalkoztatás *területi egyenlőtlenségeivel* foglalkozik, és választ keres arra a kérdésre, hogy a közfoglalkoztatás 2008 után átalakított és kibővített rendszere újratermelte-e a térbeli egyenlőtlenségeket.

A 2.8. alfejezetben *Busch Irén* a közmunkák szezonálisának csökkentését célzó *téli közfoglalkoztatás* legfontosabb adatait ismerteti. *Cseres-Gergely Zsombor* és *Molnár György* a 2.9. alfejezetben a *közfoglalkoztatásból való kilépéssel* összefüggő egyéni és környezeti tényezőket vizsgálja. A szerzők számba veszik, hogy mely tényezők függnek össze a közfoglalkoztatásból a nyílt, azaz a nem közfoglalkoztatási jellegű munkapiacra való kilépéssel, és melyek hátráltatják azt. Emellett azt is elemzik, hogy milyen tényezők erősítik, hogy a nyílt piaci munkavállalás helyett a kilépők ismét a közfoglalkoztatásban helyezkednek el, regisztrált munkanélküliek lesznek, vagy nem dolgozó nem regisztrált státusba kerülnek.

Végül *Köllő János* írása a 2.10. alfejezetben a közmunkások potenciális re-integrációját abból a szempontból vizsgálja, hogy kikkel dolgoznak együtt a közmunkások: valódi munkaszervezetben, piaci alapon foglalkoztatott tár-

sakkal együtt vagy elkülönült közmunkásegységekben? Az előbbi az álláskezesők és a munkáltatók egymásra találását segítheti, míg az elkülönítés nem nyújt a munkáltatók számára lehetőséget arra, hogy a közfoglalkoztatottak munkakészségéről és teljesítményéről valódi munkakörnyezetben alkothassanak képet, ami akadályozhatja a közmunkások reintegrációját, átlépésüket a „segély világából a munka világába”.

A Közelkép elemzései sokoldalúan vizsgálják a közmunkaprogramot. Jelenleg ennél részletesebb és megalapozottabb vizsgálatok nem állnak rendelkezésre a hazai közmunkaprogramról. A nemzetközi áttekintés lehetőséget ad arra, hogy a magyar programot a nemzetközi tapasztalatok tükrében is megítéljük. Reményeink szerint ez az összeállítás elősegítheti a megalapozott szakpolitikai döntéshozatalt, és lehetőséget ad arra is, hogy a kérdést vizsgáló szakemberek felhasználják a bemutatott kutatási eredményeket, valamint hogy a kérdés iránt érdeklődő, nem szakember olvasók megismerkedhessenek a közmunkaprogram jellemzőivel, eredményeivel és problémáival.

1. A KÖZFoglalkoztatási PROGRAMOK HÁTTERE ÉS NEMZETKÖZI TAPASZTALATAI

KÁLMÁN JUDIT

Ebben a fejezetben a közmunkaprogramok nemzetközi tapasztalatait tekintjük át, bemutatjuk a közfoglalkoztatás mint közpolitikai beavatkozás motivációit, céljait, elméleti hátterét, a konkrét közmunkaprogramok kialakításának különböző formáit, illetve a programok hatékonyságának és hatásosságának mérését szolgáló értékelések főbb eredményeit. A fejezetet néhány konkrét ország tapasztalatait összefoglaló keretes alfejezet egészíti ki (lásd a K1.1., K1.2. és K1.3. keretes írásokat).

A közfoglalkoztatást a fejlett és kevésbé fejlett országokban többféle indítékkal és programcéllal vezették be: anticiklikus makroeszközként vagy szociálpolitikai, esetleg infrastruktúra-fejlesztési, katasztrófavédelmi céllal. A programok különböző formákban, különböző célcsoportokkal és programszerkezettel működtek. Megvalósításukról, sikerességükről is igen eltérők a tapasztalatok.

A közmunkaprogramok munkapiaci háttere – a tartós munkanélküliek és aktivációjuk problémája

A jóléti ellátások *közcélú munkához* kötése (*workfare*) csak a munkanélküliekre irányuló *aktivációs beavatkozásokkal*, valamint a *szegénység elleni küzdelemmel* összefüggésében érthető meg. Az aktivációs beavatkozások a tartós munkanélkülieket és más hátrányos helyzetű csoportokat próbálják meg visszavezetni a munkaerőpiacra.

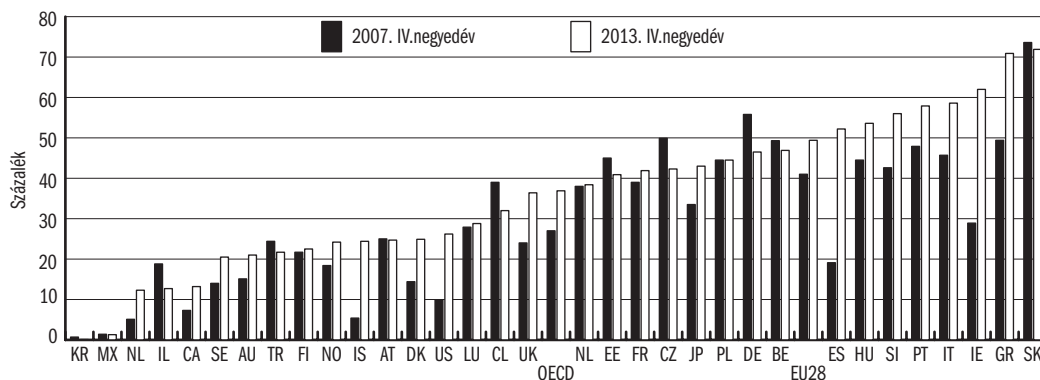
Korábban – szűken értelve – aktiváláson az aktív eszközökre fordított kiadások nagyságát értették, s ebben az egyes országok közpolitikai gyakorlata meglehetősen különbözött. A válság ismét felhívta a figyelmet az aktiválás fontosságára, s arra, hogy a munkanélküli- és szociális ellátórendszerek különböző elemei hatnak egymásra. Tehát az aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonysága függ a biztosítási elemek, a járadékok bőségétől, az egyes támogatások feltételeitől, valamint azok ellenőrzésétől, betartatásától és az alkalmazott szankcióktól (erről lásd részletesen például *Martin*, 2014, *Immervoll–Scarpetta*, 2012, valamint az OECD sorozata: *Grubb–Tergeist*, 2006, *Duell–Grubb–Singh*, 2009, *Grubb–Singh–Tergeist*, 2009).

A gazdasági és pénzügyi válság kitörése óta a tartós munkanélküliség a legtöbb országban tovább erősödött (*1.1. ábra*), ami alól Magyarország sem kivétel. Mindez jelentős társadalmi feszültségeket okoz, komoly terhet ró a szociális és munkaügyi ellátórendszerre, s a munkanélküliek aktiválása jelentős kihívásokat rejt magában.

A munkanélküliség válsággal együtt járó növekedését követően a szociális kiadások szinte minden országban növekedtek. Szembetűnő viszont, hogy a válság által súlyosan érintett Magyarországon és Görögországon a szociális kiadások

csökkentek, míg a válság következtében szintén magas tartós munkanélküliséggel sújtott Spanyolországban vagy Írországban jelentősen nőttek (1.2. ábra).

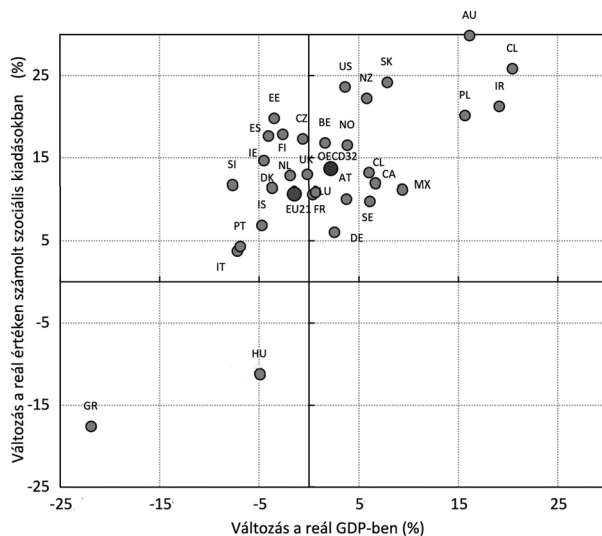
1.1. ábra: A tartós munkanélküliek aránya a munkanélküliek között az OECD-országokban válság előtt és után, 2007, 2013 (százalék)



Rövidítések: AT: Ausztria; AU: Ausztrália; BE: Belgium; CA: Kanada; CL: Chile; CZ: Csehország; DE: Németország; DK: Dánia; EE: Észtország; ES: Spanyolország; FI: Finnország; FR: Franciaország; GR: Görögország; HU: Magyarország; IE: Írország; IR: Izrael; IS: Izland; IT: Olaszország; JP: Japán; KR: Korea; LU: Luxembour; MX: Mexikó; NL: Hollandia; NO: Norvégia; NZ: Új-Zéland; PL: Lengyelország; PT: Portugália; SE: Svédország; SI: Szlovénia; SK: Szlovák Köztársaság; TR: Törökország; UK: Egyesült Királyság; US: Egyesült Államok.

Forrás: OECD (2014a).

1.2. ábra: Változások a szociális kiadásokban és a reál GDP-ben 2007/2008 és 2012/2013 között az OECD-országokban (százalék)

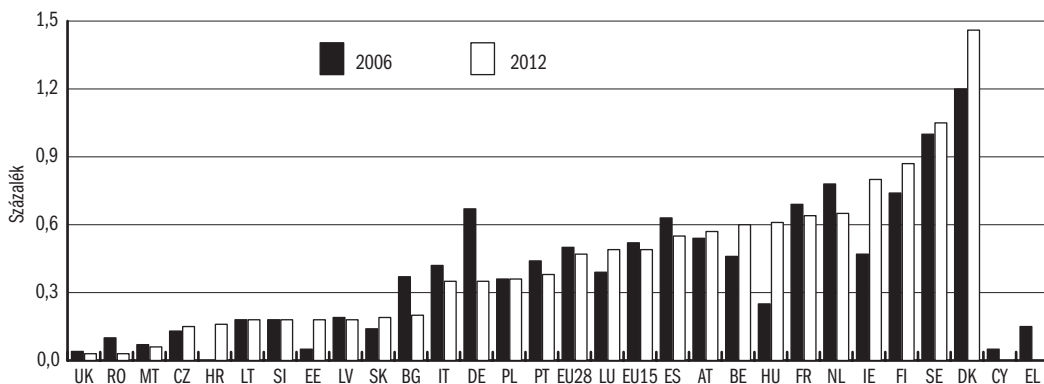


Az országrövidítéseket lásd az 1.1. ábra alatti jegyzetben.

Forrás: OECD (2014b).

Az országok között nagy különbségek figyelhetők meg az aktív munkaerő-piaci beavatkozásokra szánt GDP-arányos forrásokban is, amit az eltérő közpolitikai hagyományok, a munkaerőpiac állapotának különbözősége, illetve az egyes országok makrogazdasági helyzete is befolyásol (1.3. ábra).¹

1.3. ábra: Az aktív munkaerő-piaci beavatkozások ráfordításai a GDP százalékában a válság előtt és után az EU-tagállamaiban, 2006, 2012



Rövidítések: AT: Ausztria; BE: Belgium; BG: Bulgária; CY: Ciprus; CZ: Cseh Köztársaság; DE: Németország; DK: Dánia; EE: Észtország; EL: Görögország; ES: Spanyolország; FI: Finnország; FR: Franciaország; HR: Horvátország; HU: Magyarország; IE: Írország; IT: Olaszország; LT: Litvánia; LU: Luxemburg; LV: Lettország; MT: Málta; NL: Hollandia; PL: Lengyelország; PT: Portugália; RO: Románia; SE: Svédország; SI: Szlovénia; SK: Szlovákia; UK: Egyesült Királyság

Forrás: Saját számítás Eurostat Labour Market Policy (LMP) adatbázisa alapján.

Az OECD és az EU egyértelműen az aktív eszközök arányának emelését ajánlja (OECD, 2009, 2010), mivel a jelenlegi evidenciák azt támasztják alá, hogy ezek munkaerő-piaci szempontból jóval hatékonyabbak lehetnek, mint a passzív eszközök. Magyarországra tekintetben a középmezőnyben helyezkedik el: GDP-arányosan kevesebbet költ aktív eszközökre, mint a skandináv országok, de többet, mint egyes kelet-közép-európai és főleg mediterrán országok. A válság utáni jelentős magyar emelkedés egyik legfőbb oka épp az egyre kiterjedtebb közfoglalkoztatási program kiadásaiban keresendő.

A jóléti ellátások munkához kötése

A klasszikus – elsősorban segélyekre alapuló – jóléti ellátórendszer átalakítása, a segélyek nyújtásának a társadalom számára hasznos munkához kötése és bizonyos mulasztások esetén pénzügyi szankciók érvényesítése, a *workfare* (a *work* és a *welfare*) rendszer kiépítése amerikai eredetű. A kifejezés már az 1970-es évektől ismert, de e programok használata az 1990-es évektől terjedt el a fejlett és a fejlődő világban is.

Az Egyesült Államokban 1981-ben született meg az a törvény, amely felhatalmazta az egyes tagállamokat, hogy a segélyeket munkához kötő programo-

¹ Az aktív munkaerőpiaci eszközök nemzetközi tapasztalatairól részletesebben ír *Hudomiet–Kézdi* (2011), illetve *Galasi–Nagy* (2012).

kat indítsanak. Öt év elteltével már 29 tagállamban működtek ilyen programok, amelyek száma a Clinton-időszak jóléti reformja (Personal Responsibility and Work Opportunity Act [PRWORA], 1996) után ugrásszerűen emelkedett. Ugyanakkor az Egyesült Államokban csak nagyon korlátozottan használnak aktív munkaerő-piaci eszközöket, és a szociális segélyrendszer sem olyan mértékben kiterjedt, mint az európai országokban.

Az Egyesült Királyságban szintén a 1990-es években vált a reformok egyik fő célkitűzésévé a munka és az ellátó rendszer összekapcsolása (*welfare to work*). Ekkor vezették be a *New Deal* elnevezésű programokat (*New Deal for Young People*, *New Deal 25+*, *New Deal for Lone Parents*, *New Deal for the Disabled*, *New Deal 50+ targeted those aged 50+ stb.*), illetve egy foglalkoztatást támogató adókedvezményt (*Working Families Tax Credit*). Számos, munkához kötött helyi jóléti programot indítottak el.

A munkához kapcsolt jóléti programok bevezetésének, a munkaelemek hangsúlyozásának a skandináv országokban is vannak hagyományai, bár nem feltétlenül kiterjedt közfoglalkoztatási programok keretében (lásd a K1.2. kezet írást). A munkához kapcsolt jóléti programok elterjedtek még Ausztráliában (*mutual obligation*), Kanadában (*Canada Works* és egyéb helyi programok), Hollandiában (*Work first*) is.

Jellemző a *workfare* rendszerekre, hogy a segélyezetteknek különböző feltételeknek kell eleget tenniük a segély további folyósítása érdekében. Ezek egyrészt olyan feltételek, amelyek a segélyezett foglalkoztathatóságának javítására irányulnak (képzés, rehabilitáció, munkatapasztalat szerzése), másrészt a társadalom számára hasznos tevékenységet is előírnak (ingyenes vagy nagyon alacsonyan fizetett közmunka). Bevezetésük ugyanakkor komoly társadalmi vitákat váltott ki, csakúgy, mint bevezetésük egyik fontos indoka, a jóléti ellátásoktól való függés (*welfare dependence*) jelensége is.

A *workfare* programoknak kétféle változata van. Az első, kifejezetten a jóléti ellátásokról való leválást, a függőség megszűnését és az elsődleges munkaerőpiacra történő visszavezetést célozza, míg a második inkább a képességek javítását, a foglalkoztathatóságot (tréningek, képzettség) kívánja elősegíteni azoknál, akik szociális ellátásban, segélyekben részesülnek, vagy akik olyan csoporthoz tartoznak, amelyek tagjai kevésbé esélyesek az elsődleges munkaerőpiacra való elhelyezkedésre. A gyakorlatban az egyes programok rendszerint mindkét megközelítést alkalmazzák: a jövedelemtranszfer megváltoztatásán túl igyekeznek az elhelyezkedést is ösztönözni (a megvont vagy lecsökkentett segély helyett bér).

Közfoglalkoztatási programok a fejlett és fejlődő országokban

A kimondottan közmunkaprogramok nemcsak *workfare*, hanem átmeneti közösségi projektek vagy munkaintenzív projektek néven is ismertek – tükrözve azt, hogy nemcsak a kormányzat által szervezett infrastruktúra-épi-

tő, illetve -karbantartó projektekről van szó, hanem sokféle, a közösség számára hasznos tevékenység végzéséről. Használatuk előfordul különféle fejlettségű országokban. Sok kevésbé fejlett országban szinte az egyedüli munkaerő-piaci beavatkozást jelentik. A fejlett országokban viszont – az elemzések és értékelések negatív eredményeinek hatására – visszahúzódban van a használatuk, mert költségesek, és más aktív munka-erőpiaci beavatkozások hatékonyabbnak bizonyultak, elsősorban a helyettesítési és ki-szorítási hatások miatt.

A közmunkaprogramok makrogazdasági céljai között általában szerepel a szezonális és/vagy ciklikus munkanélküliség csökkentése, a közvetlen munkahelyteremtés, a regionális és strukturális munkaerő-piaci problémák kezelése, egyes hátrányos helyzetben levő munkaerőcsoportok segítése, a szegénység elleni küzdelem, a szegények jövedelemhez juttatása és egyfajta stimuláció a gazdaságnak. Ez utóbbi nemcsak a fogyasztás növekedésén keresztül valósulhat meg, hanem úgy is, hogy a közmunkaprogramok hosszabb távon is ösztönözhetik újabb munkahelyek létrejöttét. Gazdasági válságok idején anti-ciklikus eszközként az általuk keletkezett új munkahelyek jövedelmet s így aggregált keresletet növelhetnek.²

A fejlődő országokban ezeket a célokat kiegészíti vagy helyettesíti a katasztrófa utáni helyzetek kezelése, rossz termésű évek jövedelemkiesésének, szezonális munkanélküliségnek a lefaragása, infrastruktúra teremtése stb. A legtöbb ilyen program alacsony bérért, rövid távú (tipikusan 3–12 hónap) foglalkoztatást kínál, jellemzően az építőipari, agrár- és vidékfejlesztési szektorokban, valamint közösségi (oktatási, egészségügyi, szociális) szolgáltatásokban (*Betcherman és szerzőtársai*, 2004). A közfoglalkoztatók lehetnek önkormányzatok, civil szervezetek vagy akár magáncégek is.

A magas és közepes jövedelmű országokban – ahol nincsenek költségvetési vagy adminisztratív akadályai egy gyors reagálású program lebonyolításának – elsősorban makroökonómiai okokból, leggyakrabban valamilyen rövid távú sokkra adott válaszként, magas munkanélküliség esetén átmenetileg alkalmazzák a közfoglalkoztatási programokat (*1.1. táblázat* felső része). Az első, és legismertebb ilyen válságkezelő céllal alkalmazott közfoglalkoztatási program a New Deal volt az Egyesült Államokban az 1929–1933. évi válság idején, de aktuálisabb példákkal szolgál az argentin, francia, kínai, dél-koreai vagy akár a lett, szlovén, portugál program.

A megcélzott résztvevők általában speciális – kevésbé foglalkoztatható és/vagy tartósan munkanélküli – társadalmi csoportok, s ezért e programok gyakran magukban foglalják az újrafoglalkoztathatóságot is (képzési elemekkel kombinálva), esetenként pedig inkább jóléti funkciókat szolgálnak. Ilyen példa az argentin *Jefes* program átalakítása, amely rövid távú beavatkozásból széles körű, a háztartások alsó 20 százalékát elérő szociális védőhálónak vált (lásd a K1.2. keretes írást az argentin tapasztalatokról). Hasonló, a hosszú

2 Az EU-tagállamok közül Lettország, Magyarország, Szlovénia, Portugália és a Cseh Köztársaság is a válság hatására indított újra, alkalmazta nagyobb léptékben közfoglalkoztatási programjait.

távú szegénység elleni küzdelem céljait is szolgálta a dél-afrikai , valamint a lett közfoglalkoztatási program is.

Lettország, amelyet a globális pénzügyi válság keményen sújtott, e válságra reagálva vezet-
te be programját. 2008 és 2010 között GDP-je 21 százalékkal csökkent, míg a szegénységi
ráta 2008-ról 2009-re 10,1 százalékról 18,1 százalékra nőtt, és a foglalkoztatás 11,2 szá-
zalékkal csökkent. E problémákra reagálva Lettország 2009 és 2011 között mintegy 22
milliárd forintnak megfelelő összeget költött a közmunkaprogramjára, ami a lett GDP
mintegy 0,25 százalékát tette ki, és 2,5-szerese volt a lett szociális, szegénységellenes ki-
adásoknak (*Azam és szerzőtársai*, 2013).

**1.1. táblázat: Néhány példa közepes és alacsony jövedelmű országok
közfoglalkoztatási programjaira**

Ország, program	Kezdő év	Legfőbb cél/kiváltó ok
Közepes jövedelmű országok		
Argentína (Trabajar)	1996	Makrosokk kezelése
Argentína (Jefes de Hogar)	2002	Makrosokk kezelése
Botswana	1978	Szezonális foglalkoztatás
Chile	1993	Makrosokk kezelése
Dél-Afrika	2004	Szegénység csökkentése
Salvador (Programa de Antecion Temporal al Ingreso)	2009	Szegénység csökkentése
Lettország	2009	Makrosokk kezelése
Lengyelország	1992	Aktív munkaerő-piaci beavatkozás
Mexikó (Programa Empleo Temporal)	1995	Makrosokk kezelése
Sri Lanka (Emergency Northern Recovery Project)	2009	Szegénység csökkentése
Uruguay (Programa de Actividades Comunitarias)	2003	Makrosokk kezelése
Alacsony jövedelmű országok		
Afganisztán	2002	Szegénység csökkentése
Banglades (Rural Maintenance Program)	1983	Átmenet az újrafoglalkoztatáshoz
Etiópia	2005	Szegénység csökkentése
India (MGNREGS)	2006	Garantált foglalkoztatás
Jemen	1996	Makrosokk kezelése
Kenya	2009	Szegénység csökkentése
Madagaszkár (HIMO)	2000	Szezonális foglalkoztatás
Malawi (Központi régió, infrastruktúraprogram)	1999	Átmenet az önfoglalkoztatóvá váláshoz
Malawi (Social Action Fund)	2009	Szezonális foglalkoztatás
Ruanda (Vision 2020)	2008	Szegénység csökkentése
Tanzánia (Social Action Fund)	2000	Szezonális foglalkoztatás
Zambia	2002	Szegénység csökkentése

Forrás: *Subbarao és szerzőtársai* (2013) 33.3 és 3.4. táblázat.

A fejlődő országokban többféle rövid, illetve hosszú távú célt szolgálhatnak a
közfoglalkoztatási programok (*1.1. táblázat* alsó része), bár ezek az országok
a megvalósításban is komoly kihívásokkal néznek szembe az adminisztratív
kapacitások, az információhiány, a költségvetési források stb. terén. Az aka-
dályok miatt gyakori a programok célzásának kombinálása: egyrészt a leghát-
rányosabb településekre koncentrálnak, ami már egyfajta szelekció, másrészt

a szegények által általánosan elért piaci bér (vagy, ahol létezik, a minimálbér) alatt kínálják fel a közfoglalkoztatási béreket – aminek önszelekciós hatása van, így valóban csak azok jelentkeznek, akiknek más lehetőségük nincs jövedelemszerzésre (*self-targeting*). Ezekben az országokban a közfoglalkoztatási programok a szegénység elleni küzdelem, a garantált foglalkoztatás, esetleg az önfoglalkoztatáshoz vezető átmenet céljait szolgálják, szemben a fejlett vagy közepes jövedelmű országokkal, ahol az egyszerű makrosokk kezelés, illetve az aktív munkaerő-piaci jelleg inkább meghatározó.

Elméleti háttér – érvek a közmunkaprogramok mellett és ellen

A jóléti szolgáltatások közmunkához kötése abból az elméleti alapból indul ki, hogy a munkanélküli-járadék és -segély, illetve egyéb passzív ellátások csökkentik a munkavállalási hajlandóságot, amit az aktív programok együttműködési követelményei – például a közmunka – és a hozzájuk kapcsolt szankciók ellensúlyozhatnak. Tehát itt nem a jogosultsági feltételekről van szó, amelyek a megítéléshez szükségesek (általában rászorultság alapú segélynél egy bizonyos szint alatti jövedelem), hanem a további folyósításhoz kötött magatartási követelményekről és azok elmaradásának szankciójáról (OECD, 2007, Besley–Coate, 1992, Basu, 2013).

Mivel az információk aszimmetrikusak, ez a szisztéma segíti, hogy a szolgáltatás a célközönséget érje el, azaz *szűrő hatás* (*screening*) érvényesülhet azáltal, hogy a feltételek miatt valóban csak a leginkább rászorulókat vonzza a programba, s távol tartja a jobb módúakat, ami csökkentheti a kormányzati adminisztratív költségeket. Ennek a hatásnak a működését igazolja a Dutta és szerzőtársai (2012) tanulmánya: az indiai workfare program résztvevőit jövedelmi csoportokba osztva bemutatja, hogy a gazdagabbak között valóban gyakorlatilag nulla a részvételi arány, míg a legsó jövedelmi percentilisekben 35 százalékos.

Közvetve *elrettentő hatás* (*deterrent effect*) érvényesül. A feltételek olyan mértékű kellemetlenséget okoznak (gyakori megjelenés a munkaügyi központban, kötelező közmunka, esetleg képzés is stb.), ami a munkanélküli-státus minél hamarabbi elhagyására vagy eleve a segély elkerülésére, a szegénység elleni saját lépésekre késztet. Besley–Coate (1992) azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a közmunka elrettentő hatása csak akkor működhet, ha az elvégzendő munka mennyisége jóval nagyobb annál, mint amennyit beavatkozás nélkül a jogosultak általában dolgozni szoktak. Ezt viszont azokban az országokban, ahol kiterjedt a szürke- és feketegazdaság, igen nehéz mérni.³

A *workfare* típusú közfoglalkoztatási programok *mellett* a következő érveket szokták felhozni:

- *politikai népszerűség* – látványosak és jól kommunikálhatók, az adófizetők úgy érezhetik, hogy a segélyben részesülők nyújtanak is valamit cserébe a köz számára (*value for money*);

3 Magyarországon is az derült ki kérdőíves felmérésekből (Molnár és szerzőtársai, 2014, Koltai, 2013c), hogy a munkaerőpiac peremén levők meglehetősen sokat dolgoznak hol feketén, hol a legális gazdaságban, és nemhogy elrettentő lenne, de bizonyos térségekben egyenesen vonzó a közmunka lehetősége.

- friss *munkatapasztalat* biztosítása a résztvevőknek, ami a tartós munkanélküliek elhelyezkedésének egyik fő akadálya szokott lenni;
- jól tervezett közmunkaprogramok valóban hasznos *infrastrukturát* teremthetnek, ami segítheti a növekedést, csökkentheti a területi egyenlőtlenségeket stb. is (OECD, 2007, Martin, 2000);
- nagyléptékű közmunkaprogramoknál *lehet béremelő hatása* a magánszektor béreire nézve. Például Berg és szerzőtársai (2012) kimutatta, hogy mivel India szegényei általában rurális területeken élnek és dolgoznak, az 54 millió háztartást érintő Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS) program azáltal is hozzájárult a szegénység csökkentéséhez, hogy közvetett hatásként ott, ahol sokakat érintett a program, emelkedtek a piaci agrárbérek is; – hasonló eredményre jutott az indiai programmal kapcsolatban Imbert–Papp (2015) is;
- a társadalmi kohézió erősítése, a szegényeket támogató növekedés (*pro-poor growth*), a kirekesztés csökkentése, a feketemunka elleni harc (OECD, 2009, Martin 2014).

A *workfare* típusú közfoglalkoztatási programok *ellen* a következő érveket szokták felhozni:

- stigmatizálhatja a résztvevőket;
- a közfoglalkoztatásban kínált munkalehetőségek rendszerint egyszerű, képzettséget nem igénylő tevékenységek, amelyek segítik a valódi, a munkáltatók által is értékelhető munkatapasztalat megszerzését a későbbi elhelyezkedési esélyekhez, sőt a munkakeresésre fordítható idő korlátozásával még rontják is azt (Kluve, 2006);
- e programok *helyettesítési hatása*, vagyis ha elbocsátják az alkalmazottat, és közmunkással oldják meg ugyanazt a feladatot, ekkor nincs is szó valódi munkahelyteremtésről;
- a programok túl nagymértékű használata *kiszoríthatja (crowd out)* a magánfoglalkoztatást, ezáltal akár még növelheti is a szegénységi ollót, a társadalmi különbségeket, ami viszont további közkiadásokat generálhat;
- a közkiadásokra vonatkozó *költségvetési helyettesítési hatás* érvényesülhet, ha a túl hosszan, nagy költséggel fenntartott közfoglalkoztatási program más, esetleg ennél hatékonyabb közpolitikai programoktól vonja el az erőforrásokat; ezt a hatást számos értékelő tanulmány kimutatta az egyesült államokbeli közvetlen munkahelyteremtő programokkal kapcsolatban (Roy–Wong, 2000);
- az úgynevezett beragadási hatás (*locking-in effect*) érvényesül: a közfoglalkoztatás ideje alatt a résztvevők nagyon alacsony intenzitású vagy semmilyen munkakeresést nem folytatnak, s ezáltal a közfoglalkoztatásban részvétel újra jogosulttá tesz a munkanélküli-járadékra, ami egyfajta *közmunka-spirálhoz* vezet (lásd erről például Brown–Koettl, 2012, a magyar helyzetről Csoba, 2010, Csoba–Nagy, 2011, Köllő, 2009, Köllő–Scharle, 2011,

Molnár és szerzőtársai, 2014); ezt a hatást fokozhatja, vagy kialakulását segítheti a program megtervezésének módja: a munkaórák számának és egyéb feltételek meghatározása;

- megjelenhet a *holttéher-veszteség* (mint minden kormányzati beavatkozás esetén), azaz, hogy az adott munkahely létrejött volna-e a közfoglalkoztatás-támogatás nélkül is;
- munkahelytorzító hatás (*job displacement effect*) is érvényesülhet az egyén oldaláról, ami azt jelenti, hogy azok is inkább a közfoglalkoztatásban vállalnak munkát, akik el tudnának helyezkedni a program nélkül az elsődleges munkaerőpiacon is.

Közmunkaprogramok különböző formái

A közmunkaprogramok tehát komplex közpolitikai beavatkozások, általában többféle, egymással akár konfliktusban álló problémakört is érintenek, ami csökkenti hatékonyságukat. Kitűzött céljuktól, a kedvezményezett társadalmi csoport nagyságától és jellemzőitől, szükségleteitől is függ a megvalósítás formája és a program felépítése. Ha nem kellő gondossággal kezelik ezeket a tényezőket, akkor a közmunkaprogramok szegénység-csökkentő hatása romlik (*OECD, 2009*). A közmunkaprogramok *formái* a következők lehetnek.

1. Éves szinten meghatározott időtartamú *foglalkoztatást garantáló programok*, például meghatározott hosszúságú foglalkoztatás biztosítása a *betakarítási szezonon kívül*. (Erre példa az indiai *National Rural Employment Guarantee Scheme*, mely később más néven *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme* működött, és a *Maharashtra államban működő Employment Guarantee Scheme*.)

2. *Kormányzati foglalkoztatási programok*, amelyek főként gazdasági és politikai válságok vagy munkaerő-piaci feszültség idején nyújtanak tömeges, hosszabb távú, folyamatos foglalkoztatást (erre legismertebb példa az Egyesült Államokban az 1930-as években bevezetett *New Deal*, vagy a 2002-ben bevezetett argentin *Jefes de Hogar* program). Jellemző, hogy ezeket a *nagyobb léptékű programokat a gazdasági helyzet változásával felfüggesztik vagy átalakítják*. Az Egyesült Államokban e programok az infrastruktúra fejlesztésében komoly, tartós hatású eredményt értek el. A közmunka nem csak fizikai eszközök létrehozását vagy karbantartását jelentheti. Vannak olyan kísérleti programok is, amelyek szociális vagy egészségügyi szolgáltatásokban közfoglalkoztatnak – például az Egyesült Államokban 2010 óta alkalmaznak közmunkásokat idősek, AIDS betegek otthoni gondozására vagy kisgyermekek napközbeni ellátására stb..

3. Természeti *katasztrófák után*, valamint átmeneti munkaerő-piaci feszültségek idején *rövid távú foglalkoztatást biztosító* programok. Ez a legjellemzőbb forma például Afrikában és Dél-Ázsiában. Az ilyen programok célja kettős:

egyrészt a károk megszüntetése, másrészt átmeneti, egyszeri jövedelemtranszfer biztosítása a szegényeknek.

4. Kifejezetten *élőmunka-intenzív* foglalkoztatási programok – melyek esetében a cél egyrészt az aggregált foglalkoztatás növelése, másrészt értékes infrastruktúra létrehozása. Ezt a formát sokszor használják nemzetközi adományozó szervezetek is, hogy az általuk finanszírozott kiadásokból a szegények is részesüljenek. Erre példa az *AGETIP* program Szenegálban, illetve az *ILO Employment Intensive Infrastructure Programming (EIIP)* programja, valamint számos, a Világbank által finanszírozott program.

A programok *finanszírozásának módja* is változó. Európában, az Egyesült Államokban, Kanadában, Dél-Ázsiában jellemzően nemzeti (és regionális, helyi) kormányzati forrásokból, míg Afrikában a multilaterális szervezetek és adományozók finanszírozásával valósulnak meg a közmunkaprogramok. Ez utóbbiak általában csak átmeneti foglalkoztatást nyújtanak, s nem garantálják a foglalkoztatást. A programok költségigényét befolyásolja az eszközigeny (főleg ha nagy értékű infrastruktúráról van szó), de nem elhanyagolhatók az adminisztratív, szervezési és menedzsmentköltségek sem. A fizikai infrastruktúrát létrehozó közmunkaprogramokban a munkacső költsége általában 30–60 százalék között mozog, míg a szolgáltatások ellátására szervezett programokban akár 80–90 százalékot is elérhet (*del Ninno és szerzőtársai*, 2009).

A közfoglalkoztatási programokban részt vevők *kiválasztása* történhet az alacsony bérszint biztosította önkiválasztás (*self-selection*) útján, vagy eleve a hátrányos helyzetű helyi közösségekre koncentrált programmal, de akár a személyes anyagi helyzet felméréssel rászorultsági alapon (*means testing*), vagy ezek bármely kombinációjával. Mivel e programok legtöbbször átmeneti foglalkoztatást nyújtanak, a résztvevők leggyakrabban programkedvezményezettként és nem közalkalmazottként vannak nyilvántartva, ezáltal a munkaiügyi szabályozás és a vonatkozó bérszintek sem érvényesek rájuk. A legtöbb közmunkaprogramban *kompensációként és nem bérként* számolják el a fizetéseket, ami így a hivatalos minimálbér szintje alatt is lehet, sőt rendszerint társadalombiztosítási és egészségügyi járulékot sem vonnak le belőlük. A programok egy része – így például az argentin *Trabajar* vagy a dél-afrikai közmunkaprogram – ugyanakkor külön köt egészségügyi és munkahelyi bal-eseti biztosítást is a résztvevőknek, a heti négy vagy több napot dolgozóknak táppénzt és szülei szabadságot stb.

A programok szabályozása, szervezése, gyakorlati lebonyolítása, adminisztrálása és irányítása összetett folyamat, de az irodalomban általánosan elfogadott, hogy *sikerességük és hatásosságuk épp az időzítésen, a bérek szintjének megfelelő megállapításán* s így a résztvevők megfelelő motiváltságának kialakításán, az elvégzett munka és/vagy elkészített infrastruktúra minőségén stb. múlik (*Subbarao és szerzőtársai*, 2013, *Ravallion és szerzőtársai*, 2013).

Mivel a közmunkaprogramok sokszor decentralizáltak, hangsúlyozni kell a helyi önkormányzatok felelősségét a projektek és a résztvevők kiválasztásában.

Az irodalomban külön kifejezés (*program leakage*) utal a közmunkaprogramokkal kapcsolatos csalási és korrupciós jelenségekre, amelyek sajnos gyakoriak, hisz több ponton is van rájuk lehetőség – de egyelőre kevés tudományos igényű munka vizsgálta részletesen ezeket a kérdéseket. A csalási és korrupciós jelenségek felmerülhetnek egyrészt a résztvevők/kedvezményezettek kiválasztásánál. A potenciális résztvevők hamis adatokat adhatnak meg háztartásuk és saját maguk jövedelmi helyzetéről, hogy bekerülhessenek a programba. Előfordulhat, hogy a kiválasztás nem csak a program által meghatározott módon történik (ismerősök, lefizetett hivatalnokok segítségével vagy politikai alapon stb.), és ezért kevésbé teljesülnek a program céljai, mert nem csak a legszegényebbeket támogatja. Emellett a lebonyolítás során is történhetnek korrupciós cselekmények: több közmunkást jelentenek be a ténylegesen foglalkoztatottnál, túl-/alulbecsülik az elvégzett munkát, eltérnek a valós kifizetések a program által meghatározott – és támogatásként lehívott – bérektől stb. (*Subbarao és szerzőtársai*, 2013).

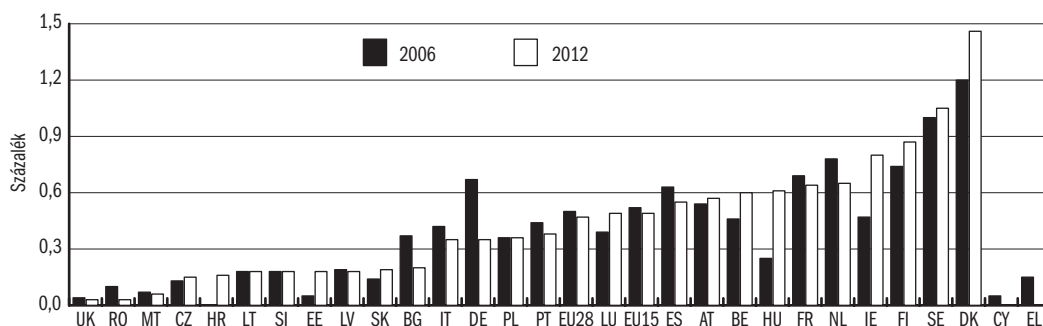
A kiadások nagyságrendje és résztvevők száma az európai közfoglalkoztatási programokban

Mint azt már a 1.3. ábrán láthattuk, az európai országok aktív munkaerő-piaci beavatkozásainak ráfordításai a GDP százalékában nagyon eltérnek egymástól. Élen járnak a skandináv országok, utolsók a mediterrán országok, míg Magyarország valahol közepén helyezkedik el. Az aktív munkaerő-piaci eszközökön belül a közvetlen munkahelyteremtésre fordított kiadások mutatják a közfoglalkoztatási programokra szánt erőforrásokat, amelyek GDP-hez mért aránya is nagyon eltér a különböző országokban (1.4. ábra). 2012-ben a legtöbbet Magyarország (GDP-je 0,47 százalékát), Írország (0,28 százalékát), Bulgária (0,15 százalékát) és Franciaország (0,14 százalékát) költötte közvetlen munkahelyteremtő közfoglalkoztatási programokra. Az aktív munkaerő-piaci eszközein belül viszonylag magas (20–30 százalék körüli, ami GDP-arányosan 0,07–0,14 százalékot jelent) Szlovénia, Írország, Litvánia, és Lettország ráfordítása. Ezekben az országokban, valamint Görögországban működnek komolyabb közfoglalkoztatási programok.⁴

A közvetlen munkahelyteremtésre szánt kiadások aktív eszközökön belüli arányát válság előtt és után mutatja az 1.5. ábra. Szembetűnő, hogy a válság hatására csak három európai tagállamban emelkedtek e ráfordítások: Bulgáriában, Lettországban és Magyarországon. Bulgária és Lettország egyébként összességében az aktív eszközökre GDP-arányosan szerényebben költők csoportjába tartozik (lásd az 1.3. ábrát), de az aktív eszközein belül Bulgária a kiadások 75 százalékát még 2012-ben is közfoglalkoztatásra szánta.⁵ Ezzel nagyjából azonos aktív eszközökön belüli arányt ért el a magyar közfoglalkoztatási program is 2012-re.

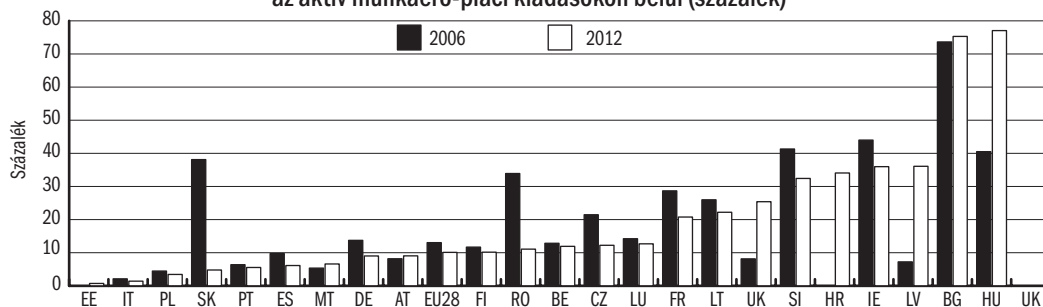
⁴ Az európai közfoglalkoztatási programok részleteiről, feltételeiről és eredményeiről *Koltai* (2013) ír – több tanulsággal a magyar program számára.

⁵ Az aktív munkaerő-piaci beavatkozásokra GDP-arányosan legtöbbet költő Dánia, Svédország, illetve Hollandia az 1.3. ábrán nem is szerepel, annyira nem jellemző rájuk a közvetlen munkahelyteremtés/közfoglalkoztatás alkalmazása a munkanélküliség kezelésére.

1.4. ábra: Közvetlen munkahelyteremtésre fordított kiadások a GDP százalékában, 2006 és 2012

Az országrövidítéseket lásd az 1.3. ábra alatti jegyzetben.

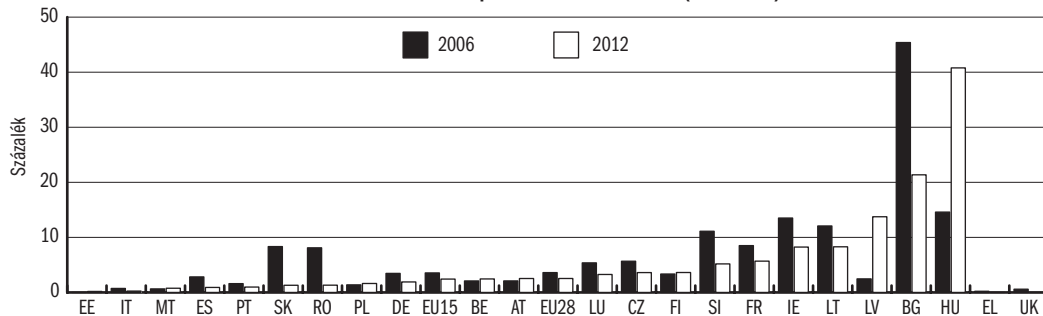
Forrás: Saját számítás Eurostat Labour Market Policy (LMP) adatbázisa alapján.

1.5. ábra: Közvetlen munkahelyteremtésre fordított kiadások az aktív munkaerő-piaci kiadásokon belül (százalék)

Az országrövidítéseket lásd az 1.3. ábra alatti jegyzetben.

Forrás: Saját számítás Eurostat Labour Market Policy (LMP) adatbázisa alapján.

Ha a közmunkára fordított kiadások és a közvetlen munkahelyteremtés arányát az összes (aktív és passzív) munkaerő-piaci kiadáson belül szemléljük (1.6. ábra), láthatjuk, hogy a válság óta – ahogyan szinte az összes országban – Bulgáriában is 20-21 százalékra csökkent a közfoglalkoztatási kiadások aránya.

1.6. ábra: Közvetlen munkahelyteremtésre fordított kiadások az összes munkaerő-piaci kiadáson belül (százalék)

Az országrövidítéseket lásd az 1.3. ábra alatti jegyzetben.

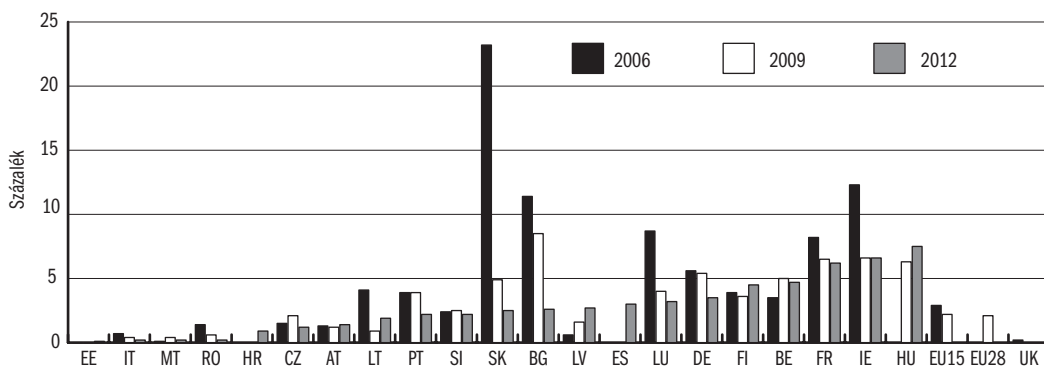
Forrás: Saját számítás Eurostat Labour Market Policy (LMP) adatbázisa alapján.

Tehát amíg az európai országok többsége inkább másfajta munkaerő-piaci beavatkozásokkal reagált a válság hatásaira, addig Lettorszáiban, de főleg Magyarországon kiugró volt a közfoglalkoztatás növekedése (a 2006. évi 14 százalékról 40 százalék fölé). A magyar közfoglalkoztatási program nagyságrendje azt mutatja, hogy e program alkalmazásának mértéke a válság és a tartós munkanélküliség kezelésére egész Európában egyedülálló.

A közmunkaprogramokban részt vevők számáról ad összehasonlítást, a válság előtt és után az 1.7. ábra. Bulgáriában, Franciaországban, Luxemburgban, Írországban és Szlovákiában igen jelentős a súlyt képviseltek ezek a programok, a munkakeresők 7–20 százaléka volt közfoglalkoztatott 2006-ban.

A legtöbb országban azonban a válság alatt csökkent a közfoglalkoztatásba bevontak száma, a korábban magas részvételi arányokkal jellemezhető francia, luxemburgi és ír program esetében is. Szlovákiában drasztikus a csökkenés, de még Bulgáriában is, ahol bár átmenetileg a 2006-osról emelkedve 2008-ban még 15 százalékos volt az arány, de 2012-re ott is jelentősen visszaesett a közfoglalkoztatottak aránya, vagyis a válság után ott is inkább más aktív és passzív eszközökkel kezelték a munkanélküliek többségét.⁶ 2012-ben az álláskeresőik közül közfoglalkoztatásba bevontak aránya tekintetében is a magyar közfoglalkoztatási program volt a legkiterjedtebb – csak az ír és a francia közfoglalkoztatási programok közelítik meg ezt a részvételi arányt.

1.7. ábra: A közvetlen munkahelyteremtésbe bevont résztvevők aránya (közfoglalkoztatott/100 álláskereső) 2006, 2009, 2012



Az országrövidítéseket lásd az 1.3. ábra alatti jegyzetben.

Forrás: Saját számítás Eurostat Labour Market Policy (LMP) adatbázisa alapján.

A közfoglalkoztatási programok hatékonyságának és hatásainak értékelései

⁶ Magyarországra vonatkozóan ebben az adatbázisban nincsenek 2006. évi adatok. A magyar közfoglalkoztatási adatokat részletesen bemutatja a 2.3. alfejezet.

A nemzetközi tapasztalatok szerint az aktív munkaerő-piaci eszközök között a minél személyre szabottabb, minél jobban célzott programoknak van esélye valódi hatásokat elérni. A mikroökonometriai eszközökkel, egyes prog-

ramokat vizsgáló hatáselemzések, értékelések eltérő hatásfokot és sokszor nem szignifikáns vagy negatív hatásokat állapítanak meg a különböző aktív munkaerő-piaci beavatkozásfajtáknál (erről és az alkalmazott módszertani részletekről részletesebben lásd például Kézdi, 2011, *Hudomiet–Kézdi*, 2011, *Galasi–Nagy*, 2012, *Card és szerzőtársai* 2010).

A közfoglalkoztatási programok *hatékonyságával* foglalkozó elemzések a hosszú távú munkaerő-piaci hatásairól *negatív* eredményeket mutatnak ki (*Betcherman és szerzőtársai*, 2004, *Martin–Grubb*, 2001, *Card és szerzőtársai*, 2010, *Kluve*, 2010, *Rodriguez-Planas–Jacob*, 2010, *Hohmeyer–Wolff*, 2010, *Brown–Koettle*, 2012).

A 1990-es években lezajlott nagy svéd munkaerő-piaci reform aktív eszközeit elemezve, több értékelés metaanalízisével *Calmfors és szerzőtársai* (2002) arra jutottak, hogy a munkahelyteremtő programok akkor lehetnek hatékonyak, ha minél jobban imitálják egy valós foglalkoztatás helyzetét, vagyis ahhoz minél közelebb állnak. Egyébként az összes aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz tekintetében elég negatív képet fest a tanulmány. A szerzők szerint abban a mértékben és mennyiségben, ahogyan Svédország alkalmazta az aktív eszközöket a 1990-es években, semmiképpen sem hatékony a használatuk. Összességében ugyan e programok hozzájárultak a svéd munkanélküliség csökkentéséhez, de nem növelték a foglalkoztatottságot. Véleményük szerint a kisebb, de koncentráltabb programok hatékonyabbak lehetnek, különösen, ha a tartós munkanélküliekre vonatkoznak, s kevésbé a fiatalokra. A svéd tapasztalatok szerint nem jó az aktív eszközöket a munkanélküli-segély újrajosultságához kötni.

Card és szerzőtársai (2010) 199 programot (köztük kelet-európai és fejlődő országokkal foglalkozó) 97 értékelést metaelemzésnek vetett alá, s megállapította, hogy nem az aktív munkaerő-piaci programok nagysága, bevezetési ideje vagy a makrogazdasági helyzet számít, hanem elsősorban *a program típusától függ eredményességük*. Míg az egyéni tanácsadás, álláskeresői segítség, munkaközvetítés illetve a bértámogatás alkalmazása (nagyjából ebben a sorrendben) eredményes lehet, addig *a közmunkaprogramok a későbbi elhelyezkedés és kereset szempontjából sikertelenek*. A képzések eredményessége vegyes, a kisméretű, jól célzott képzések működhetnek, ha a gazdaság általános növekedési kilátásai is jók, viszont általában a képzések elég költségesek, és különösen a fiatalokra irányuló programoknak van minimális pozitív hatása mind a későbbi foglalkoztatottságra, mind a keresetre. Ezeket az eredményeket erősíti *Carling–Richardson* (2004) és *Sianesi* (2008) is, akik arra jutottak, hogy minél közelebb áll a közfoglalkoztatás a normál állások körülményeihez, annál jobb a hatása a résztvevőkre.

További kelet-közép-európai értékelés *Rodriguez-Planas–Benus* (2010) tanulmánya, amely az 1999–2002 között futó romániai programokat vizsgálta párosításos módszerrel, munkapiac-történeti változókat is felhasználva. Az eredmények az egyes programtípusokra különböztek egymástól, a munka-

keresést és kisvállalkozást segítő programoknak volt pozitív hatása a résztvevők foglalkoztatási esélyeire, míg a közmunkaprogramok szignifikánsan hatástalanok voltak. A szlovák aktív munkaerő-piaci programokat *Ours* (2000) elemezte, s ellentétben a többi vizsgálattal arra jutott, hogy Szlovákiában a közmunkaprogramok hatásosak voltak – szignifikánsan csökkentették a résztvevők munkakereséssel töltött idejét, és növelték a későbbi foglalkoztatási epizódok hosszát. E kivételes eredményhez hozzájárulhatott a közmunkaprogramban részt vevő magánvállalatok nagy száma is (*Hudomiet–Kézdi*, 2011). *Ours* tanulmánya ugyanakkor hatástalannak találta a szlovák bértámogatási programokat, és javarészt a képzéseket is. A lett programról *Azam és szerzőtársai* (2013) azt találta, hogy a program célzása jó volt. Becsült részvételi valószínűség szerinti párosításon (*propensity score matching*) alapuló modellben a program rövid távon eredményesnek tűnt, a résztvevők jövedelme 37 százalékkal haladta meg a részt nem vevő háztartásokét, és a programban való részvétel miatt kieső más jövedelmek is elég alacsonyak voltak más országokhoz képest.⁷ Ugyanakkor a lett program a válság okozta problémák súlyához képest nagyon kicsi volt (Lettország 2010–2011-ben GDP-je 0,25–0,5 százalékat költötte erre) – s ez korlátozta hatását.

A közmunkaprogramok népszerűek a fejlődő országokban, bevett, a kormányzatok és a Világbank⁸ által szívesen alkalmazott eszközzé váltak a szegénység kezelésére (lásd az *1.1. táblázatot*). A kiterjedt használat ellenére sem készült azonban túl sok elemzés, és azok eredményei sem pozitívak. A programok célzása általában aránylag jó, az alacsony bérszintű programok⁹ elérik a szegényeket, de sokszor bekerülnek jobb jövedelmi helyzetben levők is. *Devereux–Solomon* (2006), és *Cord–Slater* (2009) a fejlődő országok esetében értékelve a közmunkaprogramokat, arra jutott, hogy más fejlesztéspolitikai beavatkozásokhoz képest mind a szegénység csökkentése, mind a növekedés ösztönzése terén elég szerények az eredmények.

Zimmermann (2012) a világ legnagyobb önkéntes közfoglalkoztatási programja, az indiai NREGS program tényellentétes, szakadós regressziós vizsgálatában azt mutatta ki, hogy a program inkább a szegénység elleni küzdelemben számít, de az indiai rurális munkaerőpiacra nincsenek hatásai. *Azam* (2012) az NREGS kapcsán azt találta, hogy a nők aktivációjára és bérére jelentős hatása van, de a férfiakéra nem tudott hasonló szignifikáns hatásokat kimutatni. Ugyanezt a programot vizsgálva *Dutta és szerzőtársai* (2012) szintén kimutatta, hogy nagyobb rá az igény India szegényebb vidékein, ám a valódi részvételi arányok nem tükrözik ezt. Vagyis az NREGS nem garantál foglalkoztatást minden szegénynek, egyfelől sorban állást, tehát fokozatos adagolást generál, másrészt a célzásban vannak területi egyenlőtlenségek, valamint sok vonal feletti család is hozzáfért.

Kevés empirikus tanulmány készült a helyi munkaerőpiacok működéséről, s így arról is, vajon mennyire érvényesül a közmunkaprogramok magánszek-

7 Egyrészt azért, mert Lettországot ebben az időszakban nagyon magas munkanélküliségi ráták jellemezték – vagyis igen nehéz volt más, akár alkalmi munkát is találni –, másrészt a segélyezettek száma, az ellátások lefedettsége is igen csekély volt, tehát a közmunkaprogram résztvevője nem mondott le komoly alternatív jövedelmi forrásokról.

8 2007 óta 24 közmunkaprogram finanszírozását támogatja a Világbank számos fejlődő országban.

9 Fontos a célzáshoz, hogy helyesen legyen megállapítva a programok által kínált bér. *Zimmermann* (2012) megjegyzi, hogy míg Burkina Faso, Banglades, Chile, Pakisztán, Szenegál, és Sri Lanka közmunkaprogramjaiban a fizetések a piaci bérszínvonal alatt maradtak, addig Botswana, India, Kenya, Tanzánia és Fülöp-szigetek programjainál előfordult, hogy magasabb béreket kínáltak, és ez valamelyest kiszorító hatást is gyakorolt a magánszektorbeli foglalkoztatásra.

torbeli foglalkoztatást kizorító hatása. Általánosságban az az értékelők véleménye, hogy amennyiben jól célzottak, a közmunkaprogramok az átmeneti foglalkoztatás biztosításával a szegénység elleni küzdelem, a szociális védőháló eszközei lehetnek (Subbarao és szerzőtársai, 2013, Betcherman és szerzőtársai, 2004, Ravallion és szerzőtársai 2013, del Ninno és szerzőtársai, 2009, Spevacek, 2009, Martin, 2000, 2014, Dar–Tzannatos, 1999, Brown–Koettle, 2012, Zimmermann 2014). Az értékelési eredmények szerint ez a hatás is inkább csak rövid távon érvényesül, és akkor, ha a közmunkásbérek a képzetlen munkaerőre vonatkozó minimálbérek alatt maradnak (Ravallion, 1999, del Ninno és szerzőtársai, 2009, Ravallion és szerzőtársai, 2013). A munkaerő-piaci esélyeket, *reintegrációt elősegítő aktív munkaerő-piaci programként azonban a közmunkaprogramok nem állják meg a helyüket, ráadásul meglehetősen költségesek is.*

Az értékelési eredmények azt mutatják, hogy speciális helyzetben inkább lehet létjogosultsága és eredményessége a közmunkaprogramoknak. Egyrészt válságok idején a szegények számára akár közepes jövedelmű országokban is szükség lehet a helyes ösztönzőket nyújtó jövedelemtranszferre (Brown–Koettle, 2012). Másrészt eredményesek lehetnek a programok, ha nagyon hátrányos helyzetben levő térségekre vagy speciális munkaerő-piaci csoportokra irányulnak, vagy ha a foglalkoztatás emelésén kívül más célokat is szolgálnak. Ilyen átmeneti pozitív hatásokat mutatott ki például Vodopivec (1998) a szlovén programmal kapcsolatban, valamint igaz ez az állítás a macedón vagy a szlovák programra is (lásd a K1.1. keretes írást). Az elemzők azonban azt is kiemelik, hogy a közfoglalkoztatási programok csak átmenetileg segítik a résztvevők jövedelmi helyzetét, de hosszú távú foglalkoztatási esélyeikhez nem járulnak hozzá. A fejlettebb, illetve az átmeneti országokban készült értékelések összességében inkább *negatív hatásokat* mutattak ki a részt vevők későbbi elhelyezkedési esélyeire, illetve elért bérére nézve (Card és szerzőtársai, 2010, Brown–Koettle, 2012, Betchermann és szerzőtársai, 2004, Kluve és szerzőtársai, 1999, Heckman és szerzőtársai, 1999, Walsh és szerzőtársai, 2001, Rodriguez-Planas–Jacob, 2010, O’Leary, 1998).

Tanulságok

A közfoglalkoztatási programok vitatottak egyrészt mert meglehetősen költségesek, másrészt mert a hasznuk, eredményességük bizonytalan, különösen hosszabb távon. Használatukat gyakran indokolja gazdasági válsághelyzet, recesszió, amikor átmenetileg megnő a munkanélküliség, és csökken az aggregált kereslet. Ezek enyhítésére indítják el ezeket a programokat, amelyek gyakran inkább az újrafoglalkoztathatóságot, esetleg jóléti funkciókat, a szociális védőháló megerősítését szolgálják. Ez utóbbi jellemző a fejlődő országokban, ahol – részben az adományozó nemzetközi szervezeteknek köszönhetően – a közfoglalkoztatás használata leginkább elterjedt.

A közmunkaprogramok mögött a *workfare* koncepciója húzódik meg, amely szerint a segélyek, jövedelmi transzferek nyújtását valamilyen, a közösség számára hasznos munka végzésének érdemes kötni. E programok a fejlett országokban különösen a gazdasági és pénzügyi válság óta terjedtek el.

A szakirodalom számos érvet sorakoztat fel a közfoglalkoztatás mellett és ellen. A megvalósításban, a sikerességben döntő elemek a következők: a programok célzása (mennyire éri el a legszegényebbeket), a programban nyújtott bérek helyes ösztönzőket adó meghatározása és a tiszta, átlátható szabályozási és intézményi környezet, mely segít a csalások és korrupció lehetőségét kivédeni.

A programok értékelési eredményei ugyanakkor elég kedvezőtlenek. A közmunkaprogramok a későbbi elhelyezkedés és kereset szempontjából meglehetősen sikertelenek, de – ha jól célzottak – a szociális védőháló szerepét betölthetik. Érdemes megjegyezni, hogy a mikroökonometriai módszerekkel készült programértékelések, bár nagyon fontos információt szolgáltatnak a programok hatásosságáról, rendszerint csak azok kimeneti eredményeit (későbbi elhelyezkedés, bér) vizsgálják. Az aktivációhoz fontos interakciókat, a különböző munkaerő-piaci szakpolitikák (képzés, segélyek, szankciók, egyéb aktív eszközök stb.) egymásra hatását nem. Nagyon kevés elemzés született például a programok egyenlőtlenségekre gyakorolt hatásairól vagy a hatékonyság–mértányosság közötti választás kérdéseiről, amelyek akkor lehetnek különösen érdekesek, ha a szigorított segélyszankciók növelik a foglalkoztatást, de vele együtt a szegénységet is.

Fontos továbbá, hogy az elemzések szinte mindig csak rövid távú hatásokat mutatnak ki a programokról, aminek részben adathiány, részben az empirikus becslési stratégia az oka. Vagyis nem ismertek a közfoglalkoztatási programok valóban hosszú távú (évekre szóló) hatásai akár a szegénységre, akár a munkanélküliségre. A krónikusan szegények számára az átmeneti foglalkoztatás nem jelent valódi hosszú távú megoldást, és ha a folyamatos foglalkoztatásuk nem megoldható, akkor a probléma kezelésére a közmunkaprogram nem a megfelelő eszköz. Ha nagyon széles körű a szegénység egy országban, akkor a tömeges közmunka nyújthat valamelyes átmeneti szociális védelmet, viszont ez kizoríthat más, alternatív, ennél költség-hatékonyabb szociálpolitikai eszközt.

Az európai adatok rövid elemzéséből kiderül: a magyar közfoglalkoztatási program nagyságrendje, az összes munkaerő-piaci eszközre rendelkezésre álló forrásokat csak erre a fajta beavatkozásra fordítva, egész Európában *egyedülálló közpolitikai válasz* a válság és a tartós munkanélküliség kezelésére. Ezért is nagyon fontos feladat eredményességének, rövid és hosszú távú hatásainak az elemzése.

K1.1. Közmunkaprogramok Szlovákiában

SCHARLE ÁGOTA

A tartósan nem dolgozók aránya Szlovákiában a magyarhoz hasonló mértékű: 2012-ben 20 százalékkal alakult a munkaképes korú népességben. Ezen belül az iskolázatlanok helyzete lényegesen rosszabb: Szlovákiában 61, míg Magyarországon 49 százalékuk tartósan állástalan.¹

A tartós munkanélküliség növekedésére az el-

múlt húsz évben nagyon hasonló válaszokat adtak a visegrádi országokban. A központilag szervezett, államilag támogatott közmunka azonban csak Magyarországon és Szlovákiában öltött jelentős méreteket. A közmunkaprogramok méretét a K1.1. táblázat, míg intézményi jellemzőit a K1.2. táblázat foglalja össze.

K1.1. táblázat: Közmunkaprogramok létszáma, költsége és a munkaügyi kirendeltségek költsége, 2012

	Lengyelország	Csehország	Szlovákia	Magyarország
Közmunkások átlagos létszáma (fő)	24 702	6 669	54 968	92 412
A regisztrált munkanélküliek arányában (százalék)	1,1	1,3	13,2	14,2
Kormányzati kiadás (millió euró)	40,4	27,4	51,1	245,0-455,3*
Kormányzati kiadás a GDP százalékában	0,01	0,02	0,07	0,22-0,47
Munkaügyi kirendeltségekre** fordított kormányzati kiadás a GDP százalékában	0,08	0,11	0,07	0,12

* A nagyobb érték a költségvetésben szereplő hivatalos adat, a kisebb érték a szlovák adattal jobban összevethető becslés: a bérekből levont adók és járulékok, illetve a segélyezés költsége nélkül, feltételezve, hogy a közfoglalkoztatottak mind jogosultak lettek volna segélyre, ha nem dolgoztak volna közmunkásként.

** Az álláskeresőket segítő tanácsadás, a segélyezéssel és szol-

gáltatásokkal kapcsolatos ügyintézés.

Megjegyzés: A lengyelországi adatok magukban foglalják a közmunka és a „társadalmilag hasznos munka” programot (*odbywający prace społecznie użyteczne*). A szlovákiai adatok 2012. decemberiek.

Forrás: Eurostat online, *Mýtna Kureková és szerzőtársai* (2013) 27. o. *MPIPS* (2012), *Scharle* (2014a).

Magyarországon és Szlovákiában a 2000-es évek közepétől indítottak nagyszabású közmunkaprogramokat, részben a munkavégző képesség megőrzésére és az aktív álláskeresőket ösztönzésére, részben a szegénység enyhítésére. A deklarált célok mellett mindkét országban felmerülhetnek látens politikai célok is, például a segélyezettettekkel (és köztük a romákkal) szembeni előítéletekre fogékony dolgozó szegények és középosztály megnyugtatása, illetve a hátrányos helyzetű falvakban a társadalmi fe-

szültségek csillapítása (*Guy–Gabal, 2012, Scharle és szerzőtársai, 2011*).

A 2012. évi adatok szerint mindkét országban sokan vesznek részt közfoglalkoztatásban (a tartós munkanélküliek 13-14 százaléka), az eltérő szabályozás miatt azonban a szlovák program lényegesen kevesebbe kerül: a GDP 0,7 ezrelékét fordítja erre a központi költségvetés, míg a magyar 2,2 ezrelékét (*K1.1. táblázat*). Szlovákia esetében ez nagyjából megegyezik azzal az összeggel, amit a munkaügyi kirendeltségek működtetésére fordít a költségvetés, Magyarország esetében pedig annak csaknem a duplája. A költségek jelentős különbsége nagyrészt abból fakad, hogy a szlovákiai rendszerben a közmunkások nem bért kapnak, hanem csak egy kiegészítő összeget (ami kevesebb, mint a magyar esetben a közmunkás bér és a segély különbsége)

1 *Orosz Anna és Samu Flóra* számítása az EU munkaerő-felmérésének (EU LFS) 2012. évi adatai alapján, az 15–59 éves lakosságra. Iskolázatlannak azt tekintettük, akinek legfeljebb alsó középfokú végzettsége van, tartósan nem dolgozónak azt, aki sem a kérdés idején, sem egy évvel korábban nem dolgozott (akár munkanélküli, akár inaktív).

K1.2. táblázat: A közmunkaprogramok jellemzői 2013-ban

Program	Magyarország	Szlovákia
Deklarált célok	Munkanélküliek aktiválása, munkaerő-piaci kötődésük és munkarutinjuk megőrzése, átmeneti segítség nyújtása a szegénységben élők számára.	
Látens célok	A társadalom megnyugtatósa a felől, hogy a segélyezettek megdolgoznak az ellátásért. A feketemunka visszaszorítása.	
Résztvevők köre	Minden regisztrált munkanélküli, illetve a rehabilitációs ellátásra jogosultak.	Csak a minimumjövedelem ellátásra jogosultak.
A résztvevők a munkanélküli-nyilvántartásban maradnak-e?	Nem	Igen
Heti munkaidő	20–40 óra	10–20 óra
Maximum-időtartam	11 hónap	18 hónap, hosszabbítási lehetőség 6 hónap után (önkormányzati szerződések esetén)
Kompenzáció a résztvevők számára	Bér	Magasabb összegű ellátás (aktivációs járadék)
Biztosított jogviszony?*	Teljesen (NY, E, B, MN)	Részből (E)
Ki fizeti a résztvevők kompenzációját?	A központi kormányzat a foglalkoztatási szolgálaton keresztül téríti meg a munkáltatóknak (a bérköltség akár 100 százalékáig)	A központi kormányzat (magasabb ellátás), a foglalkoztatási szolgálaton keresztül
Ki állja az egyéb költségeket (megszervezés, anyagok stb.)?	Munkáltató, de a munkát megszervezők és irányítók is lehetnek közmunkások. Az egyéb költségekre támogatás igényelhető.	Szervező**
A központi kormányzati források felhasználásának ellenőrzése	Igen gyenge	Gyenge

* A résztvevők öregségi nyugdíj- (NY), egészség- (E), baleseti (B) és munkanélküliségi (MN) biztosításra is jogosultak lehetnek a közmunka időtartama alatt. A munkanélküliség elleni biztosítás (a közmunkaprogramban megfelelő ideig dolgozók számára) munkanélküli-járadékra is jogosultságot adhat. A szlovákiai esetben az egészségbiztosítási jog-

viszony nem a közmunkaprogramokon való részvételhez, hanem a regisztrált munkanélküli-státushoz van kötve.

** A legtöbb esetben a helyi önkormányzatot jelenti, de adott esetben a foglalkoztatási szolgálat is lehet (ekkor az egyéb költségeket a központi költségvetésből finanszírozzák).
Forrás: Scharle (2014b), Duell–Mýtna Kureková (2013).

a segély mellé és a szervezés költségeit általában a helyi önkormányzatok viselik.

Az eddigi hatásvizsgálatok mindkét országban arra jutottak, hogy ezek a nagyléptékű közmunkaprogramok nem képesek a tartós munkanélküliség csökkentésére, legfeljebb átmenetileg enyhíthetik a szegénységet, illetve hozzájárulhatnak a helyi szinten jelentkező társadalmi feszültségek feloldásához (lásd e fejezet főszövegét, Harvan, 2011, Duell–Mýtna Kureková, 2013).

Mindkét rendszerre érvényes azonban, hogy mivel a foglalkoztatáspolitikai programokra szánt keretek szűkösek, kevesebb forrás jut a potenciálisan hatásosabb programokra, így például az átképzésekre.

Nemzetközi tapasztalatok szerint a közmunkaprogramok kifejezetten csökkenthetik is a résztvevők munkába állási esélyeit (lásd e fejezet főszövegét). Ehhez vezethetnek az úgynevezett beragadási (*lock-in*) hatások. Ezek származhatnak például abból, hogy a kiszámítható, gyakori közmunkaalalmak kevésbé ösztönöznek arra, hogy a résztvevők a nyílt munkaerőpiacon keressenek munkát. Az álláskeresés intenzitását az is csökkenti, hogy a közmunka mellett a résztvevőknek kevesebb idejük marad tartós és rendszeres munkát keresni, vagy éppen nem tudnak részt venni egy állásinterjúban.²

² Ez a hatás nyilvánvalóan azokban a régiókban jelentős, ahol bőven vannak üres állások.

A szlovák esetben az utóbbi hatás valamivel kisebb, mivel a közmunkások minimum 10 és maximum 20 órában dolgozhattak. Ez 2014 januárjától kismértékben módosult, havi 64–80 órára (ami nagyjából heti 15–19 órát jelent).

A szlovák rendszerben a korrupció lehetősége kisebb. Mivel a közmunkások nem bért kapnak, hanem segélyt, azt a munkaügyi kirendeltség közvetlenül nekik fizeti, az önkormányzatok bevonása nélkül. Így nincs ösztönzés például arra, hogy az önkormányzat a ténylegesnél több munkanapot írasson alá a közmunkással és zsebre tegye (vagy a közmunkással megossza) a költségvetéstől kapott térítést. Mindkét országban előfordul viszont az a jogellenes gyakorlat, hogy az önkormányzatok az egyszerűbb munkakörökben dolgozó alkalmazottakat (például takarítókat, vagy konyhai kisegítőket) közmunkásokra cserélve jutnak többlet-forráshoz (*Brutovská*, 2006, *Farkas és szerzőtársai*, 2014).

A közmunkaprogram folyamatos bővítéséhez

vezető ösztönzők kisebbek a szlovák esetben. A közmunkások ugyanis nem kerülnek ki a munkanélküli nyilvántartásból, hanem továbbra is segélyezettek, a segélyt pedig nem az önkormányzat, hanem a munkaügyi kirendeltség fizeti. Ezzel szemben a magyar rendszerben az önkormányzat fizeti ki a közmunkások bérét, és a hatóságok csak szórványosan ellenőrzik a források felhasználását. Ennek következtében a helyi önkormányzatok erősen érdekeltek a közmunkaprogramok szervezésében és a források bővítésében. Ráadásul, a szlovák rendszerrel ellentétben, a közmunkások két irányból is javítják a statisztikát: csökkentik a regisztrált munkanélküliek számát, és növelik a foglalkoztatottakét. Ez azt jelenti, hogy a közmunkaprogramok költségvetésének visszafogására tett kísérletek a polgármesterek erős ellenállása mellett a közvélemény nemtetszését is kiválthatják, mivel a közmunkások tömeges elbocsátása a regisztrált munkanélküliek számának azonnali növekedésével jár.

K1.2. Az argentin átmeneti közfoglalkoztatást nyújtó programok tanulságai

KÁLMÁN JUDIT

Argentína az 1990-es években nagyon súlyos gazdasági válságon ment keresztül. Az argentin kormány 1996-ban kezdett bele olyan rövid távú közfoglalkoztatást nyújtó programokba (*Trabajar*), amelyek főképp azoknak a szegényeknek nyújtott átmeneti jövedelmi transzfert, akik más szociális ellátásban nem részesültek. A pénzügyi válság mélyülése 2002-re tovább rontotta a munkanélküliséget, fokozta a szegénységet, és társadalmi feszültségeket generált. Ekkor újabb, sokkal nagyobb szabású program (*Jefes de Hogar*) született meg.

Trabajar program, 1996–2001

A *Trabajar* program hosszabb távra tervezett munkaerő-piaci reformok részeként, de legfőképpen a növekvő szegénységi problémára reagálva született, mivel a 1995–1996-os recesszió hatására növekvő munkanélküliség drasztikusan emelkedő szegénységgel járt együtt. Az átlagosan 17 százalékos mun-

kanélküli ráta a legszegényebbek között, a legalsó decilisben 40 százalék volt. A *Trabajar* program a korábbi sikertelennek nyilvánított *PIT* közfoglalkoztatási programot váltotta fel. A szegény háztartások munkanélküli-járadékban, képzésben vagy más ellátásban nem részesülő munkanélküli tagjainak nyújtott alacsony bérért, képzettséget nem igénylő, napi hatórás közfoglalkoztatást, elsősorban kisléptékű helyi fejlesztési projekteken, melyek szintén a szegények javát voltak hivatottak szolgálni.

Mivel az elsődleges cél a szegénység csökkentése volt, a fő szűrőt az alacsony bér jelentette. Elemzésekből ismert, hogy a megfelelő bérezés megválasztása kritikus elem a közfoglalkoztatási programokban ahhoz, hogy jól célzottak lehessenek, vagyis ténylegesen a legszegényebbeket éri el. A béreket a *Trabajar* programban később csökkentették, nagyjából az ország legszegényebb 10 százaléka által átlagosan

megkeresett bérek kétharmadára, hogy valóban csak azok számára legyen vonzó a program, akik alacsony egy főre jutó jövedelemmel és nem túl jó elhelyezkedési kilátásokkal rendelkeztek. E mellett az önszelektációs mechanizmus mellett területi szempontokat is figyelembe vett a program: csak a legszegényebb települések, kerületek önkormányzatai pályázhattak a projektekre, hogy az ottani szegényeknek biztosítsanak munkalehetőséget.

Az argentin kormány finanszírozta, később a Világbank is támogatta (a költségek körülbelül 15 százalékat finanszírozta), és a munkaügyi és szociális minisztérium regionális és helyi irodái bonyolítottak le a programot. A minisztérium összeállított egy „étlapot” az elfogadható projektekből, valamint számos feltételt, kritériumot és egyéb instrukciót nyújtott a projekt előkészítéséhez, értékeléshez, kiválasztáshoz, majd monitoringjához. Pályázhattak önkormányzatok (az összes projekt 66 százalékát ők bonyolították), civil szervezetek (15 százalék), központi ügynökségek és magáncégek is. A kiválasztás szempontjai között legfontosabb volt a térség hátrányos helyzete, de számos költséghatékonysági és szociális szempontot, valamint a projektgazda adminisztratív kapacitásait is pontozták.

A *Trabajar* program keretében tipikusan kisebb léptékű (100 ezer dollár alatti) építési, felújítási munkákat végeztek el: kisebb utak, hidak, gátak, iskolák, egészségügyi intézmények, közösségi központok felújításai, illetve szociális lakások építése. Ezek átlagosan 4–6 hónapig tartottak, és átlagosan 20, de maximum 100 főt foglalkoztattak. Nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy bevonják a projektgazdákat a program döntéseibe, továbbá arra, hogy a jól definiálják a szelekciós kritériumokat, és részletes monitoring folyamatosan működjön. A résztvevő önkormányzatok a nem bér jellegű projektköltségek egy részét maguk finanszírozták – de a hátrányos térségek önkormányzatai magasabb támogatásban részesültek. A *Trabajar* résztvevői egészségügyi biztosítást, balesetek esetén kompenzációt kaptak a program idejére.

A szelekciós mechanizmus jól működött, a *Trabajar* több nemzetközi tanulmány és hiteles ha-

tásértékelés (*Jalan–Ravallion, 1999, Ravallion és szerzőtársai, 2001, Ronconi és szerzőtársai, 2006*) szerint is a legjobban célzott programok egyike volt,¹ komoly nettó jövedelemtranszfert jelentett: átlagosan 26 százalékkal, de a legszegényebbeknél 75 százalékkal emelve a résztvevők nettó jövedelmeit. Az építési munkák miatt jóval több férfi (80 százalék) dolgozott a programban, amely körülbelül 700 ezer állást teremtett az ország településeinek 85 százalékán. Pozitívumaként emlegetik még más programokkal való összehangoltságát, és a szisztematikus monitoringját. Ugyanakkor a *Trabajar* is csak átmeneti foglalkoztatást nyújtott, ami a növekvő munkanélküliség problémáját csak enyhíteni tudta, de megoldani nem. Idővel a résztvevő önkormányzatok kifogytak az eszközökre szánt saját forrásaikból, s különösen 1999 után, amikor a válság ismét erősödött, költségvetési okok miatt egyre szűkülő program egyre kevesebbet ért el.

Jefes de Hogar program, 2002-2009

Ez a program a „befogadó társadalom” jegyében gyors válaszként született a kibontakozó társadalmi problémákra. A szegény háztartások munkanélküli háztartásfőire koncentrált, azoknak nyújtott – általában 4–6 hónapon át – minimálbér alatti pénzügyi támogatást. A bekerülésnek feltétele volt, hogy a résztvevők iskoláztságuk gyermekeiket, és meghatározott egészségügyi vizsgálatokra is elvigyék őket, emellett a résztvevőknek közösségi munkát is kellett végezniük és/vagy képzésben kellett részt venniük napi 4–6 órában. Ennek programnak a legfőbb célja nem az infrastruktúra fejlesztése volt, hanem a közösségi szolgáltatások biztosítása volt (közösségi konyhák, kézműves és egyéb tevékenységek). Ezért

¹ Többek közt például *Ravallion és szerzőtársai* (2001) oly módon elemezte a *Trabajar* program hatását, hogy a programot (nem önkéntesen) elhagyók későbbi jövedelmeit összevetették a programban maradók, illetve egy nem résztvevő kontrollcsoport tagjainak jövedelmeivel. A tanulmány szerint a kilépők nagy kezdeti jövedelmi veszteségeket szenvedtek el a bennmaradókkal, illetve a kontrollcsoporttal szemben is, de nem tárgyalták a későbbi elhelyezkedési esélyeket.

ebben a nők részvételi aránya – a *Trabajar* programnál jóval nagyobb – 70 százalék feletti volt, és a helyi önkormányzatok fontosabb szerephez jutottak. A *Jefes* rövid idő alatt *Trabajarnál* sokkal nagyobb léptékű programmá vált. Az aktív munkaerő 15 százaléka, kétmillióan vettek részt a programban, ami komoly kihívást jelentett kiadásokban, adminisztrációban, a csalások elkerülésében stb.

A *Jefes* program kevésbé volt progresszív, mint a *Trabajar*, de a rászorulóknak széles körét fogta át, jól osztotta el a támogatásokat. Bár ezt azért nehéz megítélni, mert a mintegy 50 százalékos feketemunka mellett a kormányzat nem rendelkezett pontos statisztikával a szegények jövedelméről (Ronconi és szerzőtársai, 2006). A program újfajta elemekkel bővítve, hasznos közösségi szolgáltatásokat és szociális infrastruktúrát nyújtott. A résztvevőket aszerint csoportosították, hogy kinek van nagyobb esélye az elhelyezkedésre, és kinek van szüksége hosszabb távú szociális védőhálóra. A különböző csoportoknak különböző programelemeket kombináltak (képzés, oktatás befejezése, helyi munkaközvetítés, szolgáltatási közfoglalkoztatott pozíciók stb.) A program minden csoport esetében előírta, hogy a résztvevők gyermekei egészségügyi és oktatási ellátásban is részesüljenek.

A program egyik fő hibája az volt, hogy egyszerre próbált meg két problémára – a szegénységre és a munkanélküliségre is – megoldást találni, emellett még a nagyon egyenlőtlen helyi kapacitások is nehezítették a program megvalósítását (pontat-

lan regiszter, rosszul koordinált munkafeltételek, személyes tanácsadás nehézségei stb.).

A programról több, módszertanilag megfelelő értékelés született. Galasso–Ravallion (2004) vizsgálata szerint, sokan bekerültek a programba, akik nem feleltek meg a feltételeknek, miközben igazán szegények is kimaradtak. A program azonban csökkentette az aggregált munkanélküliséget, illetve első éveiben a résztvevők mintegy 10 százalékát a program léte mentette meg az végletes mélyszegénységbe csúszástól. Ronconi és szerzőtársai (2006) gördülő panelben kétéves követést megvalósító értékelést készített a *Jefes* program résztvevőiről. A szerzők különbségek különbsége módszerével rövid távú pozitív hatásokat állapítottak meg a jövedelmek emelkedése s így a szegénység csökkentése terén, de hosszú távra negatív hatásokat is kimutatott. A résztvevők nagy részénél nagyon alacsony produktivitást láttak, a résztvevők kiválasztása kevésbé volt hatékony (sok nem jogosult is hozzáférni, s többen ismételt, hosszan bennmaradhettek), ami felvetette a politikai befolyásolás gyanúját. Az értékelés a program növekedésre gyakorolt hatásait is megkérdőjelezte, mivel a háztartások fogyasztása hosszú távon nem emelkedett. Kialakult továbbá egyfajta függőség is a programtól. Ehhez kapcsolódóan politikai gazdaságtani szempontokat is felvetnek a szerzők, miszerint a programtól ily mértékben függő kétmillió résztvevő szavazata természetesen az ezt működtető politikusokat támogatta.

K1.3. Skandináv közmunkaprogramok

BAKÓ TAMÁS

A skandináv jóléti államokat egészen az 1980-as évek végéig alacsony munkanélküliség és így könnyen finanszírozható, nagyvonalú, döntően passzív munkanélküli-ellátás jellemezte. Az 1990-es évek elején beköszöntő recesszió hatására jelentősen megnőtt a munkanélküliség (Svédországban az 1980-as évek végén stabilan 2 százalék alatt volt a munkanélküliségi ráta, mely 1993-ra 8,2 százalé-

ra nőtt), ezért a korábbi bőkezű juttatásokat már nem lehetett biztosítani. A skandináv államok a kialakult helyzetre válaszul az aktív munkaerő-piaci eszközöket terjesztették ki.

A következőkben röviden áttekintjük a skandináv államok aktív munkaerő-piaci eszközeit, különös tekintettel a közmunkára, melyet tágabb értelemben fogunk használni, mint ahogyan azt a

magyar gyakorlat alapján megszoktuk, és minden olyan foglalkoztatási formát idesorolunk, melyek célja a munkanélküli tartós álláshoz juttatása az elsődleges munkapiacra.

Svédországban először a *szociális munkavállalást* alkalmazták, amelynek keretében a munkaadók maximum hat hónapra támogatást kaptak a munkanélküliek ideiglenes (általában hat hónapos) foglalkoztatása után. A munkavállalók főként szociális munkát végeztek az állami szektor kollektív megállapodásainak megfelelő bérért. A támogatott munkavállalást ebben a formában 1998-ban megszüntették.

A következő intézkedések alapvetően *munkatapasztalat* szerzését segítették elő. Ezek fontos jellemzője volt, hogy olyan tevékenységek elvégzésére irányultak, amelyek egyébként nem jöttek volna létre. A részt vevő munkanélküliek munkanélküli-segélyt kaptak, a munkát nonprofit intézmények, döntően helyi önkormányzatok szervezték, ügyelve arra, hogy ne szorítsanak ki munkaerőt az elsődleges munkapiacról.

A *munkaerő-kölcsönzést* 1997-ben vezették be, melynek során a munkaadó támogatást kapott, ha hat hónapig munkanélkülit foglalkoztatott (ez további három hónappal volt meghosszabbítható). Ez alatt az időszak alatt a munkanélkülinek részben dolgoznia kellett, de képzésben és álláskeresésben is részt kellett vennie. A munkavégzésért kapott bért a munkanélküli előző bérének a 90 százalékaiban korlátozták.

Az előzőekben említett eszközöket váltotta ki részben a 2000-ben bevezetett *aktivitási garancia-program*, amelynek egyik fő eleme volt, hogy az aktív munkapiaci programokban való részvétel után a munkanélküli-ellátásra való jogosultság nem hosszabbodott meg. E program nem egyetlen eszközt, hanem egy keretrendszert nyújtott, amelyen belül a munkanélküliek különböző programokban vesznek részt. A program célcsoportja a tartós munkanélküliek, illetve azok a munkanélküliek, akik nagy valószínűséggel tartós munkanélküliek lesznek. A résztvevők vagy állást keresnek, vagy speciális munkapiaci programokban vesznek részt.

A *finn gyakorlat* szerint a munkanélküli köteles a foglalkoztatási szolgálattal együttműködve *foglalkoztatási tervet* készíteni, amely tartalmazza, hogy munkanélküliként milyen aktív munkapiaci eszközöket vesz igénybe. A foglalkoztatási tervhez kapcsolódó státuszjelentést havonta el kell küldeni a finn társadalombiztosítóhoz, amely ennek alapján folyósítja a munkanélküli-ellátást.

A finn aktív munkaerő-piaci eszközök közül érdemes kiemelni a *munkakipróbálást*. A programban részt vevőknek a foglalkoztatási szolgálat ajánl munkahelyeket, ahol a munkanélküli megmutathatja tudását, motivációját a potenciális munkaadónak. Miután a munkanélküli kipróbálta azokat a feladatokat, amelyek a megkívánt munkakör elvégzéséhez szükségesek, a foglalkoztatási szolgálattal és a munkaadóval közösen meghatározzák, hogy esetleg milyen további segítségre van szüksége a munka elnyeréséhez. A munkakipróbálás alatt a munkanélküli továbbra is jogosult munkanélküli-ellátásra, valamint a munkavégzés miatt felmerülő utazási és szállásköltségeinek a megtérítésére.

A válság hatására más innovatív munkapiaci eszközöket is alkalmaztak Finnországban. A *munkahelyváltási program* során a már hosszú szolgálati idővel rendelkező foglalkoztatottat a munkaadóval kötött megállapodás alapján legfeljebb egy évre egy munkanélküli váltja fel. A régi foglalkoztatott erre az időszakra – a bérhez kötött munkanélküli-járadék 70 százaléka – megfelelő – kompenzációt kap, s lényegében fizetett szabadságon van, nincs álláskeresésre kötelezve. Az eszközt kifejezetten a ciklikus munkanélküliség kezelésére alkalmazzák.

Hasonlóan új program a *társadalmi vállalkozások*, melyek a leginkább hátrányos helyzetű munkanélkülieket és megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztatnak. A társadalmi vállalkozások piaci alapon működnek (árbevételeknek legalább 50 százaléka profitorientált tevékenységből kell származnia), de az általuk foglalkoztatottak bére támogatott, ha azok, az előzőekben említett célcsoportok valamelyikébe tartoznak.

Az *ifjúsági garancia-program* a 25 év alatti és a 25–29 év közötti friss diplomás munkanélküliek

számára biztosít gyakornoki, illetve tanoncprogramokat különböző munkahelyeken, az említett munkakipróbálás mellett.

A dán munkaerő-piaci politika egyik fontos sarokköve, hogy minden munkanélkülit valamilyen aktív tevékenységben való részvételre köteleznek. A *kötelező részvétel* kezdetének határideje a munkanélküli életkorától függ, de a munkanélküli kérésére hamarabb is bekapcsolódhat valamely programba. Az együttműködés, illetve a részvétel megtagadása a munkanélküli-juttatás megvonásával jár. A munkanélküli – a foglalkoztatási szolgálat munkatársával együttműködve – választja ki a számára leghasznosabbnak tűnő programot, így az lehet önkéntes munkavégzés is. Alapszabályként minden munkában töltött idő – függetlenül attól, hogy fizetett vagy fizetetlen – arányosan levonásra kerül a munkanélküli-járadékból. Egyetlen kivétel a nonprofit szervezetek számára végzett önkéntes munkavégzés. Ha azonban ez a munka képzettséget igényel vagy részmunkaidős, akkor csak maximum napi négy óra munkavégzés engedélyezett.

A viszonylag alacsony munkanélküliség miatt a *norvég* aktív munkaerő-piaci eszközök fő célja, hogy minél több embert hozzanak vissza a munkaerő-piacra. Norvégiában elvben az összes alapvető aktív munkapiaci eszköz hozzáférhető minden munkanélküli számára, de néhány speciális program csak a képzetlenek, a bevándorlók és a fogyatékkal élők számára érhető el.

A legfontosabb aktív munkapiaci eszköz a képzések mellett a bértámogatás, amelyet olyan munkaadók kapnak, akik valamilyen szempontból hátrányos helyzetű munkanélkülieket foglalkoztatnak.

A munkapiaci tapasztalat és alapképzettség megszerzését szolgáló program magán- és állami vállalatoknál biztosít munkahelyet pályakezdő munkanélkülieknek és bevándorlóknak. A program célja,

hogy növelje a résztvevők elhelyezkedési esélyeit. Minden egyes résztvevővel egy akciótervet készítenek, amelyet a munkaadó képviselőjének el kell fogadnia, valamint nyilatkoznia kell arról, hogy a gyakornokot lehetséges munkavállalónak tekinti: ezeknek a szabályoknak az a célja, hogy megakadályozza a kiszorítási hatást. A munkaadó működési támogatást kap minden egyes jóváhagyott gyakornoki szerződés után.

*

A látszólagos eltérések ellenére az elemzett skandináv országok azonos elvek szerint alkalmazzák a munkavégzést mint aktív munkapiaci eszközt. Minden ország csak nagyon jól meghatározott célcsoportok és célok érdekében alakított ki olyan eszközöket, amelyek valamilyen feladat elvégzését igénylik a munkanélkülitől. Nagyon fontos közös elv, hogy a munkavégzés inkább lehetőség, mint kötelezettség, továbbá a munkanélküliek alkalmazása nem vezethet más munkahelyek megszűnéséhez. Noha a skandináv országokban a magyar közmunkához hasonló program nem létezik, azt meg kell jegyezni, hogy ezekben az országokban az OECD-átlagot jóval meghaladó az állami alkalmazottak száma. Miközben Magyarországon állami munkáltatók (erdészetek, vízművek, állami vasúttársaság) a minimálbérnél alacsonyabb közfoglalkoztatási bérért alkalmaznak – immár egyre inkább teljes munkaidőben – közmunkásokat, addig az elemzett skandináv országokban ezekre a munkahelyekre normál alkalmazottként vesznek fel dolgozókat az állami szférában.

Az írás alapjául a következő források szolgáltak:

DÁNIA: www.ma-kasse.dk;

FINNORSZÁG: www.te-services.fi és www.suomi.fi;

NORVÉGIA: *Duell–Singh–Tergeist* (2009);

SVÉDORSZÁG: *Calmfors–Forslund–Hemström* (2004).

2. KÖZMUNKA MAGYARORSZÁGON

2.1. A KÖZFoglalkoztatás Intézményi Környezete – Történeti Áttekintés

BÖRDŐS KATALIN

Ez az alfejezet a rendszerváltás óta az egyes időszakokban érvényben lévő közfoglalkoztatási formák szabályozásáról nyújt áttekintést. Külön tárgyalja a 2011 előtti rendszert, amelyben a közfoglalkoztatásnak alapvetően három formája létezett (közhasznú munka, közcélú munka, központi közmunkaprogramban való részvétel), illetve a 2011 óta érvényben lévő egységes közfoglalkoztatást. Kitér az egyes közfoglalkoztatási formák szabályozásának és intézményrendszerének változásaira (beleértve a finanszírozást érintő kérdéseket), valamint ezek gyakorlati megvalósítására is.¹

A közfoglalkoztatás formái 2011 előtt

2011 előtt a közfoglalkoztatás alapvetően három formában (közhasznú munka, központi közmunkaprogramban való részvétel és közcélú munka) működött Magyarországon, amelyek tartalmilag (az elvégzett munka jellegében) kevésbé különböztek egymástól, finanszírozásban és az irányító, felügyelő intézmény kilétében viszont igen.

Bár ezen a néven már 1987-ben is indítottak foglalkoztatási programokat (Csoba, 2010), a *közhasznú foglalkoztatás* rendszerét először csak az 1991. évi IV. törvény szabályozta. A közhasznú munka esetében a munkaügyi központok és kirendeltségek hozták meg a támogatási döntést, és közvetítették ki a regisztrált munkanélkülieket, akik munkaviszony keretében legfeljebb egy évig végezhettek a települések közfeladatait érintő munkákat. Két éven belüli ismételt foglalkoztatásra csak akkor nyílt lehetőség, ha az álláskereső nem volt jogosult biztosítási alapú ellátásra, azonban a gyakorlatban rövid megszakításokkal kijátszható volt a szabályozás, így egy-egy személyt akár évekig foglalkoztathattak (Szabó, 2013). A bérköltségek és egyes közvetlen költségek (például munkaruha, utazás) legfeljebb 70 százalékát² (2002 után romák, illetve 45 éven felüliek foglalkoztatása esetén 90 százalékát) vállalta át a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének megyékre decentralizált része (Firle–Szabó, 2008, Frey, 2008). A közhasznú munka forrásai 2009-től jelentősen lecsökkentek, a gazdasági válság kiszélesedésével szerepét a közcélú foglalkoztatás vette át.

A *közmunakaprogramokat* 1996-tól kezdődően hirdették meg, többnyire szezonálisan végezhető, nehéz fizikai munkák végzésére, például ár- és belvízvédelmi rendszerek helyreállítási és fenntartási munkáira, a közúthálózat

¹ Köszönettel tartozom Kulinyi Mártonnak, Scharle Ágotának és Busch Irénnek a segítségükért és hasznos megjegyzéseikért.

² Megyétől függően.

karbantartására vagy környezetvédelmi munkákra (Firle–Szabó, 2008). Az egyik legnagyobb volumenben meghirdetett közmunkaprogramot a 100 lépés program keretei között szervezték meg, amely 2005 novemberétől 2006. június végéig tartott, országszerte 1024 (azaz körülbelül minden harmadik) települést érintett, és összesen 24 550 fő számára biztosítottak közmunkát (ÁSZ, 2007).

A közmunkaprogramok finanszírozása éves pályázati rendszeren keresztül történt, a pályázatokat a szaktárca, illetve 2003-tól az újonnan létrehozott Közmunka Tanács írta ki. A lebonyolításra jelentkezhettek önkormányzatok vagy egyéb szakigazgatási szervek (például vízügyi igazgatóság, erdészetek, nemzeti parkok stb.). A pályázatok során a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb településeket és térségeket, valamint társadalmi csoportokat részesítették előnyben. A költségek 60 százalékat a központi költségvetés állta, további 7–10 százalékat a pályázó önrésze tett ki, a maradékot egyéb (például európai uniós) forrásokból finanszírozták (Firle–Szabó, 2008). A közmunkaprogramok támogatási rendjét a 49/1999. (III. 26.) kormányrendelet szabályozta, amelyet az évek során többször módosítottak. A módosítások során bővült a lehetséges pályázók köre, enyhítették a kezdetben a foglalkoztatottakra előírt 100 fős létszámminimum követelményét, bővült a közmunkaprogram keretében szervezhető képzés lehetősége, valamint kismértékben rugalmasabbá vált a költségek elszámolása is (ÁSZ, 2007). 2008 augusztusától a közmunkaprogramot elnyerő szervezetnek vállalnia kellett, hogy az általa foglalkoztatott személyek közül minimum 40 százaléka a rendszeres szociális segélyezettek (rszs) közül kerül ki (Frey, 2008).

A *közcélú foglalkoztatást* a szociális törvény 1999. évi módosítása során, 2000 májusától vezették be azzal a céllal, hogy a rendszeres szociális segélyre jogosultakat átmeneti munkába vonják be: az ellátás odaítélésénél feltételként legalább 30 napos közcélú foglalkoztatásban való részvételt írták elő. Ettől a követelménytől csak abban az esetben lehetett eltekinteni, ha sem a települési önkormányzat, sem a munkaügyi kirendeltség nem tudta megszervezni a munkavégzést. A segélyrendszer későbbi változatai – 2005-ben az együttműködési feltételek szigorítása, 2006-ban a segélyösszeg számítási módjának változása és 2009-től a rendelkezésre állási támogatás (rát), későbbi nevén bérpótló juttatás (bpj), illetve foglalkoztatást helyettesítő támogatás (fht) bevezetése – során ez a 30 napos feltétel végig megmaradt. A közcélú foglalkoztatást települési önkormányzatok, azok társulása vagy az általuk megbízott szervezetek szervezték és működtették.

A három közfoglalkoztatási forma közül a közcélú foglalkoztatás finanszírozása volt a legkedvezőbb az önkormányzatok számára. 2009 előtt (az *Út a munkához* program elindulását megelőzően) a költségvetési törvény évente határozta meg a közcélú foglalkoztatás finanszírozására szolgáló normatív támogatás előirányzatát. A támogatás a közcélú foglalkoztatással kapcsolatos

személyi, dologi, szervezési kiadásokra volt fordítható. A támogatás összegét foglalkoztatottanként és naponként határozták meg (2008-ban például napi 3900 forint/foglalkoztatott). A támogatás településenkénti éves keretösszege egy meghatározott alapösszegeből (2008-ban 50 ezer forint), valamint egy kiegészítő összegből állt, ez utóbbi az előző évi rendszeres szociális segélyben részesültek, illetve a közcélú foglalkoztatásban rész vettek számától függött.³ 2000 és 2002 között a települési keretösszegek meglehetősen rugalmatlan finanszírozást jelentettek, mivel nem tették lehetővé a települések közötti átcsoportosítást: míg az előirányzatban maradvány, egyes településeken forráshiány jelentkezett (ÁSZ, 2007). 2003-tól kezdődően lehetőség nyílt a települések közötti átcsoportosításra: azon települések keretösszegeiből, amelyek az első félévben időarányosan kevesebbet használtak fel a rendelkezésre álló keretből, az év második felére átcsoportosítottak a nagyobb arányú támogatást felhasználó településekhez. A közcélú foglalkoztatás központi támogatását a Magyar Államkincstár intézte, illetve folyósította az önkormányzatok számára.

Út a munkához program, 2009–2010

Az *Út a munkához* programot 2008-ban hirdették meg a közcélú foglalkoztatás finanszírozására, amelynek keretében 2009-től az önkormányzatok számára jelentősen megnövekedtek a finanszírozási források. További változás volt, hogy az általános iskolát nem befejezett, 35 éven aluliakat közcélú munka végzése helyett képzésben való részvétellel kötelezték. Emellett a településeknek évente január 31-ig – a területileg illetékes kirendeltséggel egyeztetve – közfoglalkoztatási tervet kellett készíteniük, amelynek tartalmaznia kellett a közfoglalkoztatásban rész vevők képzettség szerinti összetételét, az ellátandó közfeladatok megjelölését és ütemezését, továbbá az ellátásukhoz szükséges létszámot és a közfoglalkoztatás finanszírozására rendelkezésre álló forrásokat (Scharle és szerzőtársai, 2011). A program elindításával egy időben az aktív korúak ellátásának rendszere is átalakult: az addig rendszeres szociális segélyben (rszs) részesülőket két csoportra – munkavégzésre alkalmas és nem alkalmas – osztották, előbbieket az újonnan bevezetett rendelkezésre állási támogatásra (rát) lettek jogosultak, és közcélú foglalkoztatásba vonták őket. A második, egészségügyi vagy egyéb okokból munkavégzésre alkalmatlannak nyilvánított csoport tagjai pedig továbbra is a rendszeres szociális segélyt kapták. Utóbbiak kötelesek együttműködni a települési önkormányzat által kijelölt szervvel, jellemzően a családsegítő szolgálattal voltak, míg a rendelkezésre állási támogatásra jogosultaknak a munkaügyi kirendeltségnél kellett regisztrálniuk mint nyilvántartott álláskeresőket.

Az *Út a munkához* program a korábbinál jóval nagyobb forráskeretet biztosított az önkormányzatok számára közcélú foglalkoztatásra. A kormányzat a finanszírozással is igyekezett őket arra ösztönözni, hogy ezt kihasználják: a közcélú munka esetében a korábbi 90 százalék helyett 95–100 százalék (a rát

3 Lásd: 2007. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről.

esetében csak 80 százalék) volt a központi támogatás (*Scharle és szerzőtársai*, 2011). A 2007. évi CLXIX. költségvetési törvényben – A helyi önkormányzatok normatív, kötött felhasználású támogatásai című – 8. számú mellékletében meghatározott felhasználható keret a korábbi évekhez képest jóval magasabb volt. A keretből a hónap folyamán a közcélú munkásoknak kifizetett és bejelentett bér és a járulékok 95 százalékát a Magyar Államkincstár mérlegelés nélkül megtérítette az önkormányzatoknak. Ezenfelül a személyi kifizetések maradék 5 százalékát egy (szintén a költségvetési törvényben meghatározott) normatíva révén lehetett kipótolni, amely a településeket lakosságszámuk alapján, a települések szociális jellemzőiből képzett mutatószám szerint differenciáltan illette meg (2010-ben például 4100–20 300 forint/fő).⁴ A mutatószám kialakítása részben az előző évi rendszeres szociális segélyben részesültek, illetve a közcélú foglalkoztatásban rész vettek számától függött.

Az egységes közfoglalkoztatás rendszere 2011 után

Alapvető változások

2011. szeptember elsejétől a korábbi három közfoglalkoztatási formát az „egységes közfoglalkoztatás rendszere” váltotta fel. Az új közfoglalkoztatási rendszer szabályozását a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.), az új támogatási formák leírását pedig a 375/2010. (XII. 31.) kormányrendelet tartalmazza. 2011. július 1-jétől a közfoglalkoztatás szakmai irányítását a Nemzetgazdasági Minisztériumtól a Belügyminisztérium vette át.⁵

Az új rendszerben az érintettek egy speciális jogviszonyban, úgynevezett közfoglalkoztatási jogviszonyban vesznek részt a közfoglalkoztatásban a korábban érvényben lévő munkaviszony helyett. Ez lehetővé tette, hogy a 2011. szeptember 1-jét követően közfoglalkoztatásba lépők – a korábban érvényes minimálbér, illetve garantált bérminimum helyett – rendeleti úton meghatározott közfoglalkoztatási bérben (a nettó minimálbér körülbelül 76–88 százalékában) vagy a minimum középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő munkakörben foglalkoztatottak számára fizetendő garantált közfoglalkoztatási bérben (a nettó minimálbér körülbelül 84–86 százaléka) részesüljenek (*Busch–Cseres-Gergely*, 2011, *Molnár és szerzőtársai*, 2014).⁶ Az eltérő bérezés mellett az éves szabadság mértéke is kisebb a nyílt munkaerőpiacon foglalkoztatottakhoz képest, mivel életkortól függetlenül naptári évenként csak 20 nap fizetett szabadságra jogosultak. A közfoglalkoztatási jogviszonyra egyéb tekintetben a munkatörvénykönyv (2012. évi I. törvény) szabályai az irányadók, a 2011. évi CVI. törvényben (Kftv.) leírtak eltéréseivel.

Az új rendszerben tovább szigorították a közfoglalkoztatás célcsoportjára vonatkozó együttműködési kötelezettséget: az foglalkoztatást helyettesítő támogatást igénylő álláskereső iskolai végzettségére és szakképzettségére való

4 Lásd: **2009. évi CXXX. törvény** a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről.

5 Az azt megelőző kormányzati ciklusban (2006 és 2010 között) a közfoglalkoztatásért felelős központi állami szerv a Szociális és Munkügyi Minisztérium (SZMM) volt.

6 2015. január 1-jétől (376/2014. (XII. 31.) kormányrendelet) a közfoglalkoztatási bér a szakképesítést és középfokú iskolai végzettséget nem igénylő munkakör betöltése és teljes munkaidő esetén havi 79 155 forint (a 2013-ban bevezetett, munkavezetőt megillető havibér összege 87 090 forint), a garantált közfoglalkoztatási bér pedig havi 101 480 forint (munkavezető esetében havi 111 660 forint). A béreket – a munkabérhez hasonlóan – szja-előleg (16 százalék), nyugdíjjárulék (10 százalék), egészségbiztosítási járulék (7 százalék) és munkaerő-piaci járulék (1,5 százalék) terheli, a foglalkoztatók pedig szociális hozzájárulási adót (13,5 százalék), valamint szakképzési hozzájárulást (1,5 százalék) kötelesek fizetni.

tekintet nélkül köteles elfogadni a felajánlott munkalehetőséget, míg korábban a segélyezett csak akkor volt erre kötelezhető, ha a felajánlott munkakör a végzettségének, szakképesítésének megfelel, vagy attól eggyel alacsonyabb végzettséget kíván meg. Emellett azoknak a 35 éven aluli képzetleneknek, akik foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak, eltérően az Út a munkához programban bevezetett szabálytól, már nem a képzésben való részvétel az elsődleges kötelezettségük (*Molnár és szerzőtársai*, 2014).

2013. január elsejétől további szigorítás lépett érvénybe a közfoglalkoztatottak együttműködési kötelezettségét érintően: törölődik a munkanélküli-nyilvántartásból, és kizáródik a közfoglalkoztatásból az, aki nem fogadja el a felajánlott közfoglalkoztatást. Szeptember elsejétől pedig szintén kizárható a közfoglalkoztatásból az az álláskereső, aki a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, vagy tanköteles korú gyermeke mulasztása miatt szabálysértés elkövetéséért jogerősen elmarasztaltak (*Cseres-Gergely–Varadovics*, 2013).

Közfoglalkoztatási formák

Az új rendszerben 2011 óta a következő közfoglalkoztatási formák működhetnek, illetve működhetek (*Molnár és szerzőtársai*, 2014, *Kulinyi*, 2014, *Tajti*, 2011 alapján):

- Rövid időtartamú közfoglalkoztatás: 1–4 hónapig tartó, napi négy órában végzett közfoglalkoztatás, kizárólag a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak számára, 2012-ben már igen alacsony létszámmal működött, 2013-ra pedig teljesen megszűnt (*Mód*, 2013).

- Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás: eredetileg 2–11 hónapig, 2015-től legfeljebb 12 hónapig tartó, napi 6–8 órás közfoglalkoztatás. 2015-től a rehabilitációs ellátásban részesülők napi négy órában is dolgozhatnak egészségi állapotukra való tekintettel. Célcsoportjába bármely regisztrált álláskereső beletartozik, de elsősorban a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak.

- Országos közfoglalkoztatási program: állami tulajdonú gazdasági társaságok (például vízügyi társulások, rendészeti szervek, erdőgazdaságok) szervezhetik, például ár- és belvízvédelmi munkák, valamint köz- és vasutakat stb. érintő feladatok ellátására. Legfeljebb egyéves időtartamú programok, napi 6–8 órás (rehabilitációs ellátásban részesülők esetében 2015-től napi 4–8 órás) foglalkoztatásban.

- Értéktéremtő közfoglalkoztatás: célja „olyan termelő vagy szolgáltató tevékenységek végzésének a támogatása, amelynek révén az önkormányzatok költséget tudnak megtakarítani vagy árbevételt érhetnek el” (*Molnár és szerzőtársai*, 2014). 2012-ig működött.

- Start-mintaprogramok: önálló közfoglalkoztatási eszközként 2013-tól jelentek meg, korábban a hosszabb idejű közfoglalkoztatás támogatásán belül működtek (*Mód*, 2013). Működtetői külön szakmai támogatásban és mód-

szertani útmutatásban részesültek a szervezés és lebonyolítás során. Idetartoznak a kistérségi Start-mintaprogramok, amelyek a hátrányos helyzetű kistérségekben kívántak munkalehetőséget teremteni (Kulinyi, 2014). Másik típusa a mezőgazdasági mintaprogramok. Ezek hosszú távú célja az, hogy szociális szövetkezetek vagy a háztáji termelés elterjedése révén önfenntartó gazdálkodás alakuljon ki. 2013 novemberétől a támogatások feltételül szabták, hogy a mintaprogramból származó bevételekből a közfoglalkoztató kizárólag közfoglalkoztatási programjait vagy a szociális szövetkezetek működését finanszírozza (Cseres-Gergely–Varadovics, 2013). A mezőgazdasági mintaprogramokban való részvételhez jellemzően képzések is kapcsolódnak, melyeket kizárólag a Türr István Képző és Kutató Intézet nyújthat (Mód, 2013). A fentiek mellett a mintaprogramok egyéb tevékenységekre (például belvíz-elvezetési munkálatok, közúthálózat-javítás, az illegális hulladéklerakó helyek felszámolása stb.) is kiterjedhettek. Külön kell említeni még az úgynevezett egyedi Start-mintaprogramokat, amelyek keretében szerteágazó tevékenységeket, például hajléktalanok foglalkoztatását, vályogházak építését, kulturális közösségfejlesztést vagy audiovizuális tartalmak digitalizálását támogatták.

– Téli átmeneti közfoglalkoztatás: az alkalmi munkák erős szezonalitása miatt a téli hónapokban jellemzően alacsonyabb foglalkoztatás ellensúlyozására indították el 2013 novemberében. A program során olyan tevékenységek végzésére nyílt lehetőség, mint növényi alapanyagok feldolgozása, intézmény-karbantartási feladatok, természeti és lakókörnyezet felújítása vagy adminisztrációs, szociális és oktatási feladatok (Kulinyi, 2014). Jellemzően képzés is kapcsolódott hozzá.

– Közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás: közhasznú munkae-
rő-kölcsönző részére. Csak foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak vonhatók be.

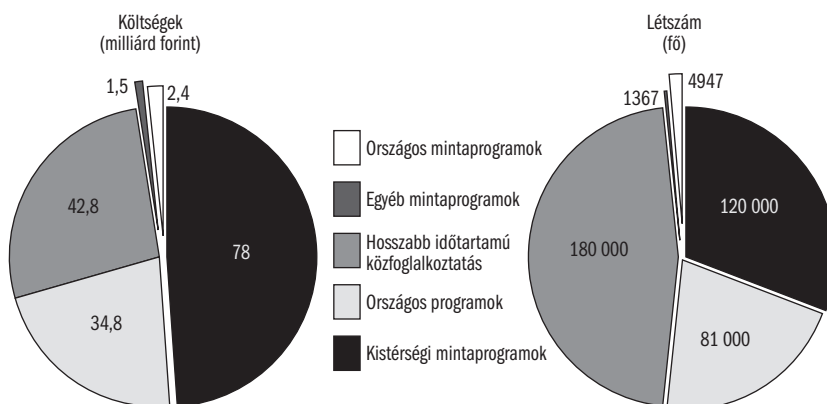
– Vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban vagy rehabilitációs ellátásban részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás a kis- és középvállalatok számára, többletfoglalkoztatásra. Ez a támogatás lényegében inkább bértámogatási eszköznek tekinthető, amely a bérköltség 70 százalékát fedezi a munkáltató számára. Legfeljebb nyolc hónapra adható, a támogatási idő felének megfelelő időtartamra a munkáltatót továbbfoglalkoztatási kötelezettség terheli (támogatás nélkül).

A 2.1.1. ábra a 2014-ben megvalósuló programtípusok megoszlását szemlélteti az elkönyvelt költségek, illetve résztvevők száma szerint.

Finanszírozás

A központi költségvetésből közfoglalkoztatási támogatás kérelemre nyújtható, amelyet az illetékes munkaügyi központhoz kell benyújtani. A finanszírozás forrása a Munkae-
rő-piaci Alap, majd a Nemzeti Foglalkoztatási Alap közfoglalkoztatási támogatások előirányzata, a kapcsolódó képzések esetében

2.1.1. ábra: A 2014-ben megvalósult programtípusok jellemzői



Forrás: Belügyminisztérium.

pedig a TÁMOP 1.1.2/1.1.4 programok előirányzatai (*Busch–Cseres-Gergely–Neumann, 2012*), illetve a TÁMOP 2.1.6 Újra tanulok! elnevezésű program forrásai (*Mód, 2013*). A támogatás mértéke – a közfoglalkoztatás fent felsorolt formáitól függően – a bérköltség (és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó) akár 100 százaléka is lehet (hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás esetén), emellett a közvetlen költségekhez és egyes esetekben szervezési költségekhez is igényelhető támogatás, amely mértéke a bérköltségre nyújtott támogatás legfeljebb 5–20 százalékáig terjedhet (közfoglalkoztatási formától függően; lásd 2.1.1. táblázat).

2.1.1. táblázat: A központi finanszírozás aránya 2011-től (százalék)

	Rövid időtartamú	Hosszabb időtartamú	Országos közfoglalkoztatási program	Kistérségi (járási) és egyéb Start-minta-programok	Egyedi programok
Bérköltség (járulékokkal)	95	70–100*	100	100	100
Közvetlen költségek	5	20	20	Közfoglalkoztatotti létszámtól függő, sávos rendszerű***	maximum 30
Szervezési költségek		1,5**	3		

* A település hátrányos helyzetétől függően.

** 2015-től, csak az önálló polgármesteri hivattal nem rendelkező települési önkormányzatok esetében.

*** 1–15 fős programok: maximum 100 százalék; 16–45 fős programok: 15 főig maximum 100 százalék, felette maximum 90 százalék; 46–135 fős programok: 15 főig maximum 100 százalék, 16–45 főig maximum 90 százalék, felette maximum 80 százalék; 135 fő feletti programok: 15 főig maximum 100 százalék, 16–45 főig maximum 90 százalék, 46–135 főig maximum 80 százalék, felette maximum 70 százalék.

Összegzés – a közfoglalkoztatás feltételrendszerének főbb változásai az elmúlt 20 évben

A rendszerváltás óta eltelt évek során a közfoglalkoztatás szabályozása és intézményrendszere többször módosult, de a legjelentősebb változtatásokat a 2009-ben elindított Út a Munkába program, valamint a 2011. évi átalakítások jelentették (az egyes rendszerek áttekintését a teljes időszakra a 2.1.2. táblázat tartalmazza).

2.1.2. táblázat: A közfoglalkoztatási formák áttekintése

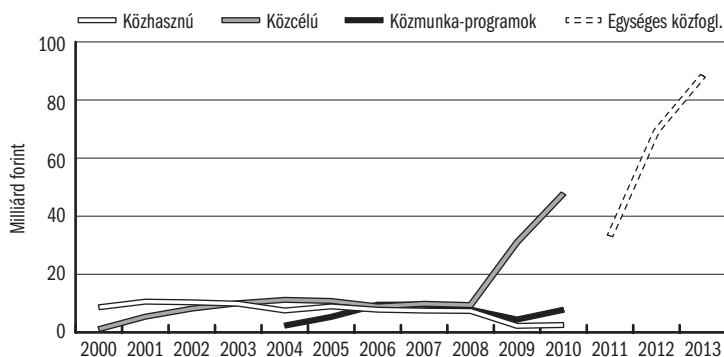
	Közhasznú munka	Közmunkaprogramok	Közcélú munka	Egységes közfoglalkoztatás
Ideje	1991-2010	1996-2010	2000-2010	2011-
Munka jellege/tevékenységek	bármilyen önkormányzati feladatra	települési kommunális, környezet- és műemlékvédelmi, vagy egyéb közfeladatra	bármilyen önkormányzati feladatra	bármilyen önkormányzati feladatra, illetve a Kftv.-ben meghatározott feladatokra
Célcsoportok	bármely regisztrált munkanélküli/álláskereső	elsősorban tartós munkanélküliek	2000-2009: rszs-ben részesülők; 2009-2010: rát-ban részesülők	regisztrált álláskereső (bpj-ben, fht-ban részesülők), rehabilitációs ellátásban részesülők
Munkáltató	önkormányzat, önkormányzati gazdálkodó szerv, költségvetési szerv, civil szervezet, közhasznú társaság	önkormányzat, szakmai szervek (például erdészetek, vízügyi igazgatóság, nemzeti park stb.), állami vállalatok	önkormányzat, önkormányzati gazdálkodó szerv, költségvetési szerv, civil szervezet, közhasznú társaság	önkormányzat, költségvetési szerv, egyház, civil szervezet, állami, vagy önkormányzati gazdálkodó szervezet stb.
Finanszírozó	Munkaerő-piaci Alapból munkaügyi központ	Munkaerő-piaci Alapból Országos Közmunka Tanács	Munkaerő-piaci Alapból és költségvetésből, Magyar Államkincstár	munkaügyi központ/kormányhivatal
Igénylés módja	kérelemre, a munkaügyi központon keresztül	pályázati rendszeren keresztül	normatív támogatás alapján	kérelemre, a munkaügyi központon/kormányhivatalon keresztül
Központi finanszírozás aránya	legfeljebb 70 százalék	60 százalék	90-95 százalék	70-100 százalék
Közfoglalkoztatottnak járó (támogatott) bér	minimálbér	minimálbér	minimálbér	közfoglalkoztatási bér
Időtartam	maximum 1 év	meghirdetett programtól függő (körülbelül 3-12 hó)	min. 30 nap – maximum 12 hónap (évente)	maximum 12 hónap, 2014-től maximum 11 hónap (egydi esetekben hosszabbítható); 2015. január 1-től maximum 12 hónap + 6 hónappal meghosszabbítható
Szabályozás	1991. évi IV. törvény (Ft.)	6/1996. (VII. 6.) Müm-rendelet; 49/1999. (III. 26.) korm.rendelet; Támogatási rend: 49/1999. (III. 26.) korm.rendelet; 199/2008. (VIII. 4.) korm.rendelet	1993. évi III. törvény (Szocvtv.); Támogatás: az egyes évi költségvetési törvények	2011. évi CVI. törvény (Kftv.); Támogatási rend: 375/2010. (XII. 31.) korm.rendelet; Közfoglalkoztatási bérek: 170/2011 (VIII. 24.) korm.rendelet

Megjegyzés: rát – rendelkezésre állási támogatás, bpj – bérpótló juttatás, fht – foglalkoztatást helyettesítő támogatás.

Forrás: Kulinyi (2014) és saját szerkesztés.

A 2011 előtti közfoglalkoztatási formák tartalmilag nem sokban különböztek, bár a *közmunkaprogramok* keretében végezhető feladatok között jellemzőbb volt a nehéz fizikai munka, míg a *közhasznú* és a *közcélú foglalkoztatás* esetében bármilyen, az önkormányzati hatáskörbe utalt kommunális, egészségügyi, kulturális vagy szociális feladatra alkalmazhattak közfoglalkoztattakat. Célcsoportját tekintve mindhárom típus a nyílt munkaerőpiacról kimaradókra, elsődlegesen a tartós munkanélküliekre koncentrált. Lényegében a kormányzat által meghirdetett célok (munkateszt, a tartós munkanélküliek és segélyezettek munkajövedelemhez juttatása, leszakadó térségek támogatása) szerint sem különbözött egymástól a három közfoglalkoztatási típus, a finanszírozás mértékében és módjában azonban jelentősebb eltérések adódtak a szabályozásban. Mivel az önkormányzatok számára a közcélú foglalkoztatás finanszírozása esetén adódott a legkedvezőbb központi finanszírozási forma, a 2000. évi bevezetéstől kezdődően volumene fokozatosan bővült, bár 2006-ban a közmunkaprogramok (köztük a 100 lépés program) költségei kisebb mértékben meghaladták a közcélú foglalkoztatását (lásd 2.1.2. ábra). A 2009-ben induló Út a munkához program a közcélú foglalkoztatás drasztikus kibővülését vonta maga után: a központi támogatás mértéke és eljárásrendje még kedvezőbbé vált az önkormányzatok számára, és jelentősen nagyobb mértékű forrás állt rendelkezésükre.

2.1.2. ábra: Az egyes közfoglalkoztatási formákra fordított kiadások (milliárd forint, inflációval korrigált költségek, 2000. évi bázisév)



Megjegyzés: 2000-re, 2001-re és 2003 nincs adat az országos közmunkaprogramok kiadásairól.

Forrás: 2000–2003: Scharle és szerzőtársai (2011), 2004–2010: Frey (2010), 2011–2012: Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis, 2013: költségvetési törvény.

Az Út a munkához program elindításával a kormányzat tovább kívánta erősíteni a 2000-től kezdődően egyre hangsúlyozottabbá váló „segély helyett munka” elvet. Ez a szemlélet folytatódott 2011-től, a közfoglalkoztatás rendszerének átalakítása után is: a közfoglalkoztatás volumene még tovább bővült, majd tovább szigorították a tartósan állást keresők együttműködési kötelezettsé-

gét is. Az új rendszerben eltörölték a közhasznú munkát, a közcélú munkát és a közmunkaprogramokat, bevezetve az egységes közfoglalkoztatást, amivel enyhült a finanszírozás intézményrendszerének széttördezetttsége (bár az egyes típusoknál jelenleg is eltér a központi támogatások mértéke). A korrupciós kockázatot csökkentheti az a változás, hogy a segélyezettek közül elvileg a munkaügyi kirendeltség választja ki, hogy ki mehet közmunkára, így az önkormányzatok nem dönthetnek erről egyedül. A másik legjelentősebb változást a közfoglalkoztatási jogviszony megalkotása jelentette, ami lehetővé tette a közfoglalkoztatási bér bevezetését. Az egységes közfoglalkoztatáson belül többféle programtípus is előfordul, ezek elterjedtsége az elmúlt négy évben változó volt, egyes típusok pedig megszűntek. Összességében elmondható, hogy a közfoglalkoztatásra szánt központi források alakulása növekvő trendet követ, amely növekedés várhatóan a következő években is folytatódni fog, tekintve, hogy a közfoglalkoztatás kiemelt szerepet élvez a hazai foglalkoztatáspolitikai eszközök között.

2.2. ADATGYŰJTÉSEK A KÖZFoglalkoztatásról

BUSCH IRÉN & BÖRDŐS KATALIN

Ebben az alfejezetben a közfoglalkoztatásra vonatkozó létszám- és költség-adatok legfontosabb adatforrásait vesszük számba. Mivel az egyes közfoglalkoztatási formák működtetői és finanszírozói eltérnek, az adatgazda kiléte, az adatforrás alapja és az adatok pontos tartalma is eltérő lehet. Rövid áttekintést nyújtunk arról, hogy az egyes időszakokra vonatkozóan milyen területi (ország-, település-) vagy egyéni szintű adatok állnak rendelkezésre, értékeljük az egyes adatforrások megbízhatóságát, illetve röviden kitérünk az adatok elemzési lehetőségeire is.¹

Az összlétszámra vonatkozó publikált adatok

A közfoglalkoztatás létszámadatairól két rendszeres adatközlés érhető el nyilvánosan több évre visszamenőleg (Cseres-Gergely–Molnár, 2014a, Molnár és szerzőtársai, 2014). Az egyik ilyen adatforrás a volt Nemzeti Munkaügyi Hivatal (2014.december 31-én megszűnt) évente publikált kiadványa² az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök létszámadatairól (Mód, 2013), amely az érintett létszám fogalmát használja az adatközlés során. Ez azt mutatja meg, hogy egy időszakon belül hányan voltak legalább egy alkalommal foglalkoztatva, így nem nyújt információt a közfoglalkoztatásban töltött időszakok hosszáról vagy intenzitásáról. A létszámadatok közfoglalkoztatási forma, megye, nem és korcsoport szerinti bontásban is szerepelnek. A másik nyilvánosan elérhető, létszámra vonatkozó adatforrás a KSH Keresetek (korábban Létszám és keresetek) címen havonta megjelenő gyorstájékoztatójának³ utolsó oldalain közölt táblázat; ez az átlagos állományi létszámot közli, vagyis az adott hónapban (vagy évben) közfoglalkoztatásban részt vevők napi létszámainak számtani átlagát (KSH, 2014). Az adatokat havi és munkaidő szerinti bontásban közlik.

A Belügyminisztérium 2015-ben elindított közfoglalkoztatási portálja⁴ a 2013-as évtől kezdődően tesz közzé létszámra vonatkozó statisztikákat, havi bontásban és éves összesítés nélkül. Az adatok köre az átlagos állományi létszám és az érintett létszám mellett a belépők és kilépők számára is kiterjed. Az adatok forrását nem a munkaügyi kirendeltségek jelentései, hanem a Foglalkoztatási Szolgálat Integrált Informatikai Rendszerének adattárháza jelenti.

Településszintű adatok

A Magyar Államkincstár (a korábbi) közcélú foglalkoztatást érintő (nem publikált) adatai

A Magyar Államkincstár (MÁK) a 2011 előtti közfoglalkoztatotti létszámra és kifizetésekre vonatkozó kétféle adatforrással rendelkezett, mindket-

1 A fejezet megírásakor részben Scharle és szerzőtársai (2011) módszertani mellékletére támaszkodtunk.

2 munka.hu.

3 ksh.hu.

4 kormany.hu.

tő a közcélú foglalkoztatásra terjedt ki (lásd *Scharle és szerzőtársai*, 2011, módszertani melléklet). Az egyik adatgyűjtés forrása a települési és kerületi önkormányzatok adatszolgáltatása a települések bevételeiről és kiadásairól, amely nagyjából 50 űrlapból épült fel. Az adatok az összes településre kiterjednek, és elvileg az alkalmazottak közül közfoglalkoztatottként dolgozók számát is tartalmazzák, azonban a hiányos adatközlés miatt ez az adatforrás korlátozottan alkalmas az elemzésre. A MÁK másik adatgyűjtése a közcélú foglalkoztatás után járó, a központi költségvetésből nyújtott állami támogatások adatait öleli fel. Ez az adatbázis a települési önkormányzatok által a 2008-ra és 2009-re igényelt és utalt központi támogatások összegét, a közcélú foglalkoztatás létszámadatait (munkaidő szerinti bontásban) és a kifizetési kötelezettséggel terhelt napok számát tartalmazza településenként és havi bontásban.

A támogatásokat tartalmazó adatbázis adatai feltehetően a legpontosabbak (az ebben található kifizetésadatok aggregálásával közelíthetjük meg a legjobban a közcélú munka hivatalos, országos összesen adatait), az adatok azonban csak 2010-ig állnak rendelkezésre, mivel 2011-től a munkaügyi kirendeltségek vették át a finanszírozás adminisztrációját, és csak a személyi kifizetésekről tartalmaz költségadatokat, azaz az egyéb közvetlen és a szervezési költségekre nem terjed ki.

T-STAR

A KSH által összeállított Település Statisztikai Adatbázis Rendszer (T-STAR) 2003-tól az önkormányzati segélyezés témakörén belül a közcélú foglalkoztatásban részt vettek számáról,⁵ illetve a közcélú foglalkoztatásra fordított összegről⁶ tartalmaz éves településszintű adatokat. A T-STAR adatforrása a témakörre vonatkozó adatok esetén a KSH Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) keretében végzett, 1206-os nyilvántartási számú adatgyűjtése (Kimutatás a pénzben és természetben nyújtható támogatások adatairól). A kérdőívet a települési önkormányzatok töltik ki. A T-STAR adatai a 2003 és 2010 közötti időszakban csak a rendelkezésre állási támogatásban⁷ részesülő közcélú foglalkoztatottakra terjednek ki, illetve a kifizetésadatok minden, a közcélú foglalkoztatásra elkönyvelt tételt tartalmaznak (nem csak a személyi kifizetéseket és járulékokat). Emellett a létszámadatok aggregáltan tartalmazzák a teljes és részmunkaidőben foglalkoztatottak számát, azonos súllyal. 2011-től kezdődően a T-STAR a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők közül a közfoglalkoztatásban részt vettek számát tartalmazza (TAAT112, illetve on13 változónévvel), a kifizetésekről azonban nem szerepel adat.

A T-STAR-ban a Budapestre vonatkozó adatok a kerületek összesített adatait tartalmazzák.⁸ Ez azt jelenti, hogy a fővárosi önkormányzat által szervezett közcélú munkára vonatkozó adatokat a T-STAR nem tartalmazta, vagy-

5 A változó KSH-azonosítója: TAAT113, a KTI Adatbank által használt elnevezés: on14.

6 A változó KSH-azonosítója: TAAT114, a KTI Adatbank által használt elnevezés: on15.

7 Minden évben a közcélú foglalkoztatás aktuális célcsoportjára, azaz 2003 és 2009 között a rendszeres szociális segélyre (rszs), 2009-ben és 2010-ben a rendelkezésre állási támogatásra (rát), 2011-ben a bérpótló juttatásra (bpj), 2012-től foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (fht) jogosultakra vonatkoznak az adatsorok.

8 Budapest kerületekre lebontott adatait a Budapest STAR (BP-STAR) adatbázisa tartalmazza. Ha a 23 kerület közcélú munkára elkönyvelt költségadatát aggregáljuk, megkapjuk a T-STAR-ban lévő Budapestre vonatkozó költségadatot.

is a T-STAR-adatok alulbecslik a budapesti közcélú munkások számát és az elkönyvelt tételeket.

Bár a MÁK és a T-STAR kifizetésadatai nem teljesen ugyanazokat az elemeket tartalmazzák (például a T-STAR adatai az összes elkönyvelt tételt, a MÁK adatai pedig csak a személyi kifizetésekre vonatkozó központi támogatásokat), a két adatsor között – a várakozásoknak megfelelően – igen erős a korreláció. A települések egy részénél azonban találhatunk ellentmondásokat a két adatforrás között: azok a települések, ahol a T-STAR-ban hiányzó vagy nulla értéket felvevő költségadat szerepel, miközben a MÁK szerint volt kifizetés (évtől függően a települések körülbelül 1–5 százaléka), feltehetően nem szolgáltatott adatot az OSAP során. Előfordulnak továbbá olyan települések is, ahol a két adat között jelentősebb (30 százalékot meghaladó) a különbség (a települések körülbelül 13–18 százaléka): azt feltételezve, hogy a MÁK-adatok megbízhatóbbak, mint a települések adatszolgáltatásai, a T-STAR adatokat ezekben az esetekben fenntartással kell kezelnünk.

Egyéni szintű adatok

A KSH munkaerő-felmérésének (MEF) adatai

A KSH negyedévente felvett munkaerő-felmérése (MEF) több kérdést is tartalmaz a közfoglalkoztatásban való részvételre vonatkozóan. 2014 előtt két releváns kérdés válasza alapján lehetett következtetni a közfoglalkoztatott státusra: akik egy korábbi kérdés során azt állították, hogy határozott idejű munkaszerződéssel dolgoznak, ennek okaként megjelölhették a közfoglalkoztatásban való részvételt mint válaszlehetőséget. A másik releváns kérdés arra vonatkozik, hogy részesül-e a megkérdezett aktív korúak ellátásában vagy egyéb támogatásban; ennél a kérdésnél 2013-ig szerepelt a válaszlehetőségek között az „egyikben sem részesül, de közhasznú, közcélú, illetve közmunkát végez”. A MEF adatai alapján tehát kétféle közfoglalkoztatott-létszámot lehet becsülni a 2014 előtti évekre, a közcélú, közhasznú és közmunkaprogramok részvevőit azonban egyik alapján sem lehet megkülönböztetni. Emellett a két meghatározás alapján számított összlétszámok összevetésekor némi inkonzisztencia figyelhető meg.⁹ A szociális ellátásra vonatkozó kérdés válasza alapján becsült közfoglalkoztatotti létszámok nagyobb összhangban vannak az egyéb adatforrások trendjeivel, ezért ezek a válaszok feltehetően pontosabb képet nyújtanak a részvevők összlétszámáról, mint a határozott munkaidős szerződés okára vonatkozó kérdések válasza (Scharle és szerzőtársai, 2011).

2014-től kezdődően a MEF felvétele során külön kérdésben, közvetlenül is rákérdeznek a közfoglalkoztatásban való részvételre, míg az ellátásokra vonatkozó kérdés releváns válaszlehetősége megszűnt. Emellett a közfoglalkoz-

⁹ Az erre vonatkozó számítások módjáról és eredményeiről bővebben lásd Scharle és szerzőtársai (2011) kutatási jelentésnek módszertani mellékletét.

tatást kiegészítő átmeneti képzési programban történő részvételről is nyerhetünk információkat ebből az adatforrásból.

A MEF részletes információkat tartalmaz a megkérdezettek munkaerő-piaci jellemzőiről. Emellett további előnye a rotációspanel-jelleg és a háztartástagok adatainak összekapcsolhatósága is. Hátránya lehet azonban, hogy – más kérdőíves felméréseken és önbevalláson alapuló adatfelvételekhez hasonlóan – előfordulhatnak pontatlanságok a közfoglalkoztatott státusra vonatkozó válaszokban.¹⁰

A Foglalkoztatási Szolgálat nyilvántartott álláskeresők regiszterállományai

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) regiszterállományai a nyilvántartott álláskeresők alapadatait, járadékok és egyéb pénzbeli ellátások (például foglalkoztatást helyettesítő támogatás), valamint a munkaerő-piaci programokban történő részvétel adatait tartalmazzák. A közfoglalkoztatásban való részvételre több változó értékei is utalhatnak: egyrészt a nyilvántartás, illetve az ellátás szüneteltetésének oka (kilépés iránya) között szerepelnek ilyen értékek, másrészt a munkaerő-piaci programra utaló aktív eszközben való részvétel változója is jelezheti a közfoglalkoztatotti státust. A 2011 előtti időszakra azonban a közfoglalkoztatásra vonatkozó adatok megbízhatósága kétséges, mivel a közcélú és a közmunka programokban való részvételről nem állt rendelkezésre megfelelő információ a kirendeltségeken, ezért sok esetben nem rögzítették azt. A Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis (Foka) 2011. szeptember elsejei bevezetésével az aktív korúak ellátásában részesülőkre vonatkozó ellátási adatokat az önkormányzat (jegyző),¹¹ a munkaerő-piaci programokban, így a közfoglalkoztatásban való részvételt pedig az NFSZ (kirendeltség) rögzíti saját integrált rendszerén keresztül.¹² A Foka elődjében, a Foglalkoztatási és Szociális Adatbázisban (Eadat) a rendszeres szociális segélyre, illetve rendelkezésre állási támogatásra vagy bérpótló juttatásra jogosultak közfoglalkoztatásba lépését a jegyző rögzítette. Ugyanakkor a szabályozás az Eadat és a Foka esetében sem határozott meg szankciókat az adatrögzítés elmaradása esetén, ezért az önkormányzatok nem érdekeltek a naprakész adatszolgáltatásban (ÁSZ, 2013); ebből következően a 2011 előtti időszakban a közcélú munkára, illetve a teljes időszakban az aktív korúak ellátására vonatkozó adatok nem feltétlenül megbízhatók.

További hátránya az Eadat adatbázisnak, hogy nem nyújt arra vonatkozó információt, hogy a közfoglalkoztatásba kerülő álláskereső melyik településen állt munkába: csak az állandó lakhelyre és az illetékes kirendeltségre vonatkozó adatokat tartalmazza.

Az NMH regiszterállományainak ugyanakkor nagy előnye, hogy igen részletes adatokkal rendelkeznek a nyilvántartott álláskeresőket illetően. A közfoglalkoztatottak helyzetét vizsgáló tanulmányra lásd például Molnár és

10 Előfordulhat például, hogy a megkérdezett vagy a nevében nyilatkozó családtag nem tudja, hogy közfoglalkoztatásban vesz részt (munkaviszonynak hiheti), esetleg stigmaként éli meg, ezért nem vallja be.

11 2015. április 1-jétől a járási kormányhivatal.

12 A nyilvántartott adatok körét, a felhasználókat és a működés rendjét lásd: Fkt. 57/B és 57/C pontja, valamint a 169/2011. (VIII. 24.) kormányrendelet.

szerzőtársai (2014) kutatását, amely során a szerzők a nyílt munkapiacra történő kilépés esélyeit becsülték meg a Foka elindulását követően rögzített adatok alapján.

*NAV-adatok – a munkáltató vagy a kifizető által foglalkoztatott biztosítottak adatbázisa*¹³

Az adatbázis 2004 májusa óta működik, és eredetileg csak az Mt. hatálya alá tartozó munkaadók által létesített, illetve megszüntetett munkaviszonyokról tartalmazott információt. Kezdő állományának kialakításához az egészségbiztosítótól vették át a korábbi adatokat. 2007. január 1-jétől megszűnt az NFSZ egységes munkaügyi adatbázisa (EMMA), ettől kezdve az adóhatósághoz kell bejelenteni a munka- vagy más jogviszonyok kezdetét, szüneteltetését és befejezését a munkáltatónak, illetve a kifizetőnek.

2011. szeptember elsejétől a közfoglalkoztatási jogviszony létesítését, szüneteltetését is ide kell bejelenteni. Ezenkívül meg kell adni a biztosított FEOR-számát és a heti munkaidejét.

Az adatbázist a NAV átadja a BM Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) részére (a szervezet az Nemzeti Munkaügyi Hivatal jogutódja ezen adatbázis kezelésének tekintetében, így a KEKKH biztosítja a munkaügyi ellenőrzéshez szükséges információkat a foglalkozási bejelentésekről. Ez az adatbázis a közfoglalkoztatás nyomon követési vizsgálataihoz is alapul szolgál. A közfoglalkoztatás befejezését követő 30 napon belül és a 180. napon a Belügyminisztérium ebből az adatbázisból vizsgálja az elsődleges munkapiaci elhelyezkedések tényét. Kutatók is gyakran elemzik az adatbázist anonimizálva, amely speciális hash kód segítségével különböző témák és életutak vizsgálatához összekapcsolható más hatósági adminisztratív adatbázisokkal. A bejelentők gyakran hiányosan töltik ki az adatokat, de még így is azt lehet mondani, hogy ezen adatbázisból lehet a legjobban vizsgálni a közfoglalkoztatottak „előéletét” és a közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiacra kijutás valószínűségét.

Ennek az adatbázisnak az adatait a NAV nem publikálja.

Egyéb adatok a közfoglalkoztatottak csoportjának összetételéről

Az előzőekben részletezett adatforrások mellett léteznek más, elsősorban kisebb mintán felvett, nem reprezentatív kérdőíves vagy interjúkon alapuló felmérések is, amelyek kifejezetten a közfoglalkoztatottak csoportjának összetételét vagy életkörülményeit vizsgálják. Ilyen például *Koltai* (2013) nem reprezentatív kérdőíves adatfelvétele, amely öt kistérség összesen 283 közfoglalkoztatottjának munkaerő-piaci kötődését vizsgálja. Másik példa a Magyar Szegénységellenes Hálózat jelentése (*Farkas és szerzőtársa*, 2014), amely során 533 közfoglalkoztatottal készült kérdőíves felmérés a közfoglalkoztatottak háttéréről, helyzetéről és lehetőségeiről, további 42 közfoglalkoztatottal pedig

13 Jelenleg 15T1041 sz. bevallás.

interjúkat készítettek. Bass (2010) 2009-es adatfelvétele – az előző két tanulmánytól eltérően – reprezentatív, azonban csak a 33 leghátrányosabb (LHH) helyzetű kistérségre terjed ki. Az adatfelvételre 2009 júniusában és júliusában került sor, vagyis röviddel az Út a munkához program elindulása után; az elemzés összesen 52 település 1718 háztartására (7844 személyre) terjedt ki.

Miért különbözik a közfoglalkoztatottakra vonatkozó összlétszám az egyes statisztikai szakrendszerekben?

Közfoglalkoztatottakra vonatkozó létszámadatokat mind a Központi Statisztikai Hivatal, mind a Belügyminisztérium rendszeresen közlétesz. A Központi Statisztikai Hivatal esetében ráadásul két különböző statisztikai szakrendszerből, a munkaügyi-felmérésből valamint az úgynevezett intézményi munkaügyi adatgyűjtésből is találkozhatunk közfoglalkoztatottakra vonatkozóan adatokkal. Az egyes statisztikai rendszerekben a létszámokra vonatkozó adatok kisebb mértékben eltérhetnek, amelyek az adott statisztikai adatgyűjtés módszertani sajátosságaiból fakadnak. Ezen módszertani sajátosságok a következők.

1. A KSH *intézményi munkaügyi adatgyűjtése*. Az adatszolgáltatók körét minden legalább 50 főt foglalkoztató és reprezentatív módon kijelölt 5–49 fős vállalkozás, a kijelölt nonprofit szervezetek, valamint létszámhatártól függetlenül minden költségvetési és társadalombiztosítási intézmény jelenti. Az adatszolgáltatás sajátossága, hogy a megfigyelt vállalati kör nem teljes körű, ebből következik, hogy a teljes közfoglalkoztatói körhöz képest eltérhet az intézményi statisztika által számba vett vállalkozások köre, még akkor is, ha tudjuk, hogy a közfoglalkoztatás nem jelentős sem az öt fő alatti vállalkozások körében, sem a nonprofit szervezeteknél (bár utóbbiak súlya különösen 2015-től növekvő). Emellett a közfoglalkoztatók esetében a megfigyelt vállalati kör az elmúlt években – párhuzamosan a közfoglalkoztatás felfutásával – többször is módosult a szakstatisztikában.

A közfoglalkoztatottakra vonatkozó adatokat ebből az adatgyűjtésből havonta publikálja a KSH. A létszámok az adatgyűjtés módszertanának megfelelően az alkalmazásban állók fogalmának felelnek meg, amely a statisztikai állományi létszám fogalmát veszi alapul. Ennek megfelelően az alkalmazásban állók a munkáltatóval főállású munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban állókat jelentik, a munkából meghatározott okok miatt távollévők kivételével. Fontos sajátosság, hogy a havi adatok nem átlaglétszámot jelentenek, minden közfoglalkoztatott egynek számít, aki az adatgyűjtés idején legalább 60 órás jogviszonnyal rendelkezett (akkor is, ha például a hónap közepén megszűnt a jogviszonya).

A havi adatszolgáltatást követően a KSH rendszeresen végez korrekciót.

2. A KSH *munkaerő-felmérése*. A munkaerő-felmérés magánháztartásokra kiterjedő reprezentatív mintavételen alapuló felvétel, a 15–74 éves szemé-

lyek gazdasági aktivitásáról nyújt információt. Az adatgyűjtés célja, hogy a foglalkoztatottság és a munkanélküliség alakulását a nemzetközi statisztikai ajánlásoknak megfelelően, a mindenkor munkaiügyi szabályozástól, illetve annak változásától függetlenül, a Nemzetközi Munkaiügyi Szervezet (ILO) fogalmait felhasználva figyelje meg. A magyar munkaerő-felmérés a vizsgált népességet egy meghatározott időszakban (a kikérdezés hetét megelőző héten) végzett tevékenységük alapján osztályozza. Foglalkoztatott az, aki az adott héten legalább egyórányi, jövedelmet biztosító munkát végzett, illetve rendelkezett olyan munkahellyel, ahonnan átmenetileg (betegség, szabadság stb. miatt) volt távol. A közfoglalkoztatottak esetében a képzésben részt vevő közfoglalkoztatottakat is számolja a KSH, függetlenül attól, hogy a vonatkozó héten épp dolgoztak-e vagy sem.

A lakossági mintán lekérdezett adatokat súlyozás majd teljeskörűsítés után közli a KSH. Az adatgyűjtés sajátossága, hogy abból nem havi adatokat publikál a KSH, hanem háromhavi időszakokra vonatkozó átlagokat, továbbá hogy valamennyi publikált adatot, így a közfoglalkoztatottak számának adatát is, mintavételi hiba terheli. Minél kisebb körét elemezzük az adatoknak, annál nagyobb az adott adatra vonatkozó mintavételi hiba mértéke. Az adatfelvétel sajátossága, hogy a háztartásban élő 15–74 éves személyekről más háztartás tagja is szolgáltat adatot, így a felmérés esetén számolni kell a nem mintavételi jellegű hibákkal is (például a megkérdezett nem tudja pontosan, milyen munkaviszonyban is dolgozik a vele egy háztartásban élő személy). A közfoglalkoztatottakra vonatkozó adatok tehát becslésből származnak, az adatok lakossági kikérdezés során keletkeznek, s a feltett kérdés is igen speciális.

3. A Belügyminisztérium – *adminisztratív adatokon számolt statisztikák*. A Belügyminisztérium által publikált adatok forrása a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának Informatikai Közfoglalkoztatási Főosztálya által, a Foglalkoztatási Szolgálat szerveinél (korábban munkaiügyi kirendeltségeken, 2015. április elsejétől járási kormányhivatalok foglalkoztatási osztályain és munkaerő-piaci pontjain) használt ügyfélkezelési rendszer adatbázisa. Az adatbázisból készített, a közfoglalkoztatottak létszámára vonatkozó statisztikák esetén havi átlagos állományi létszámokat számolnak, ami az adott hónapban közfoglalkoztatásban részt vevők napi létszámainak egyszerű számtani átlagának felel meg. A KSH intézményi munkaiügyi adatgyűjtéséhez képest a különbség az, hogy ha egy közfoglalkoztatott munkaviszonya adott hónap közepén megszűnik, akkor ő arányosan kisebb súllyal szerepel a létszámban. Értelmszerűen a megfigyelt foglalkoztatói kör – mivel adminisztratív nyilvántartáson alapuló statisztikáról van szó – teljes körű. Fontos sajátosság, hogy – igazodva a munkaiügyi szervezet más statisztikáihoz – egy adott hónap 20. napjától a következő hónap 20. napáig számolják a tárgyhavi létszámokat. Ez nem elhanyagolható eltérés lehet, különösen

azokban a hónapokban, amikor nagyobb számban indulnak, fejeződnek be közfoglalkoztatási programok. Statisztikai szempontból a nyilvántartási rendszerbe való bekerülés időpontját tekintik relevánsnak egy úgy adott időszakba történő besorolásához. 2015. január elsejétől a tárgyhónapra vonatkozó adatok a következő hónap 20-ai zárónapján kerülnek számbavételre.

Összegzés

A közfoglalkoztatottak létszámára és a közfoglalkoztatás éves költségeire több adatforrás is rendelkezésre áll, ezek azonban tartalmilag és az adatok megbízhatóságának szempontjából is különböznek. Egyes adatforrások (például a T-STAR vagy a MÁK támogatásokra vonatkozó adatai) a 2011 előtti időszakra csak a közcélú foglalkoztatásra terjednek ki, míg például a munkanélküli-regiszter állományai feltehetően pontosabb adatokat tartalmaznak a közhasznú munkáról. A legfontosabb település- és egyéni szintű adatbázisok jellemzőit az 2.2.1. táblázatban foglaljuk össze.

2.2.1. táblázat: A közfoglalkoztatást érintő legfontosabb adatforrások összefoglaló táblázata

Adatbázis	Adatok forrása	Tartalma	Megfigyelési egység	Előnyök	Hátrányok
MÁK, közcélú foglalkoztatás támogatásai	települési önkormányzatok igénylése (62/2006 [III. 27.] kormányrendelet 6. sz. melléklete)	közcélú foglalkoztatás után igényelt és elutalt támogatások összege, havi létszámok	település (hónap)	feltehetően megbízható költségadatok	csak közcélú foglalkoztatás, csak 2010 előtt
KSH, T-STAR	OSAP 1206 (települési önkormányzatok adatszolgáltatása)	közcélú foglalkoztatásban részt vettek száma; közcélú foglalkoztatásra fordított összeg	település (év)	hosszabb időszakra elérhető konzisztens adatsor	bizonyos esetekben kevésbé megbízható adatok, csak közcélú foglalkoztatás
KSH MEF	kérdőíves adatfelvétel	közfoglalkoztatásban való részvétel a válaszadás idején	egyén (negyedév)	részletes munkaerő-piaci információk	önbevalláson alapuló survey-adatok korlátai
NFSZ-regiszter (Eadat és Foka)	munkanélküli/álláskeresői regiszter (NFSZ)	nyilvántartásból vagy ellátásból való kilépés oka, részvétel aktív eszközben	egyén (időtartam)	részletes munkaerő-piaci információk; összes regisztrált munkanélküli adata	nem feltétlenül megbízható adatok a közfoglalkoztatásra vonatkozóan (2011 előtt)
NAV	15T1041 bejelentő és változásbejelentő adatlap a munkáltató vagy a kifizető által foglalkoztatott biztosítottak adatairól	közfoglalkoztatási jogviszony ténye és ideje; FEOR-kód, munkaidő	egyén (időtartam)	részletes munkaerő-piaci információk; összes közfoglalkoztatott adata	esetenként hiányos adatok

Az adatforrásokat összevetve megállapítható, hogy igen nehezen lehetne egy olyan adatbázist összeállítani, amely az összes közfoglalkoztatási formára kiterjedve, egységes szerkezetben és hosszabb időszakra vonatkozóan tartalmaz megbízható információt. Mint ahogy azt az Állami Számvevőszék is megállapítja, még az azonos időszakra és azonos tartalomra vonatkozó, de eltérő

adatforrásokból származó létszámadatok között is vannak eltérések (ÁSZ, 2013). 2011. szeptember elsejétől a közfoglalkoztatás rendszerének átalakításával enyhült a finanszírozás intézményrendszerének széttöredezettsége, és a munkaügyi szervezet kezelésében lévő adatbázis megbízhatósága is javult. Az összlétszámra vonatkozóan a KSH és a Belügyminisztérium publikál adatokat, amelyek között az adatgyűjtések módszertani sajátosságaiból fakadóan adódnak kisebb eltérések.

2.3. A KÖZFoglalkoztatás A Munkaügyi Rendszerben, 2011–2013 – Alapvető Tények

CSERES-GERGELY ZSOMBOR & MOLNÁR GYÖRGY

A közfoglalkoztatás – mind a ráfordítást, mind a részt vevők számát tekintve – a 2010 utáni időszak legfontosabb foglalkoztatáspolitikai jellegű programja. 2015-re a kormány 270 milliárd forint költségvetési támogatás mellett átlagosan 200 ezer ember közfoglalkoztatását irányozta elő.

2015. március 25-én megnyílt a kormány közfoglalkoztatási portálja,¹ amely 2013 elejétől kezdődően közöl – többek között – alapvető statisztikai adatokat is. A program fontos jellemzőivel kapcsolatban azonban egyrészt a lefedett időszak, másrészt az alkalmazott fogalomkör miatt több esetben is hiányérzet merülhet fel bennünk. Ezt az érzést erősítheti a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzés, illetve a többi aktív munkapiaci program irányításának és a rájuk vonatkozó kormányzati adatközlésnek a szétválasztása is.

A korábbi időszakokról két rendszeres forrás érhető el nyilvánosan (lásd erről a 2.2. alfejezetet is). Az egyik a 2014. december 31-ével megszűnt Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) kiadványa az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök létszámadatairól (*Tajti*, 2012, *Mód*, 2013), a másik a Központi Statisztikai Hivatalnak Keresetek (korábban Létszám és keresetek) címmel megjelenő gyorstájékoztatójának utolsó oldalain közölt táblázat.² Az NMH kiadványa viszonylag részletesen, de kizárólag az érintett létszám (pontosabban: nettó érintett létszám) sajátos fogalmát használja. A KSH kiadványa ugyan az átlagos havi állományi létszám fogalmát alkalmazza, de a számba vettek köre még 2011 után is minden évben más, ami az összehasonlíthatóságot erősen korlátozza. A KSH-adatok a közelmúltban új szerkezetben, 2013-ig visszamenőleg jelentek meg a Stadat tájékoztatási adatbázisban is.

A magyar közfoglalkoztatás 2011–2013 közötti átlagos állományi létszámáról időben konzisztens adatok *Molnár és szerzőtársai* (2014), illetve *Cseres-Gergely–Molnár* (2014) tanulmányokban jelentek meg először. Ebben az írásban a közfoglalkoztatást tágabb nézőpontból, a munkanélkülieknek a munkaügyi rendszerben bejárt – lehetőség szerint a nyílt piacon végzett munka felé haladó – ügyfélútja részeként vizsgáljuk. Számításainkat az MTA KRTK Adatbankjában található, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) által rendelkezésünkre bocsátott, elemi adatállomány alapján végeztük el.

A következőkben először ezt az adatállományt mutatjuk be, ismertetve az adatfeldolgozás fontosabb részleteit is. Ezután azt vizsgáljuk, hogy a munkaügyi rendszerben megfordulók milyen arányban vettek részt az egyes prog-

¹ kozfoglalkoztatatas.kormany.hu.

² ksh.hu/keresetek.

ramokban. Ennek során különböző, a munkaügyi rendszerhez viszonyított állapotokat különböztetünk meg (csak regisztrált, valamilyen programban vesz részt, a rendszeren kívül van éppen). Ezeknek az állapotoknak egy adott sorrendjét szekvenciának nevezzük. A fejezet befejező része a leggyakoribb szekvenciákat és azok legfontosabb jellemzőit tekinti át.

Az MTA KRTK munkaügyi mikroadatbázisa és az adattisztítás folyamata

A mikroadatbázis fő jellemzői

A vizsgálathoz a már megszűnt Nemzeti Munkaügyi Hivatalban működtetett Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis (Foka) egyedi adatait használtuk fel.³ Az adatbázis rendelkezésünkre bocsátott része a 2011. január 1. és 2013. december 31. közötti időszakra vonatkozóan tartalmazza a nyilvántartott álláskeresőket, a közfoglalkoztatásban és egyéb munkapiaci programokban részt vevőket, valamint az álláskeresői járadékban, illetve foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők elemi adatbázisát.

Az adatállományok epizódalapúak. Epizódon egy ember adott időszakra vonatkozó munkaügyi eseményét értjük. Egy epizódot négy információ határoz meg: a szóban forgó személy (néhány személyes adattal), az epizód kezdő és záró időpontja, valamint jellege (nyilvántartási, közfoglalkoztatási, képzési és egyéb program, illetve támogatás formája). Különböző paraméterű epizódokat különbözőeknek tekintünk akkor is, ha időben egymáshoz kapcsolódnak. Epizódok közötti átfedés csak a nyilvántartási epizódok és egyes programok között lehetséges.

A személyeket az adatvédelmi szabályoknak megfelelően mesterséges kód azonosítja, a következő személyes adatokat ismerjük: nem, korcsoport, iskolai végzettség, lakóhely települése. Azok esetében, akik 2011. január elsején már benne voltak valamelyik nyilvántartásban, ismerjük az éppen folyamatban lévő epizód korábbi kezdő időpontját. Mivel a közfoglalkoztatás rendszere 2011. január elsején teljesen átalakult, ezért ebben az esetben nincs korábbról áthúzódó epizód.

Mivel a foglalkoztatottaknak az adóhatóságnál vezetett nyilvántartása (korábbi nevén egységes magyar munkaügyi adatbázis (EMMA) lásd erről a nyilvántartásról a 2.2. alfejezetet) adatai nem állnak rendelkezésünkre, ezért – a közfoglalkoztatást 180 nappal követő monitorozás kivételével, amiről részletesen a 2.6. alfejezetben lesz szó – nem tudjuk, hogy aki kikerült a munkaügyi rendszerből, az foglalkoztatott-e, vagy sem. A támogatásokra vonatkozó szabályok következtében valószínű, hogy a ki-, majd visszakérülők többsége közben dolgozott, de ez nem biztos. A kikerülők többsége esetében, akik a vizsgált időszakban nem kerülnek vissza a munkaügyi rendszerbe, még ennyit sem feltételezhetünk.

³ Ezúton mondunk köszönetet az NMH Kutatási és Elemzési Főosztálya munkatársai, *Tajti József* főosztályvezető és kollégái *Kicsi Attila*, *Mód Péter*, *Németh Miklós* és *Papp János* segítségével.

Az adatállomány konzisztenciájának javítása

A közfoglalkoztatottak elvben kikerülnek a munkaügyi nyilvántartásból, majd a közfoglalkoztatás befejeztével automatikusan visszakérülnek oda. Az esetek döntő többségében a munkanélküli-regiszter nem követte ezt a folyamatot, a közfoglalkoztatottakat is munkanélküliként tartotta nyilván. Ezt a kettőződést kijavítottuk.

Hasonló a helyzet számos más aktív program esetében is. Az aktív munkapiaci programok közül a képzésben,⁴ valamint a közhasznú munkavégzés támogatásában részt vevők benne maradnak a nyilvántartásban, míg a következő programok résztvevői nem: bér- vagy bérköltség támogatás, vállalkozóvá válási támogatás, szakképzettséggel rendelkező pályakezdők munkatapasztalat szerzésének támogatása, lakhatási támogatás, rendelkezésre állási támogatásra jogosultak foglalkoztatásának támogatása, helyközi utazási támogatás. (Az egyes programok 2011. és 2012. évi létszámadatairól összefoglaló táblázatot közöl *Molnár és szerzőtársai*, 2014, 72. o.) Ha szükséges volt, akkor itt is korrigáltuk az ellentmondásokat.

Néhányszor előfordult, hogy (akár közfoglalkoztatási, akár más jellegű) programok vagy nyilvántartási epizódok is átfedtek egymást időben. Ez minden bizonnyal annak a következménye, hogy a korábbi programot elfelejtették kivezetni a nyilvántartásból. Az egymást átfedő vagy hézagmentesen érintkező nyilvántartási epizódokat egyesítettük. Az egymást időben átfedő programok esetében a korábban kezdődött a későbbi kezdetekor lezártuk. Ezek a változtatások az összes epizód kevesebb mint 1 százalékát érintették.

Fontos döntési kérdés volt, hogy mit tegyünk az egymást nagyon rövid idővel (akár csak egy-két nappal) követő programokkal. Ilyenből valamivel több, néhány százaléknyi volt. Felmerült annak a lehetősége, hogy ezeket is vonjuk össze. A részletes elemzés azonban azt mutatta, hogy ilyenkor nem nyilvántartási hibáról, hanem valóban eltérő tulajdonságú programokról van szó. Legfeljebb az fordulhatott elő, hogy a két program közötti szünet valójában hosszabb volt, de a korábbi nem zárták le időben, ezzel azonban nem tudunk mit kezdeni. A technikai jellegűnek tűnő döntés befolyásolhatja a közfoglalkoztatásból (vagy más programból) a nyílt piacra történő kilépés arányait.

Egy példával illusztrálva: egy közfoglalkoztatási epizód lezárta után egy nappal indul egy új, ami több mint fél évig tart, majd az illető elhelyezkedik a nyílt munkapiacon. Az első epizód befejeződése után 180 nappal, az értékelés időpontjában a szóban forgó személy nem a nyílt munkapiacon dolgozik, a második után igen: 50 százalékos elhelyezkedési arányt kapunk. Ha összevonjuk a két epizódot, akkor az értékelésre csak a második epizód után kerülne sor, ekkor 100 százalék lesz ez az arány. Mivel valódi döntési kérdés az, hogy valaki az első epizód után belép-e egy új közfoglalkoztatási programba, ezért döntöttünk mi is úgy, hogy nem vonjuk össze az egymást rövid idővel követő epizódokat.

⁴ A közfoglalkoztatottak képzésének és a munkaadón keresztüli képzési támogatásnak a kivételével.

A közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszer keretében

A 2011. január 1-jétől 2013. december 31-ig terjedő időszakban összesen közel 1,8 millió fő volt hosszabb vagy rövidebb ideig kapcsolatban a munkaügyi rendszerrel (2.3.1. táblázat). Közülük egy kicsivel több, mint 1 millió fő (59 százalék) a három év során került a munkaügyi rendszerbe, a többiek már 2011. január elsején is ott voltak. Ha valaki a vizsgált időszak alatt – akár többször is – kikerült a munkaügyi rendszerből, majd visszakerült, akkor őt értelem-szerűen csak egyszer vesszük számba. A munkaügyi rendszerrel való kapcsolat tágabb fogalom, mint a regisztrált munkanélkülieké, azt értjük alatta, hogy a következő három feltételből legalább egy teljesül (átfedések lehetségesek):

1. regisztrált munkanélküli,
2. közfoglalkoztatott,
3. más aktív munkapiaci program résztvevője.

2.3.1. táblázat: A munkaügyi rendszerben 2011 és 2013 között előfordulók száma és az egyes programokban érintettek részaránya

	Létszám (ezer fő)	Részarány (százalék)
A munkaügyi rendszerben előfordulók száma	1774	100,0
Csak regisztrált	1180	66,5
Közfoglalkoztatás összesen	449	25,3
– képzés nélkül	331	18,7
– képzéssel	118	6,7
Nem közfoglalkoztatási program	202	11,4
Összesen ^a	1831	103,2

^a Az összeg meghaladja a munkaügyi rendszerben előfordulók számát, illetve a 100 százalékot, mivel 57 ezer fő, ami 3,2 százalékpontnak felel meg, közfoglalkoztatásban és más programban is részt vett.

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy a munkaügyi rendszerbe kerülők foglalkoztatási pályafutásában – az előző szakaszban ismertetett korlátok között – milyen állapotok követték egymást. Ennek során, mivel fő célunk a közfoglalkoztatás elemzése, a többi aktív munkapiaci programot összevonva mutatjuk be. Összesen ötféle státust különböztetünk meg:

1. regisztrált munkanélküli, de nem vesz részt semmilyen programban (a továbbiakban őket röviden *csak regisztráltak* hívjuk),
2. közfoglalkoztatott, nem kap képzést,
3. közfoglalkoztatott és képzésben is részesül,
4. más aktív munkapiaci programban vesz részt,
5. a munkaügyi rendszeren kívül van, de a vizsgált hároméves időszak során volt a munkaügyi rendszeren belül, és ismét visszakerült.

A 2. és 3. státust alkalmanként összevonjuk.

A munkaügyi rendszerben megforduló 1,77 millió ember pontosan kétharmada semmilyen programban nem vett részt, egynegyede volt közfoglal-

koztatott valamikor a három év során, és valamivel több, mint egytizede vett részt valamilyen más programban (2.3.1. táblázat).

A közfoglalkoztatásban a vizsgált három évben részt vevő 450 ezer fő több mint negyede két évben is volt közfoglalkoztatott, valamivel kevesebb, mint negyede pedig rendszeres visszajáró, mindhárom évben részt vett a közfoglalkoztatásban (2.3.2. táblázat). A többi program esetében lényegében ugyanilyen a két évben is részt vevők aránya, a három év során ismételt valamilyen munkapiaci programban érintettek aránya viszont elenyésző.

2.3.2. táblázat: A programokban való részvétel évenkénti halmozódása, 2011–2013 (százalék)

	Egy	Két	Mindhárom	Összesen
	évben vett részt			
Közfoglalkoztatás	48,6	28,1	23,3	100,0
Más programok	69,0	29,4	1,6	100,0

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

Az egyes éveket külön vizsgálva, azt látjuk, hogy a munkaügyi rendszerrel kapcsolatban lévők száma lényegében változatlan, csupán 2012-ben látunk a másik két évhez képest öt százalékkal magasabb értéket (2.3.3. táblázat).

2.3.3. táblázat: A munkaügyi rendszerben érintettek száma és az egyes programokban részt vevők évenkénti hányada, 2011–2013

	2011		2012		2013	
A munkaügyi rendszerben érintettek száma (ezer fő)	1174		1226		1164	
Az egyes programokban részt vevők száma és részaránya	ezer fő	százalék	ezer fő	százalék	ezer fő	százalék
Közfoglalkoztatás összesen	236	20,1	234	19,1	315	27,0
– képzés nélkül	234	19,9	222	18,1	201	17,2
– képzéssel	2	0,2	13	1,0	114	9,8
Nem közfoglalkoztatás programok	81	6,9	85	7,0	101	8,7

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

A közfoglalkoztatásban részt vevők száma 2011 és 2012 között nem változott, 2013-ban viszont, a képzéssel kiegészített közfoglalkoztatásnak köszönhetően, jelentősen megnőtt. Részarányuk a munkaügyi rendszerben érintettek körében a korábbi kicsivel 20 százalék alatti értékről egynegyed fölé került. A képzéssel kiegészített közfoglalkoztatás korábban alig létezett. 2013-ban az egyéb programokban részt vevők száma és aránya is megnőtt, valószínű azonban, hogy ennek a növekedésnek egy része csak virtuális: míg ugyanis 2011-ben és 2012-ben a közfoglalkoztatásban is és más programban is ugyanazon az éven belül részt vevők hányada egy százalékpont alatt maradt, addig ez az érték 2013-ban megduplázódott (ezeket az értékeket nem tüntettük fel kü-

lön a táblázatban). Az elemi adatok részletesebb vizsgálata azt mutatta, hogy a képzéssel kiegészített közfoglalkoztatásban részt vevők egy része esetében kisebb-nagyobb időszakokat munkapiaci képzésként tartottak nyilván. Ezekben az esetekben nagy valószínűséggel valójában folyamatosan ugyanarról a programról volt szó.

A munkaügyi rendszerben összesen eltöltött napok száma a vizsgált három évben lényegében nem változott (2.3.4. táblázat). A munkaügyi rendszerben töltött napok nem egészen ötöde esetében vettek részt az érintettek valamilyen programban. A programokban töltött napok aránya a három év alatt, elsősorban a közfoglalkoztatásnak köszönhetően, 14-ről 23 százalékra növekedett. A közfoglalkoztatáson belül a képzéses közfoglalkoztatásban töltött napok aránya kevésbé nőtt, mint a munkaügyi rendszerben érintetteké. A nem közfoglalkoztatási programokra fordított napok száma és aránya kismértékben nőtt.

2.3.4. táblázat: A munkaügyi rendszerben töltött napok száma és megoszlása, 2011–2013

	2011	2012	2013	Összesen
A munkaügyi rendszerben töltött napok száma (millió)	263	266	266	795
Megoszlás (százalék)				
Csak regisztrált	85,7	80,2	77,0	80,9
Közfoglalkoztatás összesen	10,5	15,5	18,3	14,8
– képzés nélkül	10,4	15,3	15,6	13,8
– képzéssel	0,0	0,3	2,7	1,0
Nem közfoglalkoztatás programok	3,9	4,3	4,6	4,3
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
A munkaügyi rendszeren kívüli/belüli napok aránya (százalék)	16,5	24,6	13,1	18,1

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

A munkaügyi rendszeren kívül töltött napok aránya torzító mutató, mivel a két szélső évben szükségszerűen kisebb értéket mutat, mint a középsőben. 2011 esetében nincsenek benne azok, akik 2010-ben benne voltak a munkaügyi rendszerben, később visszakérültek, de az év elején éppen azon kívül voltak. Szimmetrikusan hasonló a helyzet 2014-gyel is. Két okból egészítettük ki mégis a 2.3.4. táblázatot a munkaügyi rendszeren kívül töltött napok arányával. A 2012-re vonatkozó érték azt mutatja, hogy a munkaügyi rendszerben érintettek a rendszerben eltöltött időtartamhoz viszonyítva, annak mintegy negyed részében a rendszeren kívül vannak. Mivel vannak olyanok, akik egész évben a munkaügyi rendszerben vannak, így a ténylegesen oda-vissza ingázók esetében a kint lét aránya ennél jóval magasabb. Ennek részletesebb bemutatására később még visszatérünk.

Érdemes továbbá megfigyelni, hogy 2013-ban relatíve kevesebb napot töltöttek a munkaügyi rendszeren kívül, mint 2011-ben, holott az előbb ismer-

tetett torzító tényező önmagában szimmetrikus. A szint tehát ekkor nem érdekes, de a két hányad közötti különbség igen. Ez az eltérés minden bizonnyal a közmunkában töltött idő növekedésének a következménye.

A közfoglalkoztatásban való részvétel átlagos időtartama a 2011. évi nem egészen négy hónapról 2012-ben közel hat hónapra nőtt (2.3.5. táblázat). Mivel az érintettek száma a két év között nem nőtt (2.3.3. táblázat), így a közfoglalkoztatásban töltött napok számának előbb bemutatott növekedése a közfoglalkoztatás átlagos időtartama meghosszabbodásának a következménye. Ez az időtartam 2013-ban kismértékben csökkent, de továbbra is öt hónap fölött maradt. A közfoglalkoztatásban érintettek a vizsgált három évben átlagosan egy kicsit kevesebb, mint kilenc hónapot töltöttek ebben a programformában.

2.3.5. táblázat: A programrészvétel átlagos hossza, 2011–2013 (napok száma)

	2011	2012	2013	2011–2013
Közfoglalkoztatás összesen	117	177	155	262
– képzéssel	35	53	62	66
Más programok	126	133	123	168

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

A többi munkapiaci programban való részvétel átlagos hossza mindhárom évben négy hónap körül mozgott. A többszöri részvétel miatt a három év során összesen átlagosan 5,6 hónapot töltöttek ezekben a programokban.

A közfoglalkoztatás keretében folytatott képzések időtartama 2013-ban átlagosan mintegy két hónap volt. Ehhez a tényhez két értelmező megjegyzést is hozzá kell fűznünk. Tekintettel arra, hogy ez a program a 2013. december elején kezdődő téli közfoglalkoztatás keretében indult igazán be (lásd erről a 2.8. alfejezetet), maguknak a programoknak az időtartama hosszabb, de a 2014-re vonatkozó adatokat nem ismerjük. Másrészt viszont 2013-ra csak egy hónap esik a képzéssel egybekötött téli közfoglalkoztatásra (lásd erről később a 2.3.2. ábrát). A 66 napos átlag úgy jön ki, hogy az év során vannak fél- vagy akár egyéves közfoglalkoztatás keretében végzett képzésben részt vevők is.

Az átlagos állományi létszámok

2011 és 2012 között nem változott a munkaügyi rendszerben lévők átlagos száma, és lényegében stagnált az egyéb (nem közfoglalkoztatotti) programokban résztvevők is. Átrendeződést a közfoglalkoztatás okozott, az abban részt vevők számának növekedése mértékében csökkent a programokban való részvétel nélküli regisztráltak száma (2.3.6. táblázat). Míg 2011-ben 2,7-szer annyian vettek részt közfoglalkoztatásban, mint más munkapiaci programokban, addig 2013-ra ez az arány 3,9-szeresre változott.

2011-ben a teljes létszám több mint fele napi négy órában volt közfoglalkoztatott. Ez a közfoglalkoztatási típus 2012-től megszűnt, csak a hat- és a nyolcórás foglalkoztatást maradt meg, ez utóbbi erős túlsúlyával. Így a három év so-

rán a teljes munkaidejűre átszámított egyenértékes létszám tekintetében 2011 és 2012 között sokkal nagyobb volt a növekedés (2.3.6. táblázat utolsó sora).

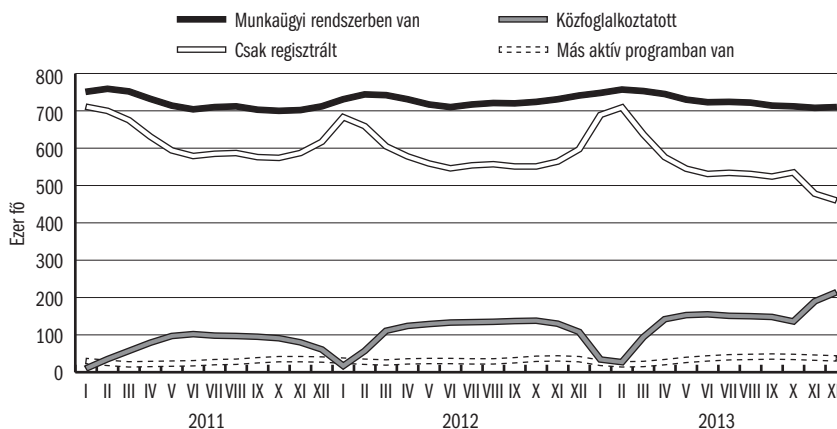
2.3.6. táblázat: Átlagos éves állományi létszámok a munkaügyi rendszerben, 2011-2013 (ezer fő)

	2011	2012	2013
Csak regisztrált	618	584	562
Közfoglalkoztatás összesen	75	113	133
– képzés nélkül	75	111	114
– képzéssel	0	2	19
Nem közfoglalkoztatás programok	28	31	34
Összesen	721	728	729
Teljes munkaidejű egyenértékes létszám a közfoglalkoztatásban	54	108	128

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

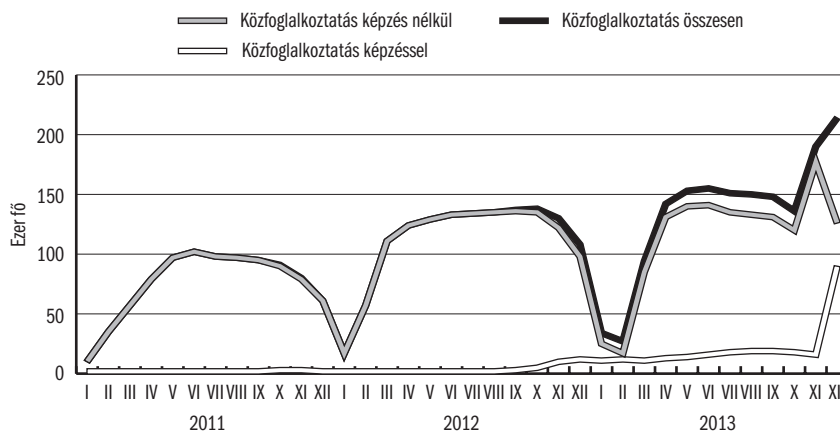
Az éveshez hasonló képet mutatnak a havi adatok is (2.3.1. ábra). A munkaügyi rendszerben lévők száma szezonális ingadozásoktól eltekintve lényegében stagnál, a programokban résztvevőké hullámzás nélkül minimálisan nő. Ebből következően a csak regisztráltak és a közfoglalkoztatottak állománya pontosan egymás tükörképei. A közfoglalkoztatottak esetében 2011 és 2012 végén igen erős a szezonális visszaesés. Ezt a 2013. év végi téli közfoglalkoztatás kiküszöböli.

2.3.1. ábra: Átlagos havi állományi létszámok a munkaügyi rendszerben (ezer fő)



A képzéssel együtt vagy többnyire képzés formájában megvalósuló közfoglalkoztatás aránya már 2012 végén növekedni kezdett, majd 2013 novemberében hirtelen megugrott. Ez az emelkedés csak kisebb részben a képzés nélküli közfoglalkoztatás rovására valósult meg, nagyobb részt nettó növekedést jelentett (2.3.2. ábra).

2.3.2. ábra: Közfoglalkoztatás képzéssel és képzés nélkül, havi adatok (ezer fő)



Jellemző pályák a munkaügyi rendszerben

A szekvencia fogalmának definiálása

A munkaügyi rendszerbe kerülve a többség először egyszerűen csak regisztrált munkanélküli lesz. Egy idő után vagy kikerül a rendszerből, vagy valamilyen formájú „kezelésben” részesül: közfoglalkoztatottá válik, vagy valamilyen más aktív munkapiaci programban vesz részt. A program végeztével vagy kikerül a rendszerből, vagy ismét csak regisztrált munkanélküli lesz. A kikerülők is időnként visszakerülnek.

Ebben az alfejezetben a tipikus munkaügyi rendszerbeli pályafutásokat vizsgáljuk a 2011 és 2013 közötti időszakban. A kétféle közfoglalkoztatást összevonva, ahogy eddig is, négyféle státust különböztetünk meg. A négy státushoz betűjeleket rendelünk:

R = regisztrált munkanélküli,

K = közfoglalkoztatott,

P = valamilyen más programban vesz részt,

O = éppen a munkaügyi rendszeren kívül van, de korábban benne volt, és később visszakerül.

Egy, a munkaügyi rendszerbe kerülő személy pályafutását a napi állapotainak sorozata írja le. *Teljes szekvenciának* a 2011 és 2013 közötti 1096 napnak megfelelő 1096 betűjelből álló sorozatot nevezzük. Ez kezelhetetlen hosszúságú volna, ezért az azonos státusban eltöltött napokat összevonjuk. Az így kapott, az egyes epizódokból álló sorozatot nevezzük *szekvenciának*. Ha valaki például először regisztrált munkanélküli, majd munkapiaci képzés után kikerül a rendszerből (például munkát kap), de egy idő után visszakerül, újból regisztrál, majd közfoglalkoztatott lesz, akkor munkaügyi pályafutását a következő szekvencia írja le: $R-P-O-R-K$. Az egyes szekvenciáknak az vet véget, ha valaki végleg kikerül a munkaügyi rendszerből, vagy elérjük a

rendelkezésünkre álló adatállomány záró időpontját. Ez az ábrázolás csak az epizódok sorrendjét veszi figyelembe, a hosszukat nem, de egyes esetekben az időtartam kérdésére is kitérünk majd.

További egyszerűsítést jelent, ha csak azt vizsgáljuk, hogy az adott pályafutás milyen epizódokból áll, de a sorrendjüket nem vesszük figyelembe. A fenti szekvencia például a következő epizódokból áll: *KOPR*. Most ábécésorrendben írtuk fel az egyes elemeket, és a szekvenciáktól való megkülönböztetés érdekében az egyes epizódok közé nem tettünk kötőjelet.

A leggyakoribb szekvenciák

Az 1,8 millió fő munkaügyi pályafutását a vizsgált időszakban több mint 4000 különböző szekvencia írja le, az első 20 leggyakoribbat mutatjuk be a 2.3.7. táblázatban.⁵ Ezek az összes személy nem egészen 89 százalékát fedik le.

2.3.7. táblázat: A munkaügyi rendszerbeli pályafutást leíró leggyakoribb szekvenciák

Sorszám	A szekvencia típusa	Létszám (ezer fő)		Részarány (százalék)	
		összes	jobbról nem cenzorált ^a	összes	jobbról nem cenzorált ^a
1.	R	899 560	688 849	50,72	65,06
2.	R-O-R	212 808	144 599	12,00	13,66
3.	R-K-R	69 554	35 801	3,92	3,38
4.	R-O-R-O-R	52 271	31 824	2,95	3,01
5.	R-P	46 200	29 616	2,60	2,80
6.	R-K	41 747	2 806	2,35	0,27
7.	R-K-R-K-R-K	34 600	321	1,95	0,03
8.	R-K-R-K-R	33 576	11 539	1,89	1,09
9.	R-K-R-K	29 841	855	1,68	0,08
10.	R-K-R-K-R-K-R-K	24 256	107	1,37	0,01
11.	R-P-R	22 385	13 895	1,26	1,31
12.	R-K-R-K-R-K-R	21 007	4 160	1,18	0,39
13.	R-O-R-K	14 770	581	0,83	0,05
14.	R-K-R-O-R	14 439	7 141	0,81	0,67
15.	R-O-R-O-R-O-R	12 794	5 703	0,72	0,54
16.	R-O-R-K-R	12 224	6 133	0,69	0,58
17.	R-P-O-R	10 608	6 146	0,60	0,58
18.	R-O-R-P	9 123	3 945	0,51	0,37
19.	R-K-R-K-R-K-R-K-R-K	7 989	26	0,45	0,00
20.	R-K-R-K-R-K-R-K-R	6 293	1 227	0,35	0,12
1-20. összesen		1 576 045	995 274	88,85	94,00
Összes megfigyelés		1 773 743	1 058 773	100,00	100,00

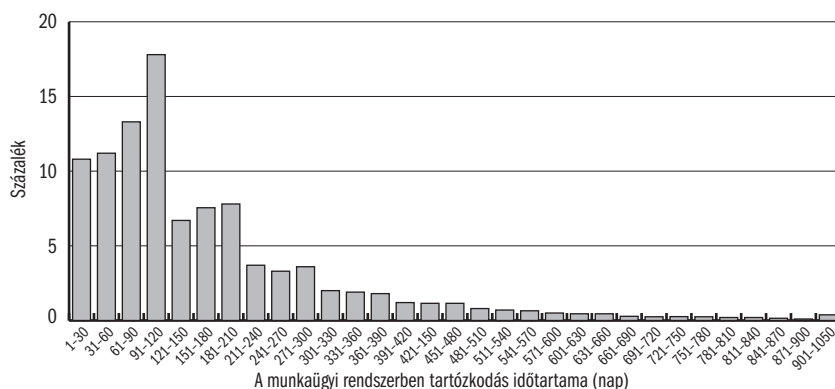
⁵ A szekvenciákkal kapcsolatos számításokat a Stata sq programcsomagjának parancsaival végeztük el. Szerzők: *Ulrich Kohler, Magdalena Luniak és Christian Brzinsky-Fay*.

^a A jobbról nem cenzorált értéken azt értjük, hogy 2013. december 31. előtt kikerült a munkaügyi rendszerből.

Forrás: Saját számítás.

Az esetek több mint felét azok teszik ki, akik bekerültek a regiszterbe, semmilyen programban nem vettek részt, és nem kerültek még egyszer vissza. Közülük azok epizódjának időtartamát mutatja be a 2.3.3. *ábra*, akik a vizsgált időszak folyamán léptek be és ki a rendszerből. A többség (53 százalék) az első 120 nap során kikerül. Érdekes, hogy a kilépési csúcs az álláskeresési járadék folyósítási időtartamának lejárta utáni napokban, a 92–94. napon van. Mintegy egyharmad azok aránya, akik még 180 nap után is a rendszerben vannak anélkül, hogy bármilyen programban részt vennének. Az egy éven túl ilyen módon a munkaügyi rendszerben lévők száma is meghaladja a 40 ezer főt.

2.3.3. ábra: A munkaügyi rendszerben tartózkodás időtartama azokra a végig csak regisztráltakra, akik 2011. január 1. után kerültek be és 2013. december 31. előtt kerültek ki (N = 485 794)



Visszatérve a szekvenciák vizsgálatára, a következő népes csoport azokból áll, akik a munkaügyi rendszeren kívülre kerültek a regiszterből, majd visszakerültek, de közben sem közfoglalkoztatásban, sem más programban nem vettek részt. Ez egyszer vagy többször is előfordulhat, lásd a 2., 4., 15. tételeket a 2.3.7. *táblázatban*. A regiszterben tartózkodás és a kívül lét egyszeri vagy többszöri váltakozásából összesen a szekvenciák nem egészen 16 százaléka áll, ahogy azt a 2.3.8. *táblázat* 2. sorában láthatjuk. (Hangsúlyozzuk, hogy a 2.3.8. *táblázatban* – szemben a 2.3.7. *táblázattal* – az egyes kombinációkon belül az epizódok nem előfordulásuk sorrendjében, hanem ábécérendben vannak feltüntetve.)

A közfoglalkoztatásban érintett mintegy 450 ezer főből 70 ezren egyszer voltak közfoglalkoztatottak, majd ismét visszakerültek a regiszterbe (*R–K–R*). Mintegy 42 ezren vannak azok, akik a regisztráció után közfoglalkoztatottak lettek, és utána vagy kikerültek a munkaügyi rendszerből, vagy 2013 végén még közfoglalkoztatottak voltak (*R–K*: lásd a 2.3.7. *táblázat* 6. sorát). Alig 7 százalékuk az, aki közfoglalkoztatottként került ki a rendszerből, a többiek még benne vannak.

2.3.8. táblázat: Az egyes szekvenciákban szereplő epizódkombinációk és százalékos megoszlásuk (N = 1 173 743 fő)

Sorszám	A szekvenciakombinációk típusa	Megoszlás (százalék)
1.	R	50,72
2.	OR	15,83
3.	KR	15,59
4.	KOR	6,48
5.	PR	4,62
6.	OPR	3,47
7.	KPR	1,83
8.	KOPR	1,39
9.	P	0,04
10.	K	0,02
11.	KP	0,00
12.	KOP	0,00
13.	KO	0,00
14.	OP	0,00
Összesen		100,00

Megjegyzés: Az egyes szekvenciakombinációkon belül az epizódok ábécé-rendben vannak feltüntetve.

Forrás: Saját számítás.

Eltérő a helyzet az *R–P* szekvencia esetében. Viszonylag sokan, közel 30 ezren vannak azok, akik előbb regisztráltak voltak, majd egyszeri programrésztétel után kerültek ki a rendszerből.

A közfoglalkoztatást is tartalmazó szekvenciák

A 2.3.9. táblázat a közfoglalkoztatást tartalmazó epizódkombinációkat és azok megoszlását mutatja be 2.3.8. táblázatból. Csak közfoglalkoztatásból, vagy közfoglalkoztatásból és valamilyen programrésztételből álló szekvencia lényegében nincs, a többség legalább egy rövid regisztrációs időszak után kerül a közfoglalkoztatásba. Négy érdemi típus van:

1. a leggyakoribb a regisztrálás és közfoglalkoztatás váltakozása;
2. az esetek mintegy negyedében ezt megszakítja a munkaügyi rendszeren kívül töltött egy vagy több időszak;
3. az esetek hét százalékában a közfoglalkoztatás mellett más programokban is részt vesznek;
4. az előzők mellett van munkaügyi rendszeren kívül töltött idő is.

A közfoglalkoztatásból történő végleges kilépés vizsgálata szempontjából különösen érdekes azoknak az esete, akik az időszak záró napján nincsenek benne a munkaügyi rendszerben. A három év során a munkaügyi rendszerben megfordult 450 ezer fő közül mindössze 100 ezer ilyen van (2.3.9. táblázat). A többiek esetében (a *KOR*, a *KOP* és *KOPR* típusba tartozók) is vannak olyan közfoglalkoztatási epizódok, amelyek után kikerültek a munkaügyi rendszerből, de 2013. december 31-én ismét benne vannak.

2.3.9. táblázat: A közfoglalkoztatást is tartalmazó epizódkombinációk megoszlása

Sorszám	Az epizód típusa	Megoszlás (százalék)	
		összes (N = 449 203)	jobbról nem cenzorált (N = 99 139)
1.	KR	61,55	58,59
2.	KOR	25,60	29,41
3.	KPR	7,24	6,58
4.	KOPR	5,51	5,22
5.	K	0,08	0,15
6.	KP	0,01	0,01
7.	KOP	0,01	0,02
8.	KO	0,01	0,02
Összesen		100,00	100,00

Forrás: Saját számítás.

Annak a *KR* típusba tartozó 58 ezer főnek, aki menet közben kikerült a rendszerből, csupán hét százaléka fejezte be itteni pályafutását közfoglalkoztatással, a többiek a regisztrált állapotból kerültek ki. Ennek a helyzetnek technikai oka is lehet, amire még visszatérünk. A típuson belül a legtöbben (62 százalék) egy *R–K–R* szekvencia után léptek ki, ezt követi az *R–K–R–K–R* szekvencia (20 százalék), majd az *R–K–R–K–R–K–R* (7 százalék). *R–K* típusú szekvencia után csupán nem egészen 5 százalék végez. Van olyan eset is, amikor tízszer lép valaki oda vissza kétféle állapot között.

A *KOR* típus aránya, vagyis azoké, akik a közfoglalkoztatási és csak regisztrációs epizódjaik közben voltak a rendszeren kívül is, valamivel nagyobb a végül kikerülők között, mint a teljes mintában. Úgy tűnik, hogy azok esetében, akik már voltak a munkaügyi rendszeren kívül, nagyobb az újabb kikerülés esélye. Ez a típus igen változatos, több mint 500 szekvencia tartozik bele. Két, viszonylag kiemelkedő forma van (ismét csak a jobbról nem cenzoráltak körében): *R–K–R–O–R* 24 százalékkal és *R–O–R–K–R* 21 százalékkal. Kevesebb mint 5 százalékkuk kerül ki a rendszerből közfoglalkoztatási epizód után.

A kisebb súlyú *KPR* típus esetében is 400 fölött van az egyes szekvenciák száma. A munkaügyi rendszerből való kikerülés az *R–K–R–P* szekvencia esetében a leggyakoribb, a *KPR* kategória több mint 20 százaléka tartozik ide. Valamivel 10 százalék fölötti a kikerülők között az *R–P–R–K–R* és az *R–K–R–P–R* szekvenciák aránya. A közfoglalkoztatással ellentétben viszonylag magas azok aránya, akik nem a regisztrációból, hanem a programból kerülnek ki.

Végül, az utolsó jelentősebb csoport azoké, akiknek mind a négyféle epizódban volt részük a pályájuk során. Itt értelemszerűen az előzőknél több a kombinációs lehetőség, jóval ezer feletti szekvencia tartozik ebbe a körbe, és nincs közöttük egyetlen kiemelkedő sem. A legtipikusabbak a hat és hét epizódból álló szekvenciák (epizódnak tekintve most a megszakítást is), az átlaghossz 7,6 szekvencia. Itt is az a helyzet, hogy összességében négyszer any-

nyian hagyják el a munkaügyi rendszert valamilyen más programból, mint a közfoglalkoztatásból.

Összességében, az összes, közfoglalkoztatást is tartalmazó, még 2013 utolsó napja előtt véget érő szekvenciát együtt vizsgálva azt látjuk, hogy 95 százalék esetében a *csak regisztrált* állapot az *utolsó epizód*, több mint 4 százalék esetében valamilyen *más program*, és alig több mint 0,5 százalék azok aránya, akik *közfoglalkoztatásból* hagyják el a munkaügyi rendszert. Ennek, ahogy korábban említettük, részben technikai oka van, egy lejárt közfoglalkoztatási epizód után automatikus a regiszterbe való visszakерülés, és egy esetleges munka találás esetén is ez jelenthet néhány napot. Valóban, a *K–R* végű szekvenciák 20 százaléka esetében az utolsó *R* epizód hossza legfeljebb három nap. Ennek az utolsó *R* epizódnak az átlagos hossza azonban nagyon magas, 170 nap, az esetek nagy többségében tehát nem merülhet fel, hogy a közfoglalkoztatás eredményeként kerül valaki ki.

A közfoglalkoztatást is tartalmazó szekvenciáknak a közfoglalkoztatási epizódok darabszáma szerinti megoszlását mutatja a 2.3.10. táblázat. A táblázat számai azt mutatják, hogy azok körében, akik – legalábbis a három vizsgált éven belül – végleg kikerültek a munkaügyi rendszerből, elsöprő többségben vannak a csupán egy vagy két közfoglalkoztatási epizóddal rendelkezők.

2.3.10. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok szekvencián belüli számának megoszlása

Közfoglalkoztatási epizódok száma	Megoszlás (százalék)	
	összes szekvencia (N = 449 203)	jobbról nem cenzorált (N = 449 139)
1	44,1	68,2
2	23,7	21,5
3	18,0	7,4
4	9,8	2,2
5	3,2	0,6
6	0,9	0,1
7	0,3	0,0
8	0,1	0,0
9	0,0	0,0
10	0,0	0,0
11	0,0	0,0
12	0,0	0,0
Összesen	100,0	100,0

Forrás: Saját számítás.

Záró gondolatok

2011 és 2012 között összesen 1 millió 770 ezer ember fordult meg a munkaügyi rendszerben, közülük 1 millió 370 ezren 120 napnál hosszabban. Megle-

pőén magas azoknak a száma, akik úgy töltenek el meglehetősen hosszú időt a munkaügyi rendszerben, hogy sem közfoglalkoztatásban, sem más aktív munkapiaci programban nem részesülnek. Közfoglalkoztatásban összesen 450 ezer ember vett részt, és közülük 100 ezren vannak, akik – legalábbis a három éven belül – végleg elhagyták a munkaügyi rendszert, a többiek vagy folyamatosan benne voltak, vagy átmeneti kint lét után visszakerültek.

A munkaügyi rendszerben befutott pálya, az egyes epizódok sorrendjének, hosszának elemzése arra utal, hogy *a közfoglalkoztatásból a rendszeren kívülre kerülés esélye kisebb, mint más programokból, és minél többször vesz részt valaki közfoglalkoztatásban, annál kisebb a valószínűsége, hogy kikerül a rendszerből.* Aki már volt a munkaügyi rendszeren kívül, de újra visszakerült, annak szintén nagyobbak tűnik az esélye arra, hogy megint kikerüljön. Hangsúlyozni kell, hogy itt jelenségek együtt járásáról és nem ok-okozati összefüggésekről van szó: az itt bemutatott tényekből önmagában még nem következik, hogy a közfoglalkoztatás rontja a kikerülési esélyeket, és nem fordított-e a helyzet, abból lesz közfoglalkoztatott, akinek nincs esélye a rendszerből kikerülni. Korábbi, hivatkozott kutatásaink, számos mikroelemzés és tereptapasztalat arra utal, hogy nem megalapozott azt gondolni, hogy a tartósan közfoglalkoztatottak nem tudnának értékteremtő munkát végezni, ha volna rá alkalmuk.

A 2.5. és 2.6. alfejezetekben még visszatérünk azokra a kérdésekre, hogy kiből lesz a közfoglalkoztatott, a 2.9. és 2.10. alfejezetekben pedig arra, hogy milyen tényezők függnek össze a nyílt munkapiacra kerülés lehetőségeivel. Az már az eddigiekből is bizonyosan látszik, hogy a munkaügyi rendszerben eltöltött előéletnek jelentős szerepe van.

Az a tény, hogy viszonylag sokan vannak olyanok, akik közfoglalkoztatás nélkül hosszú időt töltenek a munkaügyi rendszerben, lehetőséget teremthet a későbbiekben oksági következtetéseket is megalapozó összehasonlító elemzésekre.

2.4. A KÖZFOGLALKOZTATÁST SZERVEZŐK ÉS A KÖZFOGLALKOZTATOTTAK ÉRTÉKEI*

KOLTAI LUCA

Ebben az alfejezetben, egy kérdőíves adatfelvétel eredményeire támaszkodva azt vizsgáljuk, hogy milyen értékek jelennek meg a közfoglalkoztatásban. Képet szeretnénk adni arról, hogy vajon a közfoglalkoztatást végző szervezetek munkatársai hogyan vélekednek a közfoglalkoztatástól, mit várnak tőle, mit gondolnak annak hatásairól. Az adatfelvételt kísérő mélyinterjúkban vizsgáltuk¹ az „értékteremtő munka” tartalmáról, mérhetőségéről, fenntarthatóságáról alkotott elképzeléseket is.

A közfoglalkoztatás esetében már a célok meghatározása sem egyértelmű feladat. A közfoglalkoztatás szolgálhat ugyanis szegénységnyhító (jövedelemnövelő), munkateszt-, aktiválási vagy munkaerő-piaci reintegrációs célokat is (lásd erről az 1. fejezetet). A közfoglalkoztatás hazai rendszerei sohasem foglaltak állás egy-egy cél mellett, inkább (különböző súlyokkal) kombinálták ezeket. Így az eredmények és hatások vizsgálatát is szélesebb megközelítésben értelmeztük.

A közfoglalkoztatás céljai

A közfoglalkoztatási formák igen változatosak. A nemzetközi tapasztalatok szerint – elnevezésükben, céljaikban és szabályozásukban – nagyon eltérő szemléletű modellek működnek: például a közösségi kötődést vagy a munkavégzést előtérbe helyező, illetve az ellátásokat közcélú munkához kötő (*workfare*) formák (lásd erről az 1. fejezetet, valamint *Betcherman és szerzőtársai*, 2004). A közfoglalkoztatás céljait a következő feladatkörök köré rendezhetjük.

A szegénység enyhítése. Az elsődleges cél egyrészt a jövedelmi szegénység időleges enyhítéséhez jövedelemszerzési lehetőség biztosítása a mélyszegénységben élők számára, másrészt a tartós munkanélküliségben élők szegénységi küszöb felett tartása. Az e célt szolgáló programok jellemzően széles körben elérhető jövedelmet nyújtanak a legszegényebbeknek, akik esetében nem várható a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedés.

Munkaszocializáció, munkateszt: a munkaerőpiactól legtávolabb lévő munkaszocializációjának fenntartása/fejlesztése, valamint a munkára kész állapot megteremtése vagy éppen megőrzése ugyancsak célja lehet a közfoglalkoztatási programoknak. Ezek a programok szabályozottak, sokszor a résztvevőknek valamilyen formában együttműködési kötelezettségük van a munkaerő-piaci intézményrendszerrel. A közfoglalkoztatás mint munkateszt lehetőséget nyújt a potenciális munkaadóknak a megfelelő munkakészségűek kiválogatására, kockázatmentes alkalmazására.

* Ezúton szeretnénk megköszönni a kutatások során közreműködő szakértők segítségét: Adler Judit, Aladi Gusztáv, Borsós Gabriella, Csoba Judit, Kulinyi Márton, Kuti Éva, Laczkó Zsuzsa, Laczkó Zsuzsa, Lakatos Ildikó, Mód Péter, Nagy Judit, Nagyné Varga Ilona, Orsós Éva, Scharle Ágota, Szeder-Kummer Mária, Szulimán Zsolt, Tamási Ildikó.

¹ A kutatás módszertanának leírását lásd a 2.4. Függelékben.

Munkaerő-piaci integráció: sok közfoglalkoztatási program célul tűzi ki, hogy segítse a nyílt munkaerő-piaci integrációt. E programok jellemzően személyi fejlesztési, képzési elemeket tartalmaznak, és változatos munkalehetőségeket kínálnak (Koltai, 2013).

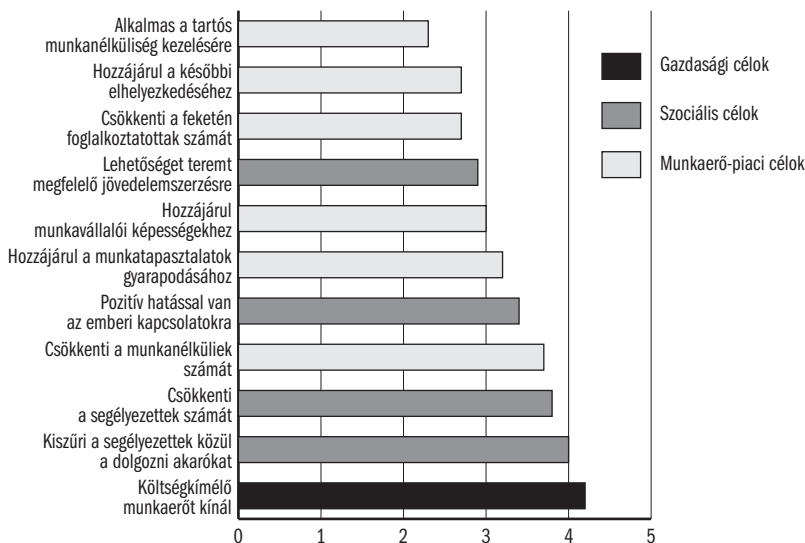
A legtöbb közfoglalkoztatási program nem tisztán csak ez egyik vagy másik célt követi, hanem azok valamilyen kombinációját. A hazai tapasztalat is hasonló, az elmúlt 20 évben a közfoglalkoztatási programok célrendszere változó volt, hol az egyik hol a másik feladatkör került előtérbe.

A közfoglalkoztatás céljai a vizsgált közfoglalkoztató szervezetek szerint

Kutatásunk egyik legfontosabb kérdése az volt, hogyan értékelik a közfoglalkoztatásban részt vevők a program céljait és eredményeit. A szervezők milyen mértékben igyekeztek segíteni a közfoglalkoztatásban részt vevők munkavállalói képességeinek felélesztését, fejlesztését, későbbi elhelyezkedésüket. A kutatásban 870 (2012-ben működő) közfoglalkoztató szervezetet kerestünk meg, ezek elsősorban közintézmények, önkormányzati tulajdonú szervezetek voltak. A közreműködőknek válaszaikat ötfokozatú skálán kellett megadniuk, ahol az 1-es az „egyáltalán nem értek egyet”, míg az 5-ös osztályzat a „teljes mértékben egyetérték” választ jelentette. Az összesített eredményeket a 2.4.1. ábra mutatja.

2.4.1. ábra: A közfoglalkoztatási célok megjelenése

„Az Ön szervezete által szervezett közfoglalkoztatás az Önök településén...”



A legmagasabb egyetértés a szervezők hozzájárulása a közvetlen gazdasági problémák megoldásához kapcsolódó célok esetében mutatkozott. Ezt követ-

te a *szociális jellegű célok* csoportja, amelyben a leginkább a közfoglalkoztatás munkatesztfunkciójával kapcsolatban mutatkozott egyetértés.²

A közfoglalkoztatás *munkatesztfunkcióját* több mint kétharmados támogatottság övezi (68 százalék). A válaszadóknak mindössze 3 százaléka nem hisz abban, hogy az általa szervezett közfoglalkoztatás „kiszűri, hogy ki az, aki a segélyezettek közül dolgozni akar”.

A szervezők szerint a közfoglalkoztatás célja elsősorban az önkormányzatok számára *olcsó munkaerő biztosítása, valamint a segélyezettek szűrése, aktiválása*. A válaszadók 56 százaléka inkább egyet értett azzal, hogy a közfoglalkoztatás „csökkenti a munkanélküliek, illetve a segélyezettek számát” (3,7-es pontátlag). Bár a tartós munkanélküliség kezelését nem várják a közfoglalkoztatók, de egyértelmű számukra, hogy amíg közmunkán van valaki, addig megtakarítható a számára kifizetendő segély. Bizonyára emiatt értett egyet a válaszadók nagyobb része (62 százaléka) azzal értékeléssel, amely szerint a közfoglalkoztatás „csökkenti a segélyezettek számát” (3,8-as pontátlag).

Arra a kérdésre, hogy a közfoglalkoztatottak a *részvételt lehetőségként vagy kényszerként* élik-e meg, válaszok teljesen megoszlottak: 36 százalékuk szerint lehetőségként, 37 százalékuk szerint kényszerként. Az elutasító válaszok viszont már erősen eltérnek: 12 százalék szerint egyáltalán nem lehet kényszerrel beszélni, míg csak 5,7 százalék utasítja el, hogy a közfoglalkoztatást a résztvevők lehetőségként élnék meg. Egy 2010-ben készült kutatás, amelyben a közfoglalkoztatásban résztvevőket vizsgálták, megállapította, hogy a résztvevőknek csak alig több mint fele lépett be saját akaratából a munkába (Csoba és szerzőtársai, 2010).

A közfoglalkoztatás *szegénységnyhító hatásával* kapcsolatosan sem túl magas az egyetértés, annak ellenére, hogy a közfoglalkoztatás a segélynél magasabb szintű jövedelmet biztosít. Csak a válaszadók 28 százaléka értett egyet azzal, hogy „a közfoglalkoztatás lehetőséget teremt a helyieknek megfelelő jövedelemszerzésre”.

Az interjúkban és kérdőívek nyitott kérdéseire adott válaszaiból *szubjektív képet* is kaphatunk. Néhány megkérdezett szerint a közfoglalkoztatási jövedelem „több mint a segély”, de máshol: „pár ezer forinttal többért egész nap fizikai munkát végezni, oda-vissza utazni, nem csoda, hogy nincs munkafegyelem”. Egy másik válaszadó szerint „Nekik nem az a kis pénz számít. A tűzifa, a gomba, a közösségi kert terményei, az valamit jelent”. Máshol a következőt hallottuk: „Kár, hogy egy családban csak egy ember, az is csak pár hónapig lehet közfoglalkoztatott”.

A válaszadók 62 százaléka nem értett egyet azzal az állítással, hogy közfoglalkoztatás „alkalmas a tartós munkanélküliség kezelésére” (35 százalékuk egyáltalán nem értett egyet, csupán 15 százalék találta alkalmas eszköznek, az átlagosztályzat 2,3 volt). Ez volt a leginkább elutasított cél. Egy korábbi, az Út a munkához program idején készült felmérés szerint a felmérés részt-

2 „A szervezete által szervezett közfoglalkoztatás a településen költségkímélő munkaerőt kínál az önkormányzati intézményi feladatok ellátására” megállapítás 4,2-es átlagosztályzatot kapott. „A közfoglalkoztatás kiszűri, hogy ki az, aki a segélyezettek közül dolgozni akar” állítás 4-es átlagosztályzatot kapott.

vevőinek 6 százaléka találta a közfoglalkoztatást a tartós munkanélküliség kezelésére alkalmas eszköznek, 67 százalékuk szerint viszont átmeneti megoldást nyújthat (Petz, 2011).

A válaszadók szerint 2012-ben a közfoglalkoztatottak 90 százaléka újra segélyezett/járadékra jogosult státusba került, 80 százalékuk szerint pedig újra ugyanilyen közfoglalkoztatási programba került. Az igen magas (80–100 százalékos) és szezonális-függő visszakerülési valószínűség határozottan a közfoglalkoztatás „körben forgó” jellegét mutatja (segély-közmunka-segély). E jelenség már 15 éve megfigyelhető (Csoba és szerzőtársai, 2010). Különösen nehéz helyzetben vannak azok, akik már többször vettek részt közfoglalkoztatásban. A harmadik alkalom után kialakul az úgynevezett beragadási hatás (*locking-in effect*), amely során a közfoglalkoztatott elhelyezkedési esélyei alacsonyabbak, mint a közfoglalkoztatásba belépés előtt voltak (Csoba és szerzőtársai, 2010, Hudomiet–Kézdi, 2008). Nem szabad megfeledkeznünk azonban arról a tényről sem, hogy a közfoglalkoztatóknak sokszor érdekük a jó munkásokat megtartani, újra és újra behívni, a jól bevált munkaerőt nem szívesen cserélik. Így a közmunkás és a közfoglalkoztató is megszokja a közfoglalkoztatás körben forgó jellegét, sőt igyekszik ott is tartani/ott maradni.

A közfoglalkoztatásnak egyik fontos célja lehet a *résztvevők munkavállalói készségeinek fenntartása, fejlesztése* annak érdekében, hogy jobb esélyekkel induljanak a valódi munkaerőpiacon. Így eredményként tekinthető, ha a közfoglalkoztatás „hozzájárul munkavállalói képességekhez”, vagy a „munkatapasztalatok gyarapodásához”. A 870 válaszadó átlagban közepes osztályzatot adott e kérdésre, csak mintegy harmaduk értett egyet azokkal a célokkal/hatásokkal, amelyek a közfoglalkoztatottak egyéni fejlesztéséhez, munkavállalói készségeik fejlődéséhez kapcsolódnak.

A válaszadóknak 43 százaléka szerint a közfoglalkoztatás pozitív hatással van az abban *résztvevők emberi kapcsolataira*, s csak 19 százalék utasította ezt el. Egy 2010-ben készült felmérés ugyanebben a kérdésben jóval magasabb, 74 százalékos egyetértést mért (Petz, 2011). Az interjúalanyok is hangsúlyozták ezt a szempontot: közösségek alakulnak ki (egy településen megtartották a „közmunka ünnepét” is), „együtt jönnek-mennek”, „jobban odafigyelnek egymásra”.

A válaszadók 33 százaléka szerint a közfoglalkoztatás „hozzájárul a közfoglalkoztatott személyek *munkavállalói képességeinek felélesztéséhez, fejlesztéséhez*”, de ugyanilyen arányú (34 százalék) volt e nézet elutasítása is. A munkatapasztalatok gyarapodása már több válaszoló szerint értékelhető pozitívan: 39 százalékuk szerint a közfoglalkoztatás hozzájárul a közfoglalkoztatásba kerülők munkatapasztalatainak gyarapodásához.

Az interjúk információi ezt a képet még tovább árnyalták. Többek szerint van egy csoport, akinek már az is hasznára van, ha naponta be kell járnia valahová, közösségbe. Sokan most kerülnek először munkaviszonyba „munka-

normát ad, megélik, hogy vannak elvárások” Van, akinek olyan a szakmája, hogy abban lehet munkát szervezni neki, de sajnos ez leginkább csak a szakiparosoknál fordul elő. Nőknek, gyenge fizikumúaknak kevés a megfelelő munkalehetőség. Oktatásra csak szórványosan és csak egyes munkakörre betanító munkára volt lehetőség, de erre a rövid program szakaszok sem adtak korábban teret. Egyik polgármester erről a következőket mondta: *„Az értelmes munka kevés, a kvázi munkahelyek, az itt szerzett tapasztalatok a munka világában nem jelentenek semmit”, „ez csak inkább a csapatszellemet segíti.”*

Igen gyakran várják, hogy a *közfoglalkoztatás adjon kivezető utat* a munkaerőpiacon, azaz járuljon hozzá a közfoglalkoztatott későbbi elhelyezkedéséhez. A már említett 2010-es kutatás, amely a közfoglalkoztatókat kérdezte, megállapította, hogy a válaszadók 2,7 százaléka szerint több esetben segítette az elhelyezkedést a közmunka, míg 37 százaléka szerint semmilyen mértékben nem segítette az elhelyezkedést (Petz, 2011). Egy 2010-ben készült kontroll csoportos vizsgálat azt találta, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők átlagosan 4,6 százaléka helyezkedett el, az elhelyezkedés esélye pedig attól függően nőtt, amilyen mértékben állt távol a munkáltatói szervezet az önkormányzati közegtől (Csoba és szerzőtársai, 2010).

Kutatásunkban a válaszadók fele inkább nem értett egyet azzal, hogy a *közfoglalkoztatás hozzájárul a későbbi elhelyezkedéshez* (50,9 százalék), miközben csak minden ötödik válaszadó találta ezt a célt érvényesnek, és így a második legrosszabb (mindössze 2,7-es) osztályzatot kapta.

A személyes interjúk e területhez külön érdekes információkkal szolgálnak. Ezek is megerősítik azt a már említett jelenséget, hogy a foglalkoztatók abban érdekeltek, hogy a közmunkában tartsák a megfelelő képességű dolgozókat, lefölezzék a célcsoportot. Többen bevallottan a jó munkaerőt, szakiparosokat stb. lebeszéljük az elsődleges munkaerőpiacra való kilépésről. „Megmondtam neki, hogy hát igaz, hogy itt kevesebbet kapsz, de nem kell utazni, háromkor már otthon vagy...” Mások csak annyit mondtak, hogy nem akadályozná meg, ha elmenne a jó közmunkás. Egy munkaügyi kirendeltség vezetője pedig arról panaszkodott, hogy „ha három nap alatt kell feltölteni egy 200 fős programot, akkor minden épkézláb embert berendelnek”, függetlenül attól, hogy ki tudná-e ajánlani esetleg nyílt piaci munkahelyre.

A közfoglalkoztatás szervezőit megkérdeztük arról is, hogy a programban való részvételnek köszönhetően szerintük milyen arányban tudnak *elhelyezkedni az elsődleges munkaerő-piacon*. Nem tettünk különbséget a bejelentett és a „feketemunka”, illetve a tartós és az alkalmi munka között. Az igen erős szórás miatt a válaszok értékelésekor az adatok móduszával számoltunk, amely összességében 10 százalékos értéket mutat. Meg kell jegyeznünk, hogy nem volt eltérés azok közt, akik saját bevallásuk szerint mérik e mutatókat, és azok között, akik nem, és csak saját becsléseikre hagyatkoztak a válaszadáskor.

Értékteremtés

A kormányzat a közfoglalkoztatás átalakítása során legfontosabb célként az értékteremtő munkát jelölte meg, kiemelve a mezőgazdasági termelést, valamint a közüzemi szolgáltatások (köztisztasági, környezetgazdálkodási) ellátását.

Értékteremtés szempontjából három közfoglalkoztatási területet találtunk. A legnagyobb nyilvánosságot azon értékteremtő Start-mintaprogramok kaptak, amelyek állattenyésztést, növénytermesztést, illetve különböző termékek előállítását célozták. Másik terület, amelyben a közmunkások valamilyen közszolgáltatást végeznek. Ezek jellemzően közúti, mezőgazdasági útkarbantartás, gyom-, parlagfűirtás, közterület, köz- és magánerdő rendben tartása. A harmadik terület az integrált szervezésű közfoglalkoztatás. Ebben az esetben egy-egy munkahelyen csak néhány közmunkás „besegít” egyes közfeladatok ellátásába. Ilyenek például a polgármesteri hivatalokban a kézbesítői, portaszolgálati, egészségügyi, oktatási feladatok, a kulturális intézményekben a karbantartói, takarítói, konyhás stb. munkakörök, továbbá az egyházi vagy civil szervezetek segítő munkatársi funkciói. E három különböző terület más és más munkakörülményeket nyújt. Az első kettőben a közmunkások elkülönült csapatokban, brigádokban vehetnek részt a munkában. Létszámuk gyakran független attól, hogy az adott feladat ellátására hány fő lenne gazdaságilag optimális.

Mind a termelés, mind a csoportos közszolgáltatás esetében (kellő szakértelem mellett) az eredmény a létrehozott gazdasági érték. A foglalkoztatás hatása azonban a munkaerő-piaci reintegráció szempontjából már erősen megkérdőjelezhető. Ennek legfőbb okait a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) elnöke a következőképpen fogalmazta meg:

„A Start-munkaprogram azonban jelentősen különbözik az egyéb közfoglalkoztatási programoktól, a mezőgazdasági programok alapja ugyanis a *megfelelő szaktudás*. Az ilyen programok nem hoznak eredményt, ha a tervezés és a termesztés, állattartás irányítása megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező személyek nélkül működik.” (Zongor, 2013.)

A meglévő szervezetekhez *integrált közfoglalkoztatás* során egy működő szervezet biztosítja a munkafolyamatot. Sokkal nagyobb figyelmet kaphat a dolgozó beilleszkedése, munkaerő-piaci szempontból sokkal értékesebb a közfoglalkoztatás. Egy a kérdőívet kitöltő foglalkoztató megjegyzése szerint:

„Az állami-önkormányzati területen/feladatkörben vannak olyan ellátatlan, vagy hiányosan ellátott területek (kulturális, szociális szféra stb.) amelyek valós piaci igényt jelentenek – csak pénzt kell rá szánni! A haszna és hatékonysága elsősorban nem pénzben mérhető, de egyértelmű!”

Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben is alátámasztotta kutatásunk azon megállapítását, hogy a közfoglalkoztatók (jellemzően önkormányzatok) egyáltalán nem rendelkeztek sem szellemi (szakértelem, képzettség), sem pedig termelési infrastruktúrával. A közfoglalkoztatók egyöntetűen panaszkodtak az időbeli ütemezés kiszá-

míthatatlanságára, a támogatási keretek esetlegességére. A szükséges termelői infrastruktúra kiépítése, a szükséges piaci beágyazódás kialakulása hosszabb távú, tervszerű és konzekvens települési (sőt térségfejlesztési) folyamat részeként lehet csak hatékony. Sok esetben nem rendezett az értékesítés folyamata sem, sokszor nem tisztázott a közfoglalkoztatók termelői viszonya a helyi piaccal. Számos kérdés merül fel akkor is, ha a termék „belső felhasználásra” kerül (közszolgáltatások, például a közétkeztetés, során használják fel), például hogy azt milyen – önköltségi vagy piaci – áron kell azt számba venni. Másik kérdés, hogy a közmunka milyen hatással van a helyi termelők piacára, hiszen onnan fog hiányozni a fizetőképes kereslet. A legnehezebben megválaszolható kérdés azonban az, hogy egy ilyen „termelés” hogyan válhatna fenntarthatóvá.

A munka világától tartósan távol lévő százezrek aktivizálása, annak elérése, hogy legalább bizonyos százalékuk saját lábukra álljanak, évtizedek óta az egyik legnagyobb kihívás Magyarországon. Sok-sok ország sok-sok modellel kísérletezett. E tapasztalatokra támaszkodva az Európai Unió szakbizottsága rendszeresen szakmai, módszertani ajánlásokat dolgoz ki és tesz közzé. Az új munkahelyeket teremtő, vagy tranzitfunkciójú *szociális gazdaság szervezetei* (más néven *társadalmi vállalkozások*) sokféle jogi formában működhetnek.³ Jellemzőek a mikro- és kisvállalkozások, a nonprofit kft.-k, de lehetnek civil szervezetek, vagy akár szövetkezetek is. Az adott vállalkozáshoz és a helyi viszonyokhoz illő optimális jogi forma kiválasztása fontos a szervezet fejlődési képességének megteremtéséhez, fenntarthatóságához. A közfoglalkoztatással kapcsolatosan egyre több olyan kormányzati kezdeményezés is indult, amely célja a közfoglalkoztatottak bevonása szociális szövetkezetbe. Ennek kapcsán módosult a szövetkezetekről szóló jogi szabályozás is.

A közfoglalkoztatás céljai az egyén számára

3 A Nonprofit Enterprise and Self-Sustainability Team (NESsT) meghatározása szerint a társadalmi vállalkozás olyan tudatosan tervezett vállalkozói tevékenység, amely társadalmi problémák innovatív megoldására jött létre. A társadalmi vállalkozások lehetnek nonprofit szervezetek, amelyek üzleti modelleket alkalmaznak alapvető küldetésük eléréséhez, és lehetnek üzleti vállalkozások, amelyek üzleti céljaik mellett jelentős társadalmi hatás elérésére törekednek. Alapelvük az a kettős optimalizálás, amely gazdasági és társadalmi célok összehangolását, egyensúlyban tartását jelenti (Tóth–Varga–Varga, 2011).

A közfoglalkoztatottakra vonatkozó 2012–2013 között zajló panelkutatásunkban vizsgáltuk, hogy mik lehetnek a közfoglalkoztatás céljai az egyes szereplők számára. Megpróbáltuk bemutatni, hogyan élnek meg a közfoglalkoztatottak e formát, és most elvonatkoztatunk a rendszer általános társadalmi céljaitól és hatásaitól.

A közfoglalkoztatás a résztvevők számára különböző funkciókat testesít meg. Marie Jahoda elméleteire alapozva elemeztük ezeket (Jahoda, 1982).

A közfoglalkoztatottak számára a státuszjellegű funkciók voltak a legfontosabbak: ez a típusú munka biztosította a hasznosság érzését, és kiemelkedően a családi jövedelem biztosítását. A közfoglalkoztatás legnagyobb előnyeként *a megélhetést, a többletjövedelmet* emelték ki a résztvevők. 61 százalékuk szerint fontos, hogy ezzel a jövedelemmel hozzájárulnak a család bevételeihez. Közel 50 százalékuk ezzel a jövedelemmel megélhetést biztosított családjá számára, így esetükben a közfoglalkoztatás *a családfenntartói státust* is erősítette. Töb-

ben kiemelték, hogy a közmunka nyugdíjszerző időnek minősül, így közelebb kerülhetnek a biztonságot jelentő nyugdíjba vonuláshoz.

Tehát a válaszadók a közfoglalkoztatás szegénységenyhítő funkcióját tartották a legfontosabbnak. Ugyancsak előkerült, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatás jogosultságához 30 nap munkaviszonyt kell igazolni, ami a közmunkával teljesíthető.

„Azért jó a közmunka, mert több a keresetem, mint 22 500 forint, és gyűlnek a nyugdíjas-évek, meg amúgy sincs más munkahely.” „Nekem jó így, mert nem segélyből kell élni. A gyermeket el lehet tartani. Tudok rezsit fizetni is.”

Sokan (40 százalék) egyetértettek abban is, hogy *hasznos* feladatot látnak el közmunkásként. Ugyancsak fontos szempontként jelentkezett, hogy ez a közmunka *helyben van*, nem kell ingázni.

A *kapcsolati háló erősödését* a kérdezettek hozzávetőlegesen 20 százaléka érzékelte, ők jelezték, hogy a közfoglalkoztatásban részvétel során több ismerősük/barátjuk lett. Nagyjából hasonló arányban (18 százalék) voltak azok is, akik számára fontos az *aktivitás*, ők kiemelték, hogy a korábbinál nagyobb rendszeresség van a napjaikban. A közfoglalkoztatás e tényezői (aktivizáló funkció, a feladat hasznossága, a kapcsolati háló bővülése vagy a rendszerezett időbeosztás) járulnak leginkább hozzá ahhoz, hogy a munkavállalói késések fejlődjenek vagy fennmaradjanak.

A közfoglalkozottak *csak kevés hosszú távú lehetőséget* láttak ebben a foglalkoztatásban. A munkavállaláshoz szükséges képességek fejlődését kicsit több mint 14 százalékuk várta, míg a későbbi elhelyezkedéshez is csak kevesek szerint járul hozzá a közfoglalkoztatás (16 százalék). Vagyis a közfoglalkoztatás reintegrációs funkcióját nagyon kicsinek tartják. Sőt néhányan, egyenesen romboló hatásúnak tartották maguk is a közmunkát.

A közfoglalkoztatás *hátrányai* közül legtöbben a *kevés fizetést* emelték ki (29 százalék), amit árnyaltabban kell értelmeznünk. Hiszen a fizetés valóban alatta marad a minimálbérnek, de közmunka hiányában többségük számára csak szociális jövedelmek lennének elérhetőek, amelyeknél – ha nem is sokkal, de – magasabb a közmunkásbér. Az elmúlt években csökkenő segélyösszegekhez (amihez a hozzáférés is egyre nehezebb) képest a közmunka akár áhított jövedelmet jelenthet. Ezért többen is kiemelték, hogy így a segélynél többet tudnak keresni. A fizetés csökkenését különösen azok nehezmenyezik, akik már hosszabb közmunkás múlttal rendelkeznek, és a jelenlegi jövedelmet a korábbiakhoz hasonlítják.

A közmunka munkaerő-piaci *reintegrációs* szerepéhez kapcsolódó kérdésekre gyakoribbak voltak a negatív válaszok, mint a pozitívak. A megkérdezettek 20 százaléka látott valamilyen negatívumot a közfoglalkoztatásban e téren. (Kevesebb ideje marad állást keresni, nem segít az elhelyezkedésben, kimarad az alkalmi munkából, közmunkás múltja miatt nem veszik fel dolgozni). Nagyon markánsan jelentkezett viszont a tartósság igénye, sokan je-

lezték, hogy el tudnák fogadni a közmunkát állandó foglalkoztatásként (sőt vannak, akik igényelnék is).

A közfoglalkoztatottak jó része meglehetősen kilátástalannak látja jövőjét, nem gondolják, hogy el fognak tudni helyezkedni. Sokszor egyáltalán nincsenek hosszú távú terveik, elképzeléseik.

„Nem fogok tudni elhelyezkedni sehol. Se határozatlan, se határozott időre. Nekem csak a közmunka marad mint lehetőség. Mert cigány vagyok”

Összefoglalás

A közfoglalkoztatás minden eddigi formáját számos kritika érte/éri. Hol a munkaerőpiacra visszavezető hatását, máskor a szervezés, illetve a dolgozók gyenge munka teljesítményét vagy a minimálbér alatti fizetést kifogásolják. Mások a közfoglalkoztatás magas állami költségeit, a vállalandó önrész mértékét vagy az igazgatás folytonos változását támadják. Az elmúlt 20 évben a különböző nevű és keretű hazai közfoglalkoztatási programok különböző kihirdetett és ki nem mondott célokat kívántak elérni. Miközben számos célnak és elvárásnak a közfoglalkoztatás nyilvánvalóan nem tudott megfelelni. Így természetes, hogy egyszerre van jelen az állandó – és mindig jól megalapozható – elégedetlenség és a közfoglalkoztatás nélkülözhetetlenségének megfogalmazása.

Jelenleg a kormányzat a közfoglalkoztatás elsődleges célját szociális irányba kívánja elmozdítani (*HVG*, 2015), vagyis kimondott cél az, hogy a közfoglalkoztatás váltsa fel a segélyezést. Vagyis kimondottan is a szegénységnyhító funkciót helyezik előtérbe. Ez a szemlélet a közfoglalkoztatást kiemeli a munkaerő-piaci eszközök köréből, és a szociális ellátórendszer részévé teszi, mindezt úgy, hogy a kötelezés és a helyi függőségi viszonyok erősödése egyre kiszolgáltatottabbá teszi a szegénységben élőket. Ezzel párhuzamosan célként továbbra is jelen van a Start-munkaprogramok termelési célja is.

„A kistérségi Start-mintaprogram mezőgazdasági projektjében részt vevők esetében az önellátás lehetőségének biztosítását, majd a védett környezetben (szociális szövetkezet), szakmai segítséggel történő munkavégzést követően elérhető cél a nyílt munkaerőpiacra történő kilépés” – tájékoztatta a Népszabadságot a minisztérium (NOL, 2012).

A közfoglalkoztatás szervezői és a közfoglalkoztatottak körében a nyílt munkaerő-piaci integráció célja egyre inkább háttérbe szorul, szinte el is tűnik. A közfoglalkoztatók az egyre növekvő létszám nyomásában igyekeznek minél több helyi lakost bevonni, ezzel a szegénységet enyhíteni, és költségkímélő munkaerőt biztosítani közfeladataik ellátására. Számukra a közfoglalkoztatás munkaerő-piaci funkciói nem relevánsak, nem reálisak. A közfoglalkoztatók szerint ez a fajta foglalkoztatás nem fejleszt ki olyan készségeket, kompetenciákat, amelyek utat nyitnak a nyílt munkapiaci állások eléréséhez. Munkaerő-piaci képességeket fejlesztő erőforrások sem állnak rendelkezésre. A közfoglalkoztatás szervezői számára valójában a

jól teljesítő közmunkások megtartása érdekük, különösen az értékteremtő, termelő közfoglalkoztatásban.

A közfoglalkoztatottak képe hasonló. Jövőképük sok esetben kilátástalan, és kevesen látnak kitörési lehetőséget a közfoglalkoztatásban, de könnyen elérhető és a segélyezésnél magasabb jövedelmet jelent. A legnagyobb igény a tartósság iránt jelentkezik, vagyis a közfoglalkoztatás a többség számára olyan munkaforma, ami elfogadható jövedelmet nyújt (amíg van), és még mindig kiszámíthatóbb, mint például a szürkefoglalkoztatás a nyílt munkaerő-piacon.

A tanulmányban bemutatott tendenciák is alátámasztják a közfoglalkoztatás teljes funkcióváltását. Immár nem a foglalkoztatáspolitikai eszközöként tekintenek a szereplők erre az eszközre, nem jelenik meg a nyílt munkaerő-piaci integráció igénye, hanem a szegénységnyhítés és a segélyért cserébe aktivitás kerül előtérbe. Ez a folyamat minden szereplőben csökkentti annak igényét, hogy aktív lépéseket tegyen az elhelyezkedés érdekében. Ezt mutatja azon kutatási eredményünk is, hogy a megkérdezett közfoglalkoztatottak álláskereső aktivitása drasztikusan visszaesett 2013–2014 során.

Az utolsó kérdezési hullám idején (2014. február–március) már csak 15 százalékuk keresett munkát (az egy évvel korábbi 42 százalékkal szemben), 13 százalékuk nézett álláshirdetéseket (ez az arány korábban 47 százalékos volt), s csak 8 százalékuk jelentkezett valamilyen állásra (a korábbi 33 százalékkal szemben), állásinterjúra gyakorlatilag már senki sem ment el, pedig korábban minden ötödik megkérdezett (19 százalék) jelezte, hogy azt is megtette egy piaci munka reményében (Koltai, 2014).

2.4. Függelék

A kutatások módszertana

A közfoglalkoztató szervezeteket vizsgáló kutatás során kvalitatív és kvantitatív módszerekre is alapoztuk munkánkat.⁴ A közfoglalkoztatást végzők számára kidolgozott szervezeti kérdőívet online felületen, e-mailes visszaküldéssel vagy kinyomtatott példányon is ki lehetett tölteni. Az alapsokaságot a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat által számunkra szolgáltatott adatbázis képezte, amely a 2011–2012 során közfoglalkoztatási támogatásban részesült 8537 szervezet adatait tartalmazta. Az alapsokaság szervezeteit jellemzően e-mailben kerestük meg. Mivel eredményeinket torzította volna a leghátrányosabb helyzetű kistérségek, illetve kistéleplési foglalkoztatók alacsony internethasználata, így közülük véletlenszerűen kiválasztottunk 200 szervezetet, amelyek számára kinyomtatva is megküldtük a kérdőívet. Így elértük, hogy a kitöltők 26 százaléka e térségekben működik.

Összesen 870 kérdőív adatait tudtuk feldolgozni a vizsgálat során, amelyek túlnyomórészt online érkeztek hozzánk. A válaszadó szervezetek 2011-ben összesen 52 ezer főt, 2012-ben 40 ezer főt érintettek. Ez közel 20 százalékát jelenti az érintett közfoglalkoztatottak 2011. évi országos létszámának (256 ezer 607 fő [Tajti 2012]). Emellett a kutatás során húsz mélyinterjút is készí-

⁴ A teljes kutatási jelentések elérhetők: eselylabor.hu, Koltai-Kulinyi (2013), Koltai (2013), (2014).

tettünk kiválasztott helyszíneken és szervezetekben (országos szervezetekben, különböző méretű településeken, a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben stb.) a közfoglalkoztatásban érintett szervezetek képviselőivel, önkormányzatokkal, munkaügyi szervezet vezetőivel, valamint szakértőkkel. A kutatások során három fókuszcsoportos beszélgetés is zajlott, amelyeket egy-egy településen, illetve térségben a közfoglalkoztatásban érintett szervezetek részvételével készítettünk.

A válaszadó szervezetek területi eloszlása változatos képet mutat. Az egész ország területéről érkeztek válaszok, a legmagasabb arányban 11–11 százalékból Bács-Kiskun és Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből válaszoltak. 2012-ben a közfoglalkoztatottak közel 20 százaléka e két megyében dolgozott. A többi megyében a közfoglalkoztatottak megoszlásához hasonló válaszadási arányt tapasztaltunk, valamivel magasabb volt a válaszadási hajlandóság Veszprém és Győr-Moson-Sopron megyében, alacsonyabb Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. A válaszadók között (akárcsak a közfoglalkoztatás szervezők teljes sokasága körében) a települési önkormányzatok túlnyomó többségben vannak, 67,5 százaléka közülük került ki. További 13 százalék önkormányzati intézmény és 4 százalék önkormányzati társulás, tehát a válaszadók 84 százaléka közintézményként szervezi a közfoglalkoztatást. 2012-ben a közfoglalkoztatottak 75 százaléka ezekben az intézményekben dolgozott (Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis), így nem csoda, hogy a válaszadók között is ilyen magas e szervezetek aránya.

A közfoglalkoztatásban részt vevőkre vonatkozó kutatás során 2013 március–áprilisában öt kiválasztott kistérségben 283 közfoglalkoztatásra felvett személlyel készítették szakembereink strukturált interjút. A kistérségeket úgy választottuk ki, hogy a lehető legnagyobb változatosságot kapjuk jellemzőikben. Mindezzel együtt ki kell emelnünk, hogy a kutatás mintavételi módszere nem biztosítja a reprezentativitást. Célunk inkább az volt, hogy a közfoglalkoztatottak helyzetéről, életéről kapjunk képet. A panelkutatás során négy alkalommal kérdezzük meg a bevont személyeket: első két alkalommal a közfoglalkoztatás megkezdésekor, majd a közfoglalkoztatás befejezésekor illetve kilépésekor, negyedik alkalommal pedig a befejezést követően három hónappal.

Mintánk reprezentatív a nemek eloszlása tekintetében, és 3–5 százalékos eltéréssel a legmagasabb iskolai végzettség tekintetében is. A mintában kismértékben felülreprezentáltak az idősebb korosztályok, emiatt súlyoztuk a mintát. Emellett fókuszcsoportokat, interjúkat is szervezünk, amelyek résztvevői a közfoglalkoztatás érintettjei (szakemberek, helyi foglalkoztatók, közfoglalkoztatást szervezők, önkormányzat stb.).

2.5. KÖZMUNKÁSOK A LEGÁLIS MUNKAERŐPIACON

KÖLLŐ JÁNOS

A közmunkások piaci munkavállalásáról, „bekapcsolódásukról a munka világába” a legutóbbi szinte semmilyen információ nem állt rendelkezésre. Csak 2011 óta, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) követéses vizsgálatainak jóvoltából állapítható meg, hogy a közmunkások milyen munkaerő-piaci státusban vannak a kilépésüket követő hatodik hónapban. Az erről készült elemzések (*Molnár és szerzőtársai*, 2014, *Cseres-Gergely–Molnár*, 2014) tanulságait a Közelkép 2.3. és 2.6. alfejezetei foglalják össze.

Az államigazgatási adatokat használó követéses vizsgálatokból nyerhető kép nemcsak azért töredékes, mert a közmunkások valódi állásainak nagyobb része bejelentetlen (*Farkas és szerzőtársai*, 2014), hanem mert az érintett népeség esetében az elhelyezkedést nem valamiféle révbe érkezésként, hanem egy hektikus munkaerő-piaci pálya epizódjaként érdemes elképzelnünk. Erről adnak képet az itt közölt számítások, amelyek nyolc éven át, havi pontossággal követik a közmunkások egy népes, több mint 25 ezres mintáját.

Adatok

Az adatok forrása egy különlegesen nagy méretű államigazgatási paneladatbázis, ami az Országos Egészségpénztártól, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságtól, a Nemzeti Adó- és Vámhivaltól, az Oktatási Hivaltól és a Nemzeti Munkaügyi Hivaltól származó egyéni adatok összekötésével keletkezett. A 2002-ben 5–74 éves népességből vett 50 százalékos mintában – az anonimizálás és az MTA Közgazdaság-tudományi Intézet Adatbankjában elvégzett átalakítások után – havi szinten követhető, hogy a megfigyelt egyén dolgozott-e, hány napot, milyen munkakörökben és jogviszonyokban, milyen munkáltatóknál és mennyit keresett.

Az adatbázisban 2011 harmadik negyedévétől kezdve különböztethetők meg a közfoglalkoztatottak, de az esetszámuk csak az utolsó negyedévben érte el a más adatforrásokból ismert nagyságrendet. A kapcsolt panelben 97 ezer olyan egyén azonosítható, aki 2011. negyedik negyedévében legalább egyszer végzett közmunkát, ők átlagosan három hónapot dolgoztak közfoglalkoztatottként, összesen 195 ezer emberhónapot teljesítettek, amiből 65 ezres átlagos állományi létszámra következtethetünk.¹ Ez nagyobb, mint a KSH intézményi munkaerő-piaci statisztikájában közölt 54 ezres létszám, de kisebb, mint amit *Cseres-Gergely–Molnár* (2014) számítottak NMH-adatok alapján (77,6 ezer). Az eltérések okaira megfelelő adatok hiányában nem tudunk magyarázatot adni, annyi azonban állítható, hogy az adatbázisunk lefedi a megfigyelt időszakban közmunkát végzők döntő részét.

¹ A 195 ezer emberhónapot 65 ezren teljesítették volna, ha a három hónapban mindvégig munkában álltak volna.

A tanulmányban a 2011 negyedik negyedévében közmunkát végzők 2003. január és 2010. december közötti munkaerő-piaci pályáját vizsgáljuk. A közölt számítások az államigazgatási paneladatbázisból vett 50 százalékos (tehát a teljes népességből vett 25 százalékos) mintára vonatkoznak. A mintát 24 195 fő alkotja, akikről 2,323 millió havi megfigyelés áll rendelkezésre. A szűkítésre a szerző rendelkezésére álló gépi kapacitás korlátai miatt volt szükség.

Az elemzés fő kérdése, hogy a 2011. év végi közfoglalkoztatottak a korábbiakban milyen arányban dolgoztak „valódi”, nem közmunkás-munkahelyeken. Ez közvetlenül nem állapítható meg, mert – mint említettük – 2003–2010-ben a foglalkozási jogviszonyok között nem szerepelt a közmunka. Ezért kerülő utat választunk, kihasználva, hogy 2011 előtt a közmunkások elsősorban többsége a költségvetési szektorban dolgozott, és minimálbért keresett. Valódi állásban dolgozónak azt tekintettük, aki kettős könyvelést folytató vállalatnál, egyéni vagy társas vállalkozóként, östermelőként, segítő családtagként, bedolgozóként vagy alkalmi munkakönyvvvel dolgozott, továbbá azt a személyt, aki kettős könyvelést nem folytató vállalatnál vagy költségvetési intézménynél dolgozott, de a napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra jutó összegének 110, illetve 150 százalékát (alsó és felső becslés). Természetesen ez a közelítő eljárás két okból sem mentes a hibáktól: a) valódi állásban lévőknek tűnnek fel azok, akik esetében az önkormányzat jelentős mértékben kiegészítette a közmunkásfizetést; b) a közmunkások közé sorolódnak azok, akik a valódi munkahelyükön a minimálbér 110 vagy 150 százalékánál kevesebbet kerestek napi szinten, vagy azért, mert alacsony a bérük, vagy azért, mert alacsony-közepes keresetű részmunkaidősként dolgoztak. A második forrásból származó torzítás nyilvánvalóan sokkal erősebb, ezért a *számításaink alábecslik a valódi munkahelyeken történő munkavégzés valószínűségét*.

A következőkben először azt nézzük meg, hogy a vizsgált népesség foglalkoztatásához milyen arányban járult hozzá a valódi és a közfoglalkoztatás, majd a valódi munkaviszonyok gyakoriságát és hosszát elemezzük. Végül megvizsgáljuk, milyen szerepet játszott a munkaviszonyok száma a teljes időszakban elért összfoglalkoztatás szintjének meghatározásában.

Közmunka és piaci munka – becslések

Az 2.5.1. táblázat szerint a 2011 végén közmunkát végzők 2003–2010 közötti foglalkoztatási rátája igen alacsony, átlagosan 25 százalékos volt, ami jelentősen elmarad még a 0–8 osztályt végzettek országos átlagától is.²

Becslésünk szerint ennek az alacsony foglalkoztatási rátának a nagyobb része jött valódi munkaviszonyból: a közmunka elhatárolásánál alkalmazott bérküszöbtől függően 14–16 százalék jött piaci munkából és 9–11 százalék közmunkából. A valódi munkaviszonyokban szerzett foglalkoztatás a várokozásoknak megfelelően visszaesett a válság időszakában, és ezt csak 2009-ben pótolta a közmunka. Az Orbán-kormány hivatalba lépésének évében a

2 A 15–59 éves, nem tanuló, 0–8 osztályt végzett népesség foglalkoztatási rátája 2005 tavaszán például 45,6 százalékos volt. (Saját számítás a KSH munkaerő-felmérésének 2005. április–júniusi hullámából).

közfoglalkoztatás szintje átmenetileg csökkent, ami az itt vizsgált népesség foglalkoztatási rátáját 20 százalék alá süllyesztette.

2.5.1. táblázat: A 2011. negyedik negyedévében közmunkát végzők foglalkoztatása, 2003–2010 (becsült értékek,^{a,b} a havi megfigyelések éves átlagai, százalék)

Év	Közmunkán dolgozott becslés	Valódi állásban dolgozott ^a becslés	Nem dolgozott legális állásban tény	Összes megfigyelés
2003	7,0	17,0	76,0	100,0
2004	6,9	17,1	76,0	100,0
2005	8,2	16,1	75,7	100,0
2006	8,7	16,7	74,6	100,0
2007	8,4	16,3	75,3	100,0
2008	9,5	16,2	74,3	100,0
2009	17,4	13,1	69,5	100,0
2010	4,1	14,7	81,2	100,0
2003–2010-ben átlagosan	8,8	15,9	75,3	100,0

Év	Közmunkán dolgozott becslés	Valódi állásban dolgozott ^b becslés	Nem dolgozott legális állásban tény	Összes megfigyelés
2003	8,6	15,4	76,0	100,0
2004	8,3	15,5	76,0	100,0
2005	9,8	14,5	75,7	100,0
2006	10,8	14,8	74,6	100,0
2007	10,4	14,3	75,3	100,0
2008	11,8	13,9	74,3	100,0
2009	20,4	10,3	69,5	100,0
2010	8,5	10,3	81,2	100,0
2003–2010-ben átlagosan	11,1	13,6	75,3	100,0

A megfigyelések száma: 2 322 720 emberhónap, 24 195 fő.

Valódi állásban dolgozónak tekintettük, aki kettős könyvelést folytató vállalatnál, egyéni vagy társas vállalkozóként, östermelőként, segítő családtagként, bedolgozóként vagy alkalmi munkakönyvvvel dolgozott, továbbá, ha kettős könyvelést nem folytató vállalatnál vagy költségvetési intézménynél dolgozott, és napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra jutó összegének a) 110 százalékát, b) 150 százalékát.

^a A valódi állásban dolgozó napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra jutó összegének 110 százalékát.

^b A valódi állásban dolgozó napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra jutó összegének 150 százalékát.

Forrás: OEP–ONYF–NAV–NMH–OH kapcsolt paneladatbázis, a 2011. negyedik negyedévében közfoglalkoztatásban részt vettek adatai.

A 2.5.2. táblázat a vizsgált egyénekre vonatkozó különböző indikátorokat mutat be. Látható, hogy a nagy többségük 2010–2013 között legalább egyszer megfordult valódi, legális munkahelyen. A legalább egyszer állásba lépők

átlagosan 17–20 hónapot dolgoztak végig ilyen munkahelyeken a 96-ból, és ilyenkor az országos napi átlagbér 50–51 százalékát keresték a közmunkán elért 37–41 százalékkal szemben.

2.5.2. táblázat: A 2011. negyedik negyedében közmunkát végzők különféle munkaerő-piaci mutatói, 2003–2010 (becsült értékek a foglalkoztatási jogviszony jellege és a kereseti szint alapján)

Munkaerő-piaci mutató	Arány/átlag	
	alsó becslés	felső becslés
Legalább egyszer dolgozott valódi állásban (százalék)	70,9	75,3
A valódi állásban legalább egyszer dolgozók munkában töltött hónapjai (átlag)	17,2	19,6
Átlagos napi kereset valódi állásban ^a (százalék)	49,8	50,5
Átlagos napi kereset közmunkán (százalék)	37,3	41,0

A megfigyelések száma: 24 195 fő.

^a Az országos napi átlagkereset százalékában

Forrás: OEP–ONYF–NAV–NMH–OH kapcsolt paneladatbázis, a 2011. negyedik negyedében közfoglalkoztatásban részt vettek adatai.

Az adatok cáfolják azokat a népi bölcsességeket, amelyek szerint a közmunkások „foglalkoztathatatlanok”, „hírből sem ismerik a valódi munkát”, „már a szüleik sem dolgoztak” és a többi: a háromnegyedük már látott belülről valódi, legális munkahelyet. A piaci foglalkoztatásuk hosszabb távon mégis nagyon alacsony, ami a valódi munkaviszonyok hosszeloszlásának kérdéséhez vezet. Ezt a következő alfejezetben veszünk szemügyre.

A piaci munkavégzés gyakorisága és hossza³

Mint a 2.5.3. táblázatban látható, a 2003–2010 között legalább egyszer dolgozók nyolc év alatt átlagosan háromszor léptek be piaci munkahelyre: valamivel kevesebb, mint az egyharmaduk egyszer, a negyedük kétszer, egy további negyedük háromszor vagy négyszer, az ötödük ennél is többször (a csúcstartó pedig 18-szor).

A piaci munkaviszonyok átlagos megfigyelt hossza 5,6 hónap volt. Ez alsó becslés, ami tartalmazza a 2003. január 1-jén már folyamatban lévő, valamint a 2010. december 31. után még folytatódó munkaviszonyokat is, melyek teljes befejezett hossza a megfigyeltnél nagyobb, esetenként sokkal nagyobb is lehet. A megfigyelt nyolc évben indult és befejeződött, „cenzorátlan” epizódok között természetesen túlreprezentáltak a rövid munkaviszonyok: az átlagos hosszuk 4,1 hónap volt.

Ezeket a munkaviszonyokat részletesebben is szemügyre vesszük a 2.5.1. ábrán, amely a befejezett epizódok eloszlásfüggvényét ábrázolja. A görbe pontjai azt mutatják, hogy a szóban forgó piaci munkaviszonyok hány százaléka tartott 1, 2, ..., 96 hónapnál rövidebb ideig. Látható, hogy a vizsgált években kezdődött és befejeződött piaci munkaviszonyok nagyjából 60 százaléka három hó-

3 A továbbiakban a 110 százalékos bérhatárral különböztetjük meg a piaci és közmunkát.

napnál, közel 80 százaléka fél évnél, 90 százaléka pedig egy évnél rövidebb ideig tartott.⁴ A közmunkások piaci összfoglalkoztatása tehát viszonylag sok, rövid epizódból áll össze, és a valódi munkaviszonyaik sem hosszabbak, mint a közmunka-epizódjaik: *Cseres-Gergely–Molnár* (2014) szerint az utóbbiak átlagos befejezett hossza 2011-ben 3,4, 2012-ben 5,1, 2013-ban pedig 5,9 hónap volt.

2.5.3. táblázat: A 2011. negyedik negyedévében közmunkát végzők foglalkoztatási epizódjai valódi munkahelyeken, 2003–2010

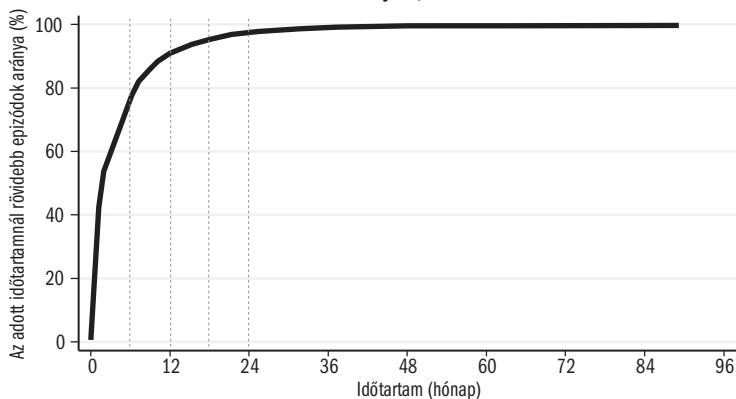
	Átlag, arány
Foglalkoztatási epizódok átlagos száma (darab)	3,0
A megfigyelt egyének megoszlása a valódi foglalkoztatási epizódok száma szerint (százalék)	
1	30,3
2	23,0
3	16,1
4	10,8
5	7,1
6	4,7
7 vagy több	8,0
A megfigyelt epizódok átlagos hossza (hónap)	5,6
A megfigyelt időszakban kezdődött és befejeződött epizódok átlagos hossza (hónap)	4,1

A megfigyelések száma: 54 833 epizód, melyek 18 228 egyénhez tartoznak. A befejezett epizódok száma 41 516, melyek 14 599 egyénhez tartoznak.

Valódi állásban dolgozónak tekintettük, aki kettős könyvelést folytató vállalatnál, egyéni vagy társas vállalkozóként, östermelőként, segítő családtagként, bedolgozóként vagy alkalmi munkakönyvvvel dolgozott, továbbá, ha kettős könyvelést nem folytató vállalatnál vagy költségvetési intézménynél dolgozott, és napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra jutó összegének 110 százalékát.

Forrás: OEP–ONYF–NAV–NMH–OH kapcsolt paneladatbázis, a 2011. negyedik negyedévében közfoglalkoztatásban részt vettek adatai.

2.5.1. ábra: A befejezett foglalkoztatási epizódok kumulált hosszeloszlása, valódi munkahelyek, 2003–2010



Az ábra azokra az epizódokra vonatkozik, melyek 2003 január 1. után kezdődtek és 2011 január 1. előtt fejeződtek be. A megfigyelések száma: 41 516 epizód, melyek 14 599 egyénhez tartoznak. Valódi állásban dolgozónak tekintettük, aki kettős köny-

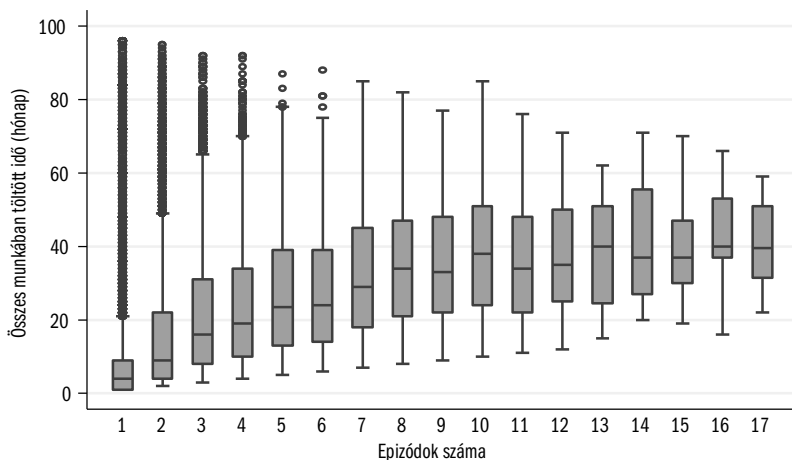
4 Megjegyezzük, hogy számításainkban nem teszünk különbséget az egyes munkáltatók között. Elképzelhető, hogy egy – mondjuk – négy hónapos folyamatos epizód során a vizsgált egyénnek nem egy, hanem két vagy három munkáltatója volt. Az adatbázisban a foglalkoztatási epizódok megbonthatók munkáltató szerint, ennek az elvégzése további kutatásra vár.

velést folytató vállalatnál, egyéni vagy társas vállalkozóként, őstermelőként, segítő családtagként, bedolgozóként vagy alkalmi munkakönyvvvel dolgozott, továbbá, ha kettős könyvelést nem folytató vállalatnál vagy költségvetési intézménynél dolgozott, és napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra eső összegének 110 százalékát.

Forrás: OEP–ONYF–NAV–NMH–OH kapcsolt paneladatbázis, a 2011. negyedik negyedévében közfoglalkoztatásban részt vettek adatai.

Végül, egy úgynevezett „doboz és bajusz” (*box-and-whiskers*) ábrát mutatunk be, annak érzékeltetésére, hogy milyen mértékben járult hozzá a munkaviszonyok száma a teljes időszakban mért összefoglalkoztatáshoz és ezen keresztül az összjövedelemhez. Az 2.5.2. ábra vízszintes tengelyén a piaci munkaviszonyok száma, függőleges tengelyén a 2003–2010-ben piaci munkaviszonyokban ledolgozott összes idő látható. Az egyes dobozok alsó éle az összes munkában töltött idő 25. percentilisét, felső éle a 75. percentilisét mutatja az adott számú epizóddal rendelkezők körében. A dobozok közepén látható vonal a medián. A „bajuszok” alja és teteje a legalacsonyabb, illetve legmagasabb, a folytonos eloszláshoz még kapcsolódó értékeket jelzik, a körök pedig az eloszlásból „kilógó” egyének ledolgozott idejét mutatják.

2.5.2. ábra: Összefüggés a foglalkoztatási epizódok száma és az összes munkában töltött idő között, valódi munkahelyek, 2003–2010



Stata *graph box* ábra. A dobozok alja az összes munkában töltött idő 25. percentilisét, teteje a 75. percentilisét mutatja az adott számú epizóddal rendelkezők körében. A dobozok közepén látható vonal a medián. A „bajuszok” alja és teteje a legalacsonyabb illetve legmagasabb kapcsolódó értéket jelzi. A körök az eloszlásból „kilógó” egyének elhelyezkedését mutatják.

Valódi állásban dolgozónak tekintettük, aki kettős könyvelést folytató vállalatnál, egyéni vagy társas vállalkozóként, őstermelőként, segítő családtagként, bedolgozóként vagy alkalmi munkakönyvvvel dolgozott, továbbá, ha kettős könyvelést nem folytató vállalatnál vagy költségvetési intézménynél dolgozott, és napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra eső összegének 110 százalékát.

Forrás: OEP–ONYF–NAV–NMH–OH kapcsolt paneladatbázis, a 2011. negyedik negyedévében közfoglalkoztatásban részt vettek adatai.

Könnyen megfigyelhető, hogy viszonylag magas, 30–40 hónapos összmunkaidőt azok értek el, akiknek nyolcnál több foglalkoztatási epizódjuk volt nyolcéves időtávon. Az egyetlen munkaviszonyból megszerzett összmunkaidő átlagosan nagyon alacsony, még ha létezik is egy kisebbség, melynek tagjai a középosztályi minták szerint, egyetlen, hosszú munkaviszonyból értek el akár 80–90 hónapot is elérő „összteljesítményt”.

Hogy milyen éles a kontraszt az *átlagos* munkavállaló és az *átlagos* közmunkás között, azt jól érzékeltetik a KSH munkaerő-felmérésének már idézett, 2005. április–júniusi hullámának adatai. E szerint a Magyarországon ekkor munkában állók átlagosan 106 hónapja, az általános iskolát végzetek 100 hónapja, sőt, még az annál kevesebbet végzettek is 63 hónapja dolgoztak a kérdezéskori munkahelyükön. Mivel az egy időben zajló, egy adott pillanatban megfigyelt epizódok legnagyobb valószínűséggel a félidejüknel tartanak, a befejezett munkaviszonyok átlagos hossza durván a fenti értékek duplájára tehető.

Következtetések

A közmunka kérdésein gondolkodó ember, jelen sorok írója is, gyakran esik abba a hibába, hogy a közmunkával a stabil piaci foglalkoztatást állítja szembe kívánatos alternatívaként, és a közmunkások oda való eljuttatását tartja a politika sikermutatójának. Az adatok azt sejtetik, hogy ez inkább vágyálom, mint reális célkitűzés.

A közmunkások valódi munkaerőpiacának sajátosságaiból kiinduló szakpolitikának inkább a piaci munkahelyekre való minél gyakoribb eljutást érdemes támogatnia. Ez egyfelől sokkal nagyobb türelmet követel: annak józan belátását, hogy a közmunka fegyelmező eszközként való használata – a legjobb állapotban lévő munkaerőpiacokat leszámítva – diszfunkcionális. A kiszámíthatatlan időpontokban érkező, kiszámíthatatlan hosszúságú munkára szóló „behívó” nemcsak a megélhetéshez elengedhetetlen informális munkát akadályozza, hanem az álláskeresést is. Márpedig sok munkaviszonyhoz sok álláskeresésre van szükség. Másfelől, minél többen, minél többször jutnak be valódi munkaszervezetekbe, annál nagyobb eséllyel választódhatnak ki közülük a tartós munkaviszonyra esélyesek. Mint a 2.10. alfejezetben láttuk, a közmunka jelenlegi gyakorlata kevésbé segít eljutni a valódi munkahelyekre. Amíg ez nem változik, hasznos lenne felszámolni minden olyan szabályozási elemet – ide értve egyes döntési jogkörök szabályozatlanságát is – ami akadályozza az instabil, rövid távra szóló, alkalmi munkákba való eljutást.

2.6. A KÖZFoglalkoztatásba Belépők Összetétele, 2011–2012*

CSERES-GERGELY ZSOMBOR

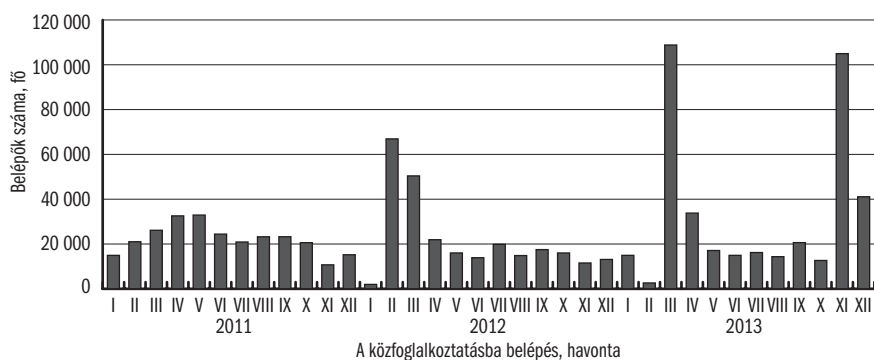
A közfoglalkoztatás legfontosabb deklarált célja, hogy elérje az általa megcélzott csoportot, és átmeneti munkalehetőséggel növelje annak foglalkoztathatóságát, ezért működésének legfontosabb mércéje e célok teljesülése. Ebben az alfejezetben azt írjuk le, hogy kik vesznek részt a közfoglalkoztatási programban, mennyire teljesül az első cél. Erről 2013–2014-re vonatkozóan ad információt a Közfoglalkoztatási Portál adatgyűjteménye, 2012-re és 2013-ra pedig (*Mód*, 2013). Hasonló kérdést vizsgál *Koltai* (2013) is, de többek között a felvett adatok kis száma és a vizsgált ismérvek nagy száma miatt az itt használttól eltérő módszertannal. Itt a 2.3. alfejezet fogalmi keretéhez illeszkedve vizsgáljuk az összetételt és annak változását.

Elemzési keretünk a munkaügyi rendszer és az abban mozgó ügyfél. Itt a munkaügyi rendszer epizódjait két részre osztjuk: a nem közfoglalkoztatási (az esetleges közfoglalkoztatás előtti regisztrációs, illetve programrészvételi) és a közfoglalkoztatási epizódot. Adatainkat a 2.3. alfejezetben már bemutattuk, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) egyedi adataiból építettünk epizódalapú mikroadatbázist. Ebben összesen 2 278 036 nem közfoglalkoztatási epizód található a 2011–2012-es években, és további 833 769 2013-ban, amelyekhez rendre 685 935 és 245 882 közfoglalkoztatási epizód tartozik.

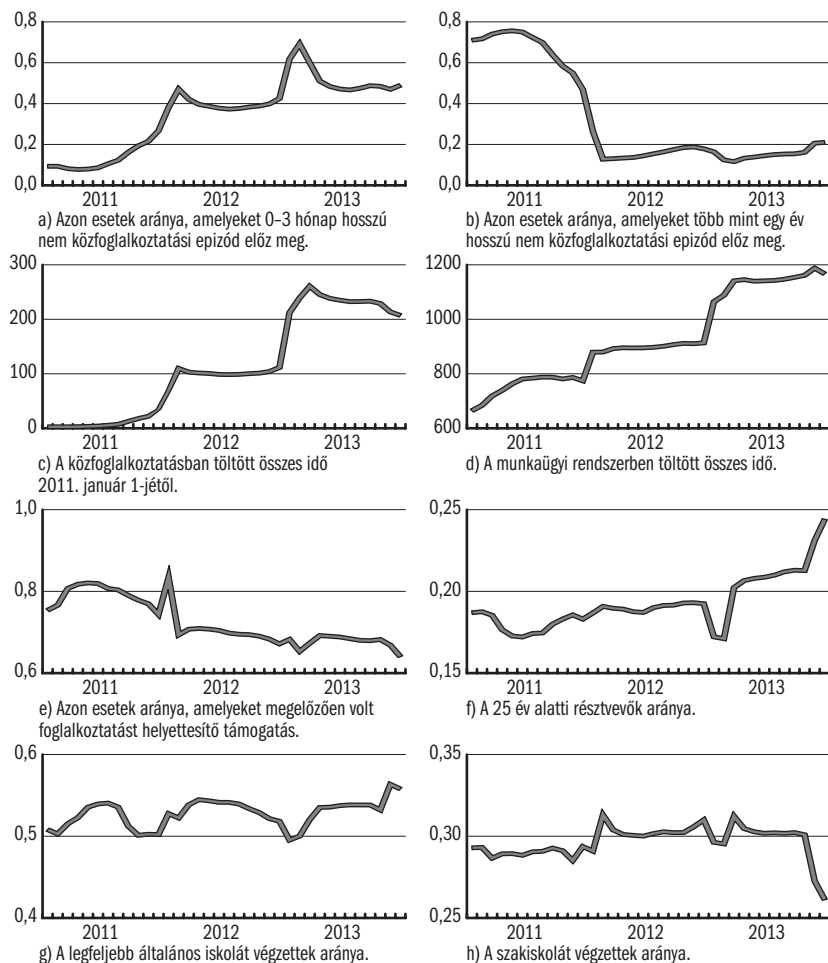
Ahogy a 2.1. alfejezet ismertette, a kormányzat 2011 elejétől a közfoglalkoztatás egységes rendszerét vezette be. 2011-ben 265 813, 2012-ben 263 931, 2013-ban 402 073 közfoglalkoztatásba belépőt számoltunk össze. Az éven belüli eloszlásban 2011-ről 2012-re rezsimváltás figyelhető meg. Míg az első évben a belépések időbeli megoszlása viszonylag egyenletes volt április körüli kiemelkedéssel, addig a következő években február–márciusra jutott a legtöbb belépés (lásd 2.6.1. ábra). 2013 végén pedig a téli közfoglalkoztatás keretében indított képzések újabb csúcspontot alakítottak ki (lásd a 2.8. alfejezetet). További szembeötlő változás, hogy a közfoglalkoztatásban töltött idő 2011-ről 2012-re jelentősen hosszabbodott. Míg az első évben a 2–4 hónap hosszú epizódok voltak többségben, 2012-ben a továbbra is leggyakoribb 2 hónapos epizódok mellett majdnem azonos arányban jelent meg minden annál hosszabb epizód. Fontos megjegyezni, hogy az epizódok hossza összefügg a kezdés hónapjával: az év elején kezdődött epizódok a leghosszabbak (átlag mintegy 220 naposak), majd hosszuk az év vége felé közeledve folyamatosan csökken.

Az új rendszer működésének első két évében a közfoglalkoztatási epizódok hossza és résztvevőinek összetétele is megváltozott. A 2.6.2. ábra nyolc panelje az összetétel néhány kiemelt indikátorának időbeli alakulását mutatja be.

* Szeretném megköszönni *Lente Borbálának* az adatok előkészítéséhez nyújtott kutatási asszisztenciáját.

2.6.1. ábra: A közfoglalkoztatásba belépők száma a belépés hónapja szerint

Forrás: Saját számítás a teljes adatbázisból.

2.6.2. ábra: Az adott hónapban közfoglalkoztatottak összetételét jellemző néhány idősor

Forrás: Saját számítás a teljes adatbázisból.

Az a) és b) panel tanúsága szerint az idő előrehaladtával erősen nő azok száma, akik a közfoglalkoztatás előtt a munkaügyi rendszerben rövid időt töltenek el, és csökken azoké, akik hosszú időt. Ez arra utal, hogy a résztvevők nagy hányada igen hamar kerül közfoglalkoztatásba az után, hogy kapcsolatba kerül az munkaügyi rendszerrel, még ha nem is előzi meg nyílt piaci munka az munkaügyi rendszerbeli epizódot.

A c) panel megmutatja, hogy a közfoglalkoztatásban töltött átlagos kumulatív idő is növekszik 2013-ig, 2013-ban azonban csökken. Ez csak úgy lehetséges, hogy a program számottevő mennyiségben vont be új, megelőzően nem közfoglalkoztatott résztvevőt.

A d) panel szerint az összes, a munkaügyi rendszerben és a közfoglalkoztatásban töltött idő is hasonló mintázattal, de nagyobb mértékben nő. Úgy tűnik tehát, hogy *a közfoglalkoztatás nem kiváltja vagy rövidíti, hanem átveszi a munkaügyi rendszerben töltött időt, és összességében növelheti is azt.* A 2013-as enyhe csökkenés ugyanakkor jelzi: a friss belépők nemcsak a közfoglalkoztatásban, de a munkaügyi rendszerben sem jelentek meg korábban. Mindeközben jelenősen csökken azok aránya, akik a közfoglalkoztatást megelőzően foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesültek (lásd az e) panelt), és ez – hasonlóan a b) panelhez – a tartós munkanélküliek arányának csökkenésére utal. Megerősíti ezt a tendenciát a 25 év alatti ügyfelek arányának növekedése, ahogy azt az f) panel mutatja.

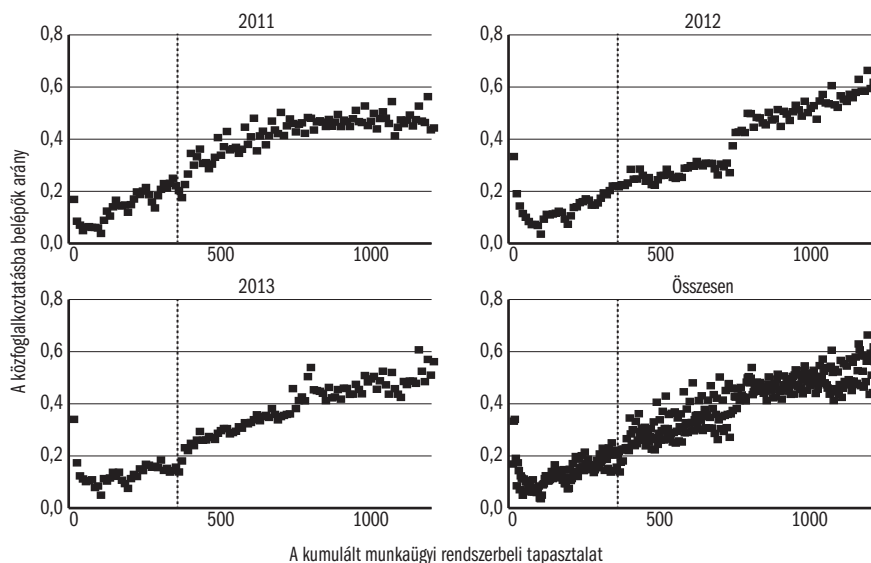
Figyelemre méltó, hogy az ügyfelek összetétele iskolázottság szerint meglehetősen stabil. A képzetlenek aránya az idénymunkák elérhetőségével változik némiképp (g) panel), ugyanakkor a 2013–2014-es télen erősen megnő, feltehetően a szokatlan, képzéssel összefüggő létszámbővítés miatt.

Ahogy azt már hangsúlyoztuk, a közfoglalkoztatás a tartós munkanélkülieket kívánja nyílt munkapiacra juttatni előbb vagy utóbb. Csak az NMH adminisztratív adatai felhasználásával nem mérhető megfelelően a tartós munkanélküliség (hiszen már a regisztráció is csak közelítés, az pedig az online való kilépéssel újra indul). Ezért a tartós munkanélküliséget a munkaügyi rendszerben a közfoglalkoztatásba lépés időpontjáig töltött összes idővel (a „munkaügyi rendszerbeli tapasztalattal”) mérjük.

A munkaügyi rendszerben töltött időt az aktuális nem közfoglalkoztatási epizódhoz kötjük. Úgy számítjuk, hogy ugyanennek a mértéknek az előző hasonló epizódhoz kötődő értékét megnöveljük az azt követő közfoglalkoztatási epizód hosszával (ha volt ilyen) és az aktuális nem közfoglalkoztatási epizód hosszával. Ennek megfelelően a mérték a nem közfoglalkoztatási epizód szempontjából *ex post*, az azt esetlegesen követő közfoglalkoztatási epizód szempontjából *ex ante*. Fontos, hogy a 2011 előtti munkaügyi rendszerbeli tapasztalatról csak akkor van információnk, ha az 2010. december 31-én még folyamatban volt. Ezekben az esetekben ennek az epizódnak a hosszát figyelembe vesszük. Ha valaki 2010. december 30-án éppen kilépett egy folyamatban levő regisztrációs epizódból, majd január 2-án visszalépett, akkor az ő tapasztalata nulláról indul.

Az első célnak való megfelelést a 2.6.3. ábra mutatja be a közfoglalkoztatásba lépés arányának és a munkaügyi rendszerbeli tapasztalat összefüggéseként. Az ábrán látjuk, hogy a belépési arány mindhárom évben közel egyenletesen növekszik, ami arra utal, hogy a közfoglalkoztatás célzása megfelelő. A jó célzásnak ellentmond viszont, hogy minden évben az egy évnél rövidebb munkaügyi rendszerbeli tapasztalatot szerettek közül is számottevően, 5–20 százalékos arányban lépnek be a közfoglalkoztatásba. Különös, hogy mindhárom évben létezik a formálisnak tűnő, 10 napos regisztráció utáni közfoglalkoztatásba lépés, amely után az érintettek rendre 17, 33 és 34 százalékos arányban lesznek közfoglalkoztatottak. A célzás ugyanakkor a munkaügyi rendszerben hosszú ideig bennlévők esetében sem tökéletes, és romlik: az összefüggés 2011-ben 500 nap körül megfigyelhető domborulata később kiegyenesedik, ami kevesebb ide sorolható ügyfél bevonását jelzi. Növekszik egyúttal a leg-hosszabb tapasztalattal rendelkezők bevonásának aránya.

2.6.3. ábra: A nem közfoglalkoztatási epizódból közfoglalkoztatásba lépők aránya a kumulált munkaügyi rendszerbeli tapasztalat függvényében



Forrás: Saját számítás a teljes adatbázisból.

Az munkaügyi rendszerbeli tapasztalat definíció szerint gyűlik a közfoglalkoztatási epizódok során is, így átlagosan igaz, hogy az oda bevont ügyfélnek később nagyobb az esélye az újra belépésre. Ennél azonban többről van szó, ahogy azt az 2.6.1. táblázat is mutatja. Ennek soraiban az azonos ügyfélhez (az összes évre vonatkozóan) tartozó közfoglalkoztatási epizódok sorszámát látjuk, oszlopaiban pedig az epizód megkezdésének évét. Az egyes cellák azt mutatják, hogy az adott évben milyen gyakorisággal fordult elő egy adott sorszámú epizód. 2011-ben ugyan a résztvevők bő tizede kétszer vett részt a prog-

ramban (néhányan ennél is többször), a nagy többség azonban csak egyszer. A következő évben az ügyfelek több mint fele másodszor vesz részt a programban, közel ötödüknek pedig ez legalább harmadik részvétele. Ők vagy az előző évben is ügyfelek voltak, vagy az adott évben ez nem az első részvételük. 2013-ban ugyanez a folyamat folytatódik, ekkor már a belépők alig harmada nem volt még korábban közfoglalkoztatott.

2.6.1. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok sorszámanak megoszlása a kezdet éve szerint

Sorszám	2011	2012	2013	Együtt
1.	87,6	37,0	28,4	47,7
2.	11,3	44,6	25,0	26,6
3.	1,0	14,0	25,9	15,4
4.	0,1	3,5	13,7	6,9
5.	0,0	0,9	7,0	3,3
Együtt	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Saját számítás a teljes adatbázisból.

A tapasztalat gyűjtésével és a 2.6.3. ábrán mutatott összefüggés működésével, valamint az ismételt belépésnek következtében igen sokan újra és újra belépnek a közfoglalkoztatásba – ebből adódik a közfoglalkoztatásban és a munkaügyi rendszerben szerzett tapasztalat növekedése, amit az 2.6.1. ábrán már láttunk.

A tapasztalat mellett más jellemzők is összefüggnek azzal, hogy valaki milyen eséllyel lép be a közfoglalkoztatásba. Ennek részleteit a 2.6.2. táblázat mutatja be. A táblázatból látjuk, hogy a közfoglalkoztatásba való belépés esélye nagyobb a férfiak, az idősebbek, az iskolázatlanok és a nem pályakezdők esetében. A belépés aránya 2011-ről minden csoportnál erősen növekszik 2012-re, majd kivétel nélkül a 2011-es érték alá esik. A regisztrált népesség nem és iskolázottság szempontjából meglehetősen stabil, az idősebbek és a fiatalok, valamint a pályakezdők arányának növekedése azonban figyelemre méltó, és meghaladja a közfoglalkoztatásba belépés esélyének növekedését.

2.6.2. táblázat: A közfoglalkoztatásba belépés arányai a regisztrált munkanélküliek jellemzői szerint és az utóbbiak megoszlása a belépés évében

	2011	2012	2013	Együtt
Belépési arányok jellemzők szerint				
Teljes népesség	31,9	33,1	27,4	30,1
Demográfiai jellemzők				
Nő	31,4	29,1	25,6	28,0
Férfi	32,3	36,2	29,0	31,8
Kor				
25 év alatt	26,9	27,1	25,0	26,0
25–44 év	32,1	31,6	26,7	29,5
44 év felett	34,8	40,5	30,3	34,0

	2011	2012	2013	Együtt
Iskola				
Maximum nyolc általános	48,4	50,1	39,8	44,7
Szakiskola	27,9	31,2	25,4	27,6
Minimum érettségi	15,5	16,0	13,9	14,9
Pályakezdő	24,6	24,9	23,7	24,2
A résztvevők előtörténete a megelőző nem közfoglalkoztatási epizódban				
Legfeljebb 3 hónap	17,0	37,3	36,9	32,8
4-9 hónap	17,2	29,9	23,8	24,0
10-12 hónap	19,6	35,1	27,4	27,9
12 hónapnál hosszabb	52,8	30,9	19,6	34,0
Munkanélküli ellátást nem kapott	39,2	42,8	31,6	36,3
Munkanélküli ellátást kapott	21,9	19,4	19,9	20,4
Foglalkoztatást helyettesítő támogatást nem kapott	6,5	15,1	15,5	12,9
Foglalkoztatást helyettesítő támogatást kapott	67,6	61,7	44,4	55,1
Képzésben nem vett részt	31,6	33,2	27,0	29,9
Képzésben részt vett	20,4	26,5	33,6	30,8
Egyéb programban nem vett részt	32,1	34,5	28,3	30,9
Egyéb programban részt vett	10,8	4,9	4,2	5,9
Arányok a regisztrált népességben belül				
Demográfiai jellemzők				
Nő	44,4	43,1	46,0	100,0
Férfi	55,7	56,9	54,0	100,0
Kor				
25 alatt	18,8	20,5	21,2	100,0
25-44	54,3	52,3	49,0	100,0
44 felett	26,9	27,3	29,8	100,0
Iskola				
Maximum nyolc általános	40,6	39,1	42,3	100,0
Szakiskola	34,8	34,9	33,0	100,0
Minimum érettségi	24,6	26,0	24,7	100,0
Pályakezdő	10,5	12,9	15,3	100,0
A résztvevők előtörténete a megelőző nem közfoglalkoztatási epizódban				
Legfeljebb 3 hónap	24,3	33,0	33,9	100,0
4-9 hónap	28,9	37,5	31,1	100,0
10-12 hónap	7,2	9,4	7,3	100,0
12 hónapnál hosszabb	39,6	20,1	27,7	100,0
Munkanélküli ellátást nem kapott	55,1	58,3	63,5	100,0
Munkanélküli ellátást kapott	44,9	41,7	36,5	100,0
Nem kapott foglalkoztatást helyettesítő támogatást	59,2	61,6	58,9	100,0
Kapott foglalkoztatást helyettesítő támogatást	40,8	38,5	41,1	100,0
Képzésben nem vett részt	98,5	98,1	95,1	100,0
Képzésben részt vett	1,6	1,9	4,9	100,0
Egyéb programban nem vett részt	96,8	95,0	96,1	100,0
Egyéb programban részt vett	3,2	5,0	3,9	100,0

Forrás: Saját számítások a teljes adatbázisból.

A közfoglalkoztatást megelőző nem közfoglalkoztatási epizód hossza szerint időben erősen átrendeződik a belépők összetétele. Míg 2011-ben a belépők több mint fele 12 hónapnál régebben volt nem közfoglalkoztatási epizódban, addig ez 2013-ban már csak 20 százalék. Ezzel párhuzamosan megnőtt minden ennél rövidebb időtartam-kategóriából belépők aránya, legjobban közöttük a három hónapnál rövidebbeké. Mindeközben (feltehetően a regisztrációs időszakot újraindító közfoglalkoztatási részvétel miatt is) lecsökken a hosszabban, és megnő a rövidebb ideje regisztráltak aránya.

A belépési arány erősebben csökkent azoknál, akik nem részesültek munkanélküli ellátásban, mint azoknál, akik kaptak. Éppen ellenkezően, három év alatt közel háromszorosára nőtt a korábbi kis belépési arány azoknál, akik nem kaptak foglalkoztatást helyettesítő támogatást, míg csökkent azoknál, akik kaptak. Mindez nem követi a népességbeli változásokat, mert a munkanélküli ellátásban nem részesülők aránya ez idő alatt nőtt, a foglalkoztatást helyettesítő támogatást kaptak és nem kaptak aránya pedig közel állandó volt. A regisztráltak csak nagyon kis része vett részt képzésben vagy más aktív munkaerő-piaci programban. Míg az előbbieket részvétele a közfoglalkoztatásban a vizsgált három év során másfélszeresére nőtt, az utóbbiaké megfeleződött.

Az egyéni jellemzők önálló hatása a köztük levő összefüggés miatt nem feltétlenül egyezik meg azzal, amit a 2.6.2. táblázatban láttunk. Ezeknek a hatásoknak a kiszűrésére a közfoglalkoztatásba lépés esélyét egyszerű logit modellel becsültük meg mindhárom évre, a nem közfoglalkoztatási epizód végén: ez az az időpont, amikor a közfoglalkoztatásba lépés reális lehetőség. A 2.6.3. táblázatban az egyes változók átlagos marginális hatását látjuk, ami összevethető a 2.6.2. táblázatban közölt esélyek adott változón belüli kategóriák szerinti különbségével. Az eredmények a korábban megfigyelt eredményeket tükrözik, főként abszolút értékükben térnek el azoktól.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a *közfoglalkoztatottak összetétele is megváltozott* a munkaügyi rendszer programszerkezetének eltolódásával. A közfoglalkoztatásba kezdetben túlnyomórészt a hosszú ideje regisztrált ügyfelek kerültek be, ez idővel megváltozott. Ennek oka egyrészt a regisztráció újraindulása, ami az ismételt részvétellel önmagában csökkenti az előző regisztrációban, de nem az munkaügyi rendszerben töltött átlagos időt. A résztvevők nagy része továbbra is iskolázatlan, és idősebb. Fontos viszont, hogy az új belépők között egyre nagyobb arányban vannak a fiatalok, illetve pályakezdők.

Az állomány nagyságának a 2.3. alfejezetben bemutatott viszonylagos állandósága mögött tehát jelentős változások zajlanak, ezek részben kedvezőnek tekinthetők, részben kedvezőtlennek.

Kedvező változás, hogy a közfoglalkoztatás láthatóan sok, korábban más program által meg nem érintett, hosszú ideje regisztrált ügyfélhez jutott el, ami nagyobb anyagi biztonságot adhat, mint az alternatívaként kívánczoló, kis összegű foglalkoztatást helyettesítő támogatás és szociális segély vagy sok eset-

ben a támogatás és mobilitás nélkül közvetlenül elérhető helyi munkaerőpiac. Kevésbé kedvező jelenség az, hogy az idő előrehaladtával romlik a program célzása. Ahogy azt a 2.5. *alféjezetben* láttuk, a közfoglalkoztatottak nem kis része komoly munkatapasztalattal rendelkezik, ezért a program célszerűsége általában is vizsgálendő. Különösen komoly kétségek vetődhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy növekszik a fiatal és általában az igen rövid munkaügyi rendszerbeli tapasztalattal rendelkező munkanélküliek közfoglalkoztatásba kerülési esélye. A fiatalok későbbi munkaerő-piaci esélyeit a közfoglalkoztatás helyett másfajta segítségnyújtás javíthatja (ahogy azt a kormány *ifjúsági garancia* terve jelzi is (NGM, 2013). Arányuk mégis nő a közfoglalkoztatottak között. Mivel a közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszeren belül szemmel láthatóan egyre inkább magához köti a résztvevőket, kiemelten nagy a jelentősége van annak, hogy a program célzása a lehető legjobb legyen.

2.6.3. táblázat: Átlagos marginális hatások logit becslésből.

Eredményváltozó: közfoglalkoztatásba lépés az nem közfoglalkoztatási epizódból

	2011	2012	2013
Demográfiai jellemzők			
Férfi	0,00484***	0,0347***	-0,000722
Kor: 25–44 év	0,0165***	0,0166***	0,0138***
Kor: 44 év felett	0,0459***	0,0768***	0,0452***
Iskola: szakiskola	-0,0552***	-0,0648***	-0,0500***
Iskolai: legalább érettség	-0,0786***	-0,108***	-0,0878***
Pályakezdő	0,0223***	0,0457***	0,0516***
A résztvevő előélete a regisztrációban			
A munkaügyi rendszerben töltött napok száma	0,000125***	0,000151***	0,000108***
Nem sikeres munkaközvetítések száma	-0,0724***	-0,0414***	-0,0392***
Munkanélküli ellátást kapott	0,0231***	-0,0603***	-0,0426***
Foglalkoztatást helyettesítő támogatást kapott	0,484***	0,245***	0,118***
Képzésben vett részt	-0,0377***	-0,0378***	0,0713***
Más, aktív munkapiaci programban vett részt	-0,106***	-0,270***	-0,218***

Heteroszkedaszticitásra és klaszterezettségre robusztus standard hibák.

Referenciakategória : nő, 25 év alatti, legfeljebb 8 általános iskolai osztályt végzett, nem pályakezdő, a munkaügyi rendszerben nem töltött időt, nem kapott sikertelen munkaközvetítést, nem kapott munkanélküli ellátást, sem foglalkoztatást helyettesítő támogatást, nem vett részt semmilyen aktív munkapiaci programban.

A logit együtthatókat a teljes mintából, az átlagos hatásokat a nagyon nagy erőforrás-igény miatt annak 5 százalékos mintájából számítottuk.

***1 százalékos szinten, **5 százalékos, *10 százalékos szinten szignifikáns.

Forrás: Saját számítás a teljes adatbázisból.

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 túfokán, 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 egyenlőtlenségnövekedés, 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 bér munkaviszony 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 büntető-állam 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 (*Drahokoupil*, 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 válságát 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 bémunka részaránya magasabb (*Czirfusz*, 2014). Az ipari válság régiók klasszikusan olyan térségek, ahol az állam a munkahelyteremtő befektetések ösztönzésére állami programokat indít (a cseh példáról lásd *Drahokoupil*, 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 mérseklődő mozgásterük általános érzése közepette – legalábbis látszólagos – hátször-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 közfoglalkoztatás 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 közfog-lalkoztatottak alacsony minőségű és alulfizetett munkahelyekre szorulnak be, egyben a helyi kormányzat jelentősége az ilyen foglalkoztatáspolitikai irányí-tásával újralegitimálódik (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 foglalja 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. paragrafusa és a 375/2010. kormányrendelet 7. paragrafusa 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. paragrafusa).

¹ Bizonyos kérdésekben a fog-lalkoztatáspolitikáért felelős miniszterrel együtt. (A hivatkozott 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 területek 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

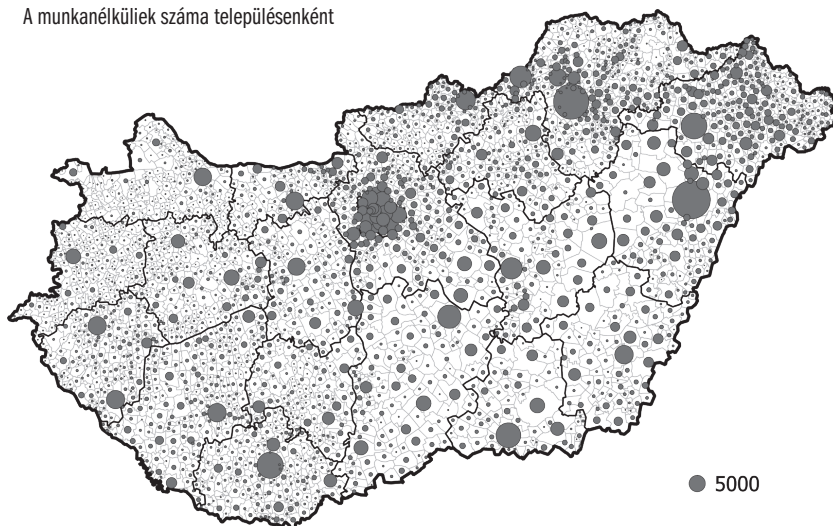
Ha a közfoglalkoztatás forrásainak elosztása a jogszabályi környezetből adódóan egyenlőtlen, és a hozzáférés egyenlőtlenségeit kívánjuk valamilyen módon számszerűsíteni, akkor célszerű egymással összevetni a közfoglalkoztatottak és a munkanélküliek települési megoszlását (2.7.1. ábra).

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 megfigyelténél, 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.

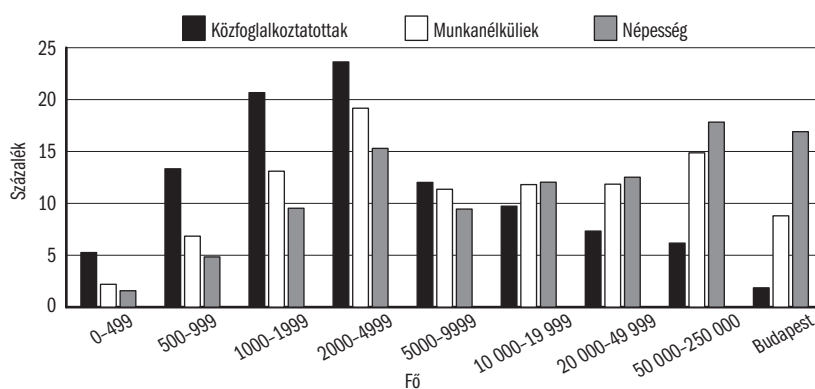
A települési bontású ábrán az is nyilvánvaló, hogy a megyei adatok jelentős belső különbségeket fednek el. Egyrészt egyes megyékben – éppen a vélt munkaerő-piaci helyzetnek megfelelően – nagy különbségek vannak: Nyugat- és Dél-Baranyában több a közfoglalkoztatási lehetőség a megye keleti feléhez képest; 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 forráskonzentrációval 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 bonyolítani, 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 értéktéremtő 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
Értéktérítő 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	Értéktérítő
	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 teljes munkaidő-egyenértékes munkanapokkal mértük.

Forrás: MTA KRTK Adatbank, TeIR.

A táblázat elemzését az országos évenkénti összecsorokkal 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 hiányosságaiból 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. Utóbbihoz 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 köz-munka”) 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.

2.8. A TÉLI KÖZFOGLALKOZTATÁS

BUSCH IRÉN

Ebben az alfejezetben a téli közfoglalkoztatási képzési programokban részt vevőkre vonatkozó legfontosabb adatokat mutatjuk be.

A 2011-ben bevezetett új közfoglalkoztatási programban részt vevők száma 2013-ra jelentősen megnőtt, átlagos létszámuk két év alatt több mint másfélszeresére, 127 ezer főre bővült. Az átlagos létszám nem egyenletesen oszlott meg az egyes hónapokban, hanem komoly szezonális különbségeket mutatott. Ezt egyrészt a támogatás finanszírozásának költségvetési évhez kötődő szabályainak,¹ másrészt annak a következménye volt, hogy a közmunkák többségét külső helyszíneken végzik, ami jelentősen korlátozza a téli munkalehetőségeket. A téli közfoglalkoztatás bevezetésének célja a szezonális hatásának csökkentése volt.

2013 novemberében indult el a *téli átmeneti közfoglalkoztatási* program, amely részben a téli időszakban is végezhető munkákhoz kapcsolódó foglalkoztatást, részben a téli képzési programokat foglalja magában. A téli közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzési programokban részt vevők – hasonlóan más közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzésekhez – közfoglalkoztatási bérben részesülnek a képzés időtartama alatt. E képzések deklarált célja, hogy lehetőséget nyújtsanak a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési esélyeinek növelésére az elsődleges munkaerőpiacon.

Eddig két téli képzési program zajlott le. Az első a 2013 novembere és 2014 áprilisa közötti időszakban, a második 2014 decembere és 2015 márciusa között. A második képzési programban lehetőség nyílt arra, hogy másodszor is képzésben vegyenek rész azok, akik korábban eredményesen elvégezték az alapfokú végzettségre irányuló felzárkóztató vagy alapképzettség-képzést.

A 2.8.1. táblázatban a téli közfoglalkoztatási képzési programokban részt vevők számára vonatkozó legfontosabb adatokat foglaltuk össze.

2.8.1. táblázat: A téli közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzési programokban részt vettek száma

	2013-2014. évi téli közfoglalkoztatás ^a	2014-2015. évi téli közfoglalkoztatás
Összes létszám	99 571	27 999
A képzésből lemorzsolódottak száma	5 052	1 101
A lemorzsolódottak aránya (százalék)	5,1	3,9
A képzésbe bevont romák száma	22 107	6 908
A képzésbe bevont romák aránya (százalék)	22,2	39,3

^a Az NFSZ integrált informatikai rendszeréből táplálkozó adattárházban megtalálható létszámadatok igen kis mértékben, 0,5 százalékkal térnek a TÁMOP 2.1.6 manuális adatgyűjtésétől.

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium Gazdálkodásért Felelős Helyettes Államtitkárság Projekt-végrehajtási Főosztály 2015. év 12. heti adatszolgáltatása alapján.

¹ A következő évre történő áthúzóadás lehetősége korlátozott volt.

Az első, a 2013–2014. évi téli közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzési programban csaknem 100 ezer fő vett részt, a másodikban 28 ezer fő, vagyis a téli képzési programokban részt vettek száma jelentősen visszaesett. Az első képzési program résztvevőinek 22 százaléka, míg a másodiknak csaknem 40 százaléka roma származású volt. E programokból a lemorzsolódás aránya viszonylag kicsi volt, és az arány 5 százalékról 4 százalékra csökkent a második programban az elsőhöz viszonyítva.

A 2.8.2–2.8.4. táblázatban a téli képzési programok résztvevőinek megoszlását mutatjuk be a résztvevők néhány jellemzője szerint. Az első téli képzés résztvevőinek 15 százaléka, a második ciklus résztvevőinek 22 százaléka volt 25 évesnél fiatalabb (2.8.2. táblázat). Az összes közfoglalkoztatott kor szerinti összetételével összehasonlítva, azt látjuk, hogy míg az első képzési program résztvevői között a fiatalok aránya valamivel alatta maradt a fiatalok arányának az összes közfoglalkoztatott között, a második ciklus képzéseiben a fiatalok némileg felülreprezentáltak voltak.

2.8.2. táblázat: A téli közfoglalkoztatási képzési programokban részt vevők és az összes közfoglalkoztatott életkor szerinti százalékos megoszlása

Korcsoport	A téli közfoglalkoztatási képzési programokban résztvevők megoszlása ^a		Az összes közfoglalkoztatott megoszlása	
	2013–2014	2014–2015	2013	2014
25 évnél fiatalabb	14,8	21,8	17,0	16,3
26–30 éves	59,6	58,3	59,0	60,6
50 évesnél idősebb	25,6	19,9	24,6	23,2
Együtt	100,0	100,0	100,0	100,0

^a Az NFSZ integrált informatikai rendszerének létszám adatai kismértékben, 0,5 százalékkal eltérnek a TÁMOP 2.1.6 manuális adatgyűjtésétől.

Forrás: Az NFSZ Integrált informatikai rendszerének adatai alapján.

Iskolai végzettség tekintetében (2.8.3. táblázat) a téli képzések résztvevőinek 62, illetve 64 százaléka volt legfeljebb 8 általános iskolai végzettségű, vagyis az alacsony iskolai végzettségűek képzési részvételi aránya magasabb volt, mint arányuk az összes közfoglalkoztatott között.

A téli képzések résztvevőinek 69, illetve 77 százaléka élt hátrányos besorolású településen, arányuk némileg kisebb volt, mint a hátrányos helyzetű településeken élő összes közfoglalkoztatott aránya (2.8.4. táblázat).

A tanfolyam típusa szerint jelentős átrendeződés következett be a két képzési periódus között (2.8.5. táblázat). Az első képzési periódus résztvevőinek csaknem fele alapkompétenciát fejlesztő, alapfokú tanfolyamon vett részt. A második képzési periódusra ez a tanfolyamtípus csaknem eltűnt. Ennek megfelelően megnőtt az OKJ-s képzések aránya. Míg a 2013/2014 telén sikeresen megvalósult képzések mintegy 22 százaléka, addig a 2014/2015. évi téli közfoglalkoztatáshoz kapcsolódóan indított képzési programok 62 százaléka volt

államilag elismert OKJ-s képzés. Az OKJ-s képzések számának növekedése azzal is összefüggött, hogy a megelőző évben alapkompétencia-képzésben sikeresen részt vett személyek ráépülő, új szakmai képzésekben vehettek részt.

2.8.3. táblázat: A téli közfoglalkoztatási képzési programokban résztvevők és az összes közfoglalkoztatott iskolai végzettség szerinti százalékos megoszlása

Iskolai végzettség	A téli közfoglalkoztatási képzési programokban résztvevők megoszlása		Az összes közfoglalkoztatott megoszlása	
	2013-2014	2014-2015	2013	2014
Általános iskolánál kevesebb	10,2	8,5	7,7	7,2
Általános iskola	52,2	55,7	45,6	45,6
Szakiskola, szakmunkásképző	22,8	22,5	28,2	30,7
Szakközépiskola, technikum	7,7	7,4	9,5	8,6
Gimnázium	5,5	5,3	7,0	6,0
Felsőfok	1,5	0,7	2,1	2,8
Együtt	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Az NFSZ integrált informatikai rendszerének adatai alapján.

2.8.4. táblázat: A téli közfoglalkoztatási képzési programokban résztvevők és az összes közfoglalkoztatott százalékos megoszlása lakóhelyük hátrányos helyzete szerint

	A téli közfoglalkoztatási képzési programokban részt vevők megoszlása		Az összes közfoglalkoztatott megoszlása	
	2013-2014	2014-2015	2013	2014
Nem hátrányos helyzetű településen él	30,7	23,1	22,8	17,8
Hátrányos helyzetű településen él	69,3	76,9	77,2	82,2
Együtt	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Az NFSZ integrált informatikai rendszerének adatai alapján.

2.8.5. táblázat: A téli közfoglalkoztatási képzési programokban részt vevők százalékos megoszlása a tanfolyam típusa szerint

	2013-2014. évi téli közfoglalkoztatás	2014-2015. évi téli közfoglalkoztatás
Alapkompétencia, alapfokú	47,8	0,3
Betanított képzések	30,2	35,3
Hatósági	0,5	1,8
OKJ	21,5	62,7
Együtt	100,0	100,0

Forrás: Az NFSZ integrált informatikai rendszerének adatai alapján.

A téli közfoglalkoztatást és képzést követő elhelyezkedési esélyek változásáról nem állnak rendelkezésre értékelések. Ahogy korábban bemutattuk, a téli képzési programok résztvevői és az összes közfoglalkoztatott összetétele

különbözik. A rendelkezésre álló adatok alapján nem ítéltethető meg, hogy az elhelyezkedési esélyekben mutatkozó különbség mennyiben az összetétel különbözőségének eredménye, és mennyiben köthető ahhoz, hogy az egyének képzési programokban vettek részt

A közfoglalkoztatási támogatásukat 2014-ben befejező személyek 10–11 százaléka volt megtalálható a nyílt munkaerőpiacon a támogatást követő 180. napon, 2014 novemberében. A képzésben is részesítettek esetén ez az arány 10 százalék alatti, a többi téli közfoglalkoztatott esetén 10 százalékot meghaladó arányú, 11–12 százalékos volt.

A képzésekből kilépők alacsony (5 százalék körüli) elhelyezkedési aránya volt megfigyelhető azoknál, akiket a további képezhetőségük, támogatott elhelyezkedésük megalapozása érdekében alapkompeticencia- vagy más jellegű alapképzésben részesítettek.

A középfokú végzettségűek több mint kétharmada szakmai jellegű és OKJ-képzéseket kapott. A szakképzésekben, betanító jellegű képzésekben részesített, középfokú végzettségűek elhelyezkedési arányai 14 és 21 százalék közötti mozogtak, elérték, illetve meghaladták a közfoglalkoztatottak egészére és a középfokú végzettséggel rendelkező, de képzésben nem részesített közfoglalkoztatott személyekre jellemző arányokat.

Azokban a megyékben (Vas, Veszprém, Budapest), ahol kedvezőbb a gazdasági és foglalkoztatási helyzet, a képzésben is részesített közfoglalkoztatottak elhelyezkedési mutatói (12–18 százalék) elérték, illetve meghaladták a képzésben nem részesítettekre jellemző arányokat. A szakmai jellegű és betanító jellegű képzésben részesítettekre jellemző elhelyezkedési arányok a jobb gazdasági helyzetű megyékben (Budapesten, Győr-Sopron-Moson, Fejér, Komárom-Esztergom, Csongrád, Vas, Veszprém) meghaladták a közfoglalkoztatás egészére jellemző elhelyezkedési arányokat.

2.9. MUNKAPIACI HELYZET A KÖZFoglalkoztatásból VALÓ KILÉPÉS UTÁN

CSERES-GERGELY ZSOMBOR & MOLNÁR GYÖRGY

Ez az alfejezet a közfoglalkoztatásból való kilépéssel összefüggő egyéni és környezeti tényezőket vizsgálja adminisztratív adatok felhasználásával. A kilépők összetétele és jellemzői alapvetően meghatározhatják a megfigyelt kilépési esélyeket. Azt vizsgáljuk, hogy mely tényezők függenek össze a közfoglalkoztatásból a nyílt – azaz a nem közfoglalkoztatási jellegű – munkapiacra való kilépéssel, és melyek hátráltatják azt. Vizsgálatunkba nem vontunk be az eseményeket kívülről befolyásoló (exogén) eseményeket vagy szabályokat, így az nem oksági jellegű. Olyan együttmozgásokat mutatunk be, amelyek további kutatások alapjául szolgálhatnak.

Itt is a 2.3. alfejezetben bemutatott vizsgálati keretet alkalmazzuk: a munkaügyi rendszer két kiemelt epizódtípusát: a nem közfoglalkoztatási és a közfoglalkoztatási epizódokat vizsgáljuk. A nem közfoglalkoztatási epizód végén a résztvevők döntést hoznak (sokszor rendkívül kis mozgástérben) a továbbiakról. Maradhatnak regisztrált munkanélküliek, kereshetnek állást regisztráció nélkül, illetve elképzelhető az is, hogy azonnal a nyílt munkapiacra helyezkednek el. A közfoglalkoztatásba való azonnali átlépést definícióink kizárják, és általánosságban a gyakorlat sem igazolja.¹ Ennek a döntésnek az eredményét mérjük – a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) monitoring-rendszerére támaszkodva – a kilépéstől számított 180. napon.

Ugyanannak az epizódalapú mikroadatbázisnak a közfoglalkoztatási részét használjuk, mint a 2.3. és 2.6. alfejezetben. Itt 2011 és 2012 összesen 517 730 közfoglalkoztatási epizódjával dolgozunk, ami kevesebb, mint a 2011–2013 során indult összesen 931 817 epizód. A szűkítés oka az, hogy nem csupán a közfoglalkoztatás utáni státust jelző, az NMH által kialakított monitoring-változót használjuk: azt korrigáljuk és kibővítjük magából az adatbázisból származó információkkal is (ennek módjáról és eredményéről lásd a 2.9. Függelék). Mivel a kilépés utáni 180. nap vizsgálata csak az időszak 2011–2012-re szűkítésével volt lehetséges a minta félrevezető csorbítása nélkül,² a kilépések elemzéséhez végig ezt alkalmazzuk.

Az NMH monitoringadataiban szereplő, nyílt piacon és a közfoglalkoztatásban való elhelyezkedés mellett figyelembe vesszük a regisztrált álláskeresői, valamint a rendszeren kívüli (bejelentetten) nem dolgozó és nem regisztrált státust is; továbbá korrigáljuk az eredeti monitoringadatokat. Ezt a négy státust – 1.) elhelyezkedés a nyílt piacon, 2.) a közfoglalkoztatásban, 3.) regisztrált munkanélküli, 4.) nem dolgozó nem regisztrált – nevezzük együttesen

1 Ahogy azt a 2.3. alfejezetben bemutattuk, a néhány átfedő vagy egymáshoz hézagmentesen kapcsolódó közfoglalkoztatási epizódot összevontuk. Az ügyfelek csak kis része kap ilyen ajánlatot.

2 A szűkítés más, technikai szempontokat is figyelembe vesz. Elhagyjuk a 365 napnál hosszabb közfoglalkoztatási epizódokat, valamint azokat, akik idő közben elhunytak, illetve akik a munkaügyi rendszerben az időszak elején több mint 2200 napot (körülbelül hat évet) töltöttek. Így az időkorláttal lehatárolt 529 744 epizódból mintegy 2 százalékot, 11 403 epizódot veszítünk el.

„kilépés utáni 180. napi státusnak”, vagy röviden „180. napi státusnak”, amely így már lefed minden nagyobb, a munkaügyi rendszerben való mozgás szempontjából releváns eseményt.

Az egyes lehetséges státusokra vonatkozó legfontosabb mutató a *kilépési arány*. Ezt úgy kapjuk meg, hogy egy adott időpontban megszámloljuk a vizsgált csoport tagságát, majd számba vesszük, hogy közülük hányan tartoznak egy bizonyos 180. napi státusba, végül pedig az utóbbit elosztjuk az előbbivel.

Az összes, 2011 és 2012 folyamán közfoglalkoztatásban részt vett egyénre nézve a 180. napi státusok közel fele regisztrált munkanélküli (lásd az 2.9.1. táblázatot). Valamivel több, mint tizede a nyílt munkapiacra dolgozik bejelentett állásban. A kilépők mintegy harmada ismét közfoglalkoztatott, huszad pedig sem nem dolgozik ismert helyen, sem nem regisztrált munkanélküli. Összességében a közfoglalkoztatás után fél évvel a résztvevők 80 százaléka ismét megjelenik a munkaügyi rendszerben.

2.9.1. táblázat: A 180. napi státusok megoszlása a közfoglalkoztatásból kilépők esetében

180. napi státus	Esetszám	Százalékarány
Nyílt piacon dolgozik	68 921	13,3
Közfoglalkoztatott	176 837	34,2
Regisztrált munkanélküli	237 097	45,8
Nem regisztrált, nem dolgozik	34 875	6,7
Összesen	517 730	100,0

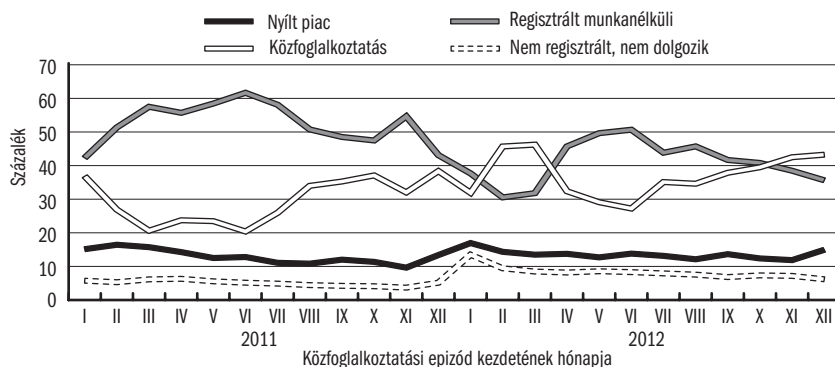
Forrás: Saját számítás szűkített adatbázisból.

Gyors számítás esetén a kilépők megbontásához leginkább megfelelő csoportosítás a közfoglalkoztatási epizódot közel azonos időben kezdő embereket kezeli együtt.

Ennek oka az, hogy a 180. napi mérés sok kompromisszummal jár, amelyek talán így fogadhatók el leginkább. Egy korlátlan adatgyűjtés során ugyanis nem a közfoglalkoztatásból való kilépéstől, hanem az abba – de még inkább a munkaügyi rendszer hozzá kapcsolódó epizódjába – való belépéstől kellene meghatározott napot számítanunk, és vizsgálnunk a státust. Így (az egyéb körülményeket statisztikai eszközökkel kontrollálva) realisabb lenne az eredmények összevetése. Mivel ez itt nem lehetséges, az egy időben induló emberek összevetése a legjobb, amit tehetünk többváltozós módszerek használatával.

A 180. napi státusok induló hónap szerinti alakulását a 2.9.1. ábra mutatja be. A vizsgált két év alatt a nyílt piacra lépés esélye csak keveset mozdult el a 13,3 százalékos átlagtól. Az év elején munkába állók esetében megfigyelhető jobb elhelyezkedési esély a később kezdőknél romlik (összefüggésben a belépők szezonális jellegzetességeivel). A közfoglalkoztatásba lépés esélye erős téli-tavaszi szezonális hatással nőtt, míg a csak regisztrációba lépők aránya ennek tükörképeként csökkent.

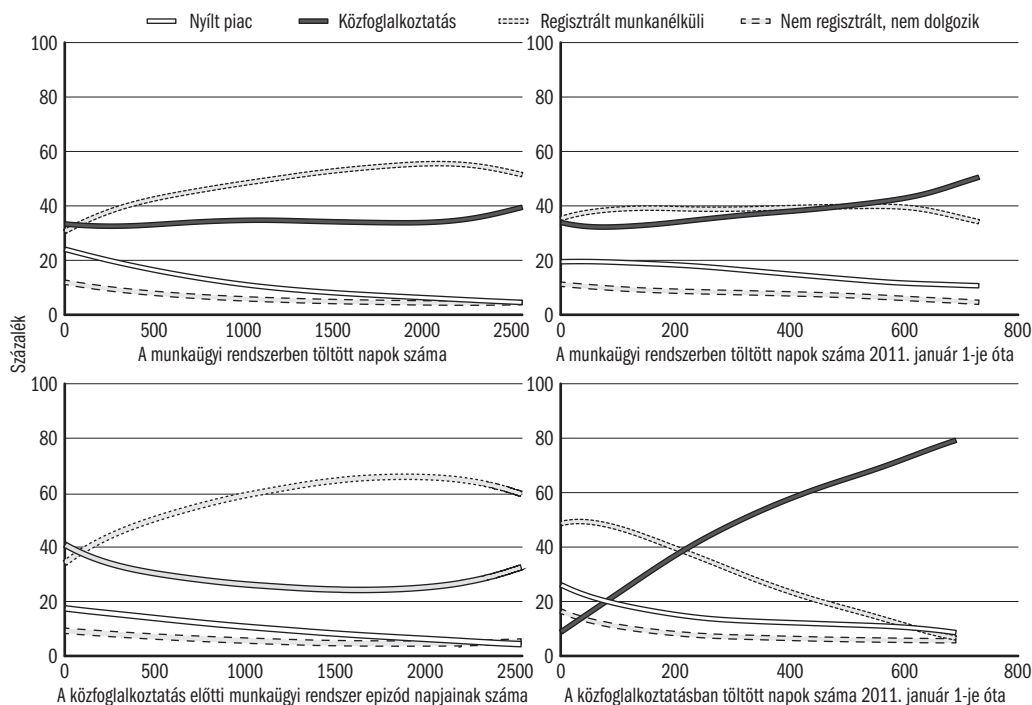
2.9.1. ábra: A közfoglalkoztatásban részt vevők kilépés utáni 180. napi státusza a közfoglalkoztatásba lépés hónapja szerint



Forrás: Saját számítás a szűkített mintából.

Ahogy azt a 2.6. alfejezetben bemutattuk, a munkaügyi rendszerben töltött idő nagymértékben összefügg a közfoglalkoztatásba lépéssel, de nincs más képp az onnan való kilépés esetében sem. A 2.9.2. ábra négy előzmény függvényében mutatja be az egyes 180. napi státusok előfordulásának arányát.

2.9.2. ábra: A közfoglalkoztatásból való kilépés utáni 180. napi státusok nyers arányai a különféle epizódok hossza szerint, nem-parametrikus becslés, 2011–2012



Forrás: Saját számítás.

A *nyílt piaci munkavégzés aránya* a hosszabbodó előtörténettel csökkenést mutat, bármely mértéket használjuk is. Vagyis, minél hosszabb a munkaügyi rendszerben vagy a közfoglalkoztatásban töltött idő, annál kisebb a nyílt piaci munkavégzés aránya. A *közfoglalkoztatás esélye* növekszik mind a munkaügyi rendszerben, mind a közfoglalkoztatásban töltött idővel. A tartósabban munkanélküliek esetében leginkább a *regisztrációba való visszatérés* növekszik az előélet hosszával, ugyanakkor csökken a közfoglalkoztatásban töltött idővel. A *nem regisztrált, nem dolgozó státus* eleve ritka és csökken mind a munkaügyi rendszerben, mind a közfoglalkoztatásban eltöltött idővel.

Ahogy korábban a közfoglalkoztatásba belépés esetében, most is megvizsgáljuk, milyen, az egyénre és a végzett munkára jellemző tulajdonságok függenek össze az egyes 180. napi státusok esélyével. Az áttekinthetőség kedvéért a 2.9.2. táblázatban 2011-re és 2012-re összevontan közöljük az eredményeket.

2.9.2. táblázat: A közfoglalkoztatásból való kilépés utáni 180. napi státusok nyers arányai

Tényező	Arány a népességben	Nyílt piacon dolgozik	Közfoglalkoztatott	Regisztrált munkanélküli	Nem regisztrált, nem dolgozik
Összes közfoglalkoztatási epizód	100,0	13,3	34,2	45,8	6,7
Demográfiai jellemzők					
Nő	40,5	14,7	29,2	50,7	5,4
Férfi	59,5	12,4	37,5	42,4	7,7
Kor					
25 év alatt	19,9	16,8	29,0	45,8	8,4
25-44 év	52,0	13,6	33,6	46,3	6,5
44 év felett	28,1	10,3	38,8	44,9	6,1
Iskola					
Maximum nyolc általános	57,6	8,9	33,6	51,0	6,4
Szakiskola	30,4	14,9	37,4	40,7	7,0
Minimum érettségi	12,0	25,6	30,4	36,6	7,4
Pályakezdő	9,1	16,0	27,9	47,3	8,9
Nem pályakezdő	90,9	13,0	34,8	45,7	6,5
A résztvevők előtörténete a megelőző nem közfoglalkoztatási epizódban					
Legfeljebb 3 hónap	25,3	16,9	46,6	27,8	8,7
4-9 hónap	25,1	14,4	36,4	41,8	7,4
12 hónapnál hosszabb	42,4	10,8	26,2	57,9	5,2
Munkanélküli ellátást kapott	28,0	16,9	39,2	37,8	6,1
Foglalkoztatást helyettesítő támogatást kapott	79,7	11,9	31,5	50,8	5,8
Képzésben vett részt	1,2	19,8	35,2	38,2	6,8
Egyéb programban vett részt	1,0	17,8	42,1	34,1	6,0
A közfoglalkoztatási epizód jellemzői					
Munkaórák száma					
4 óra	34,5	11,8	19,3	64,3	4,6
6 óra	19,5	15,3	27,6	50,4	6,7
8 óra	46,1	13,7	48,1	29,9	8,3
Egyszerű munkát végzett	51,4	8,7	34,7	50,2	6,3
Nem egyszerű munkát végzett	48,6	18,1	33,6	41,1	7,2

Tényező	Arány a népességben	Nyílt piacon dolgozik	Közfoglalkoztatott	Regisztrált munkanélküli	Nem regisztrált, nem dolgozik
Alprogram					
Rövid	34,8	11,7	19,3	64,3	4,7
Hosszú	45,6	14,8	38,3	39,5	7,4
Országos	18,4	12,4	51,7	27,7	8,2
Egyéb	1,4	15,7	36,2	31,6	16,4
Munkáltató					
Önkormányzat	71,5	13,2	31,4	49,3	6,1
Egyéb	28,5	13,6	41,1	36,9	8,4
Képzésben részt vett	2,8	8,0	81,5	6,2	4,3
Epizód kezdetének éve					
2011	50,1	13,1	28,3	53,4	5,2
2012	49,9	13,6	40,1	38,1	8,3
Kilépés					
A szerződés lejárt	19,4	10,6	37,2	47,1	5,1
Egyéb	12,4	25,9	16,0	43,9	14,2
Ismeretlen	68,2	11,8	36,6	45,8	5,8

Forrás: Saját számítás szűkített adatbázison.

A *nyílt piacra visszalépés esélye* nagyobb, míg a *közfoglalkoztatásba való kilépés esélye* kisebb a nők, a fiatalabbak, az iskolázottabbak és a pályakezdők között. A legnagyobb arányban a szakmunkás végzettségűek kerülnek vissza a közfoglalkoztatásba. *Regisztrációban* gyakrabban találjuk a nőket és az iskolázatlanokat. Pályakezdői státus szerint kicsi, kor szerint pedig semmiféle lényeges különbség nincs a regisztrációba kerülés arányaiban. A *nem regisztrált, nem dolgozó státusban* viszonylag több a férfi, a fiatal és a legalább érettségivel rendelkező.

Az átlagosnál nagyobb eséllyel lép a nyílt munkapiacra az, aki rövid ideje regisztrált, aki kapott munkanélküli ellátást, és ha azon kevesek egyike, aki részt vett valamilyen, a közfoglalkoztatástól eltérő aktív munkapiaci programban a megelőző nem közfoglalkoztatási epizódban. A közfoglalkoztatásba lépés esélyei meglepő módon igen hasonlóan alakulnak: annak esélyét csak a 12 hónapnál hosszabb regisztráció csökkenti. Éppen a 12 hónapnál régebben regisztráltak és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesültek azok, aki az átlagot jóval meghaladó arányban lesznek ismét regisztrált munkanélküliek. Nem regisztrált nem dolgozó abból lesz legnagyobb eséllyel, aki csak nagyon rövid ideig, legfeljebb három hónapig volt regisztrált.

A közfoglalkoztatás jellemzői közül a munkaórák száma, a munka összetettsége, a képzésben való részvétel, valamint a kilépés körülményei is befolyásolják a piacra lépés esélyeit. A nyílt piacon a hatórás közfoglalkoztatásban levők közül találjuk a legtöbbet, szembeötlő ugyanakkor, hogy a nyolcórás közfoglalkoztatottak közel fele lesz ismét közfoglalkoztatott. Míg a négy órában dolgozók 64, a nyolc órában dolgozók csak mintegy 30 százaléka lesz re-

gisztrált munkanélküli. A nem regisztrált nem dolgozók esetében ez az összefüggés éppen fordított.

A nem egyszerű munkát végzők és egyszerű munkát végzők hasonló arányban lesznek közfoglalkoztatottak. Míg az előbbiek a nyílt piacra, addig utóbbiak inkább a regisztrációba térnek vissza nagyobb arányban. A nyílt piacra kisebb arányban a rövid távú és az országos programokból, nagyobb arányban a hosszú távú programokból kerülnek. A közfoglalkoztatásba kerülés szempontjából épp fordított a helyzet. Különösen figyelemre méltó, hogy a képzésben részt vett kevés közfoglalkoztatott háromnegyede ismét közfoglalkoztatott lett.³ A programok kezdése szerint nem figyelhető meg jelentős különbség. Kirívóan nagy ugyanakkor azok nyílt piaci elhelyezkedési esélye, akiknek a közfoglalkoztatási jogviszonya a lejárat előtt, jellemzően közös megegyezéssel szakadt meg.

A korábban bemutatott nyers hatások nincsenek tekintettel arra, hogy az egyes jellemzők között összefüggés lehet. A nők körében például több az érettségizett (17 százalék, míg a férfiaknál csak 8 százalék), a 25 év alattiak körében pedig kétszer annyi (20 százalék) a legalább érettségizett, mint a 44 év felettieknél. Láttuk, hogy mind a nők, mind a fiatalok esélye az átlagnál nagyobb arra, hogy a közfoglalkoztatásból kilépve hamarosan állást találjanak a nyílt munkapiacra, és vizsgálatunk ott találja őket. Az említett összefüggés miatt azonban elképzelhető, hogy a jó elhelyezkedési esély csak a képzetekre vonatkozik, a fiatalok és a nők csak az úgynevezett *összetételhatás* miatt teljesítenek jobban.

Ennek a hatásnak a kiszűrésre használhatunk többváltozós diszkrét választási modellt, amiben a 180. napi négy státust hozzuk összefüggésbe a fenti jellemzőkkel. Mivel a vizsgált lehetőségek lefedik az összes lehetséges kimenetet, azokról azonban nincs érdemi, a választható irányokat jól jellemző információnk, az egyszerűség kedvéért multinomiális logit modellt használtunk, amiből a nyers esélykülönbségekkel összehasonlítható átlagos marginális hatásokat számítunk.

A 2.9.3. táblázatot a 2.9.2. táblázattal összevetve azt látjuk, hogy sok már vizsgált tényező hatása a korábbihoz nagyon hasonló. Ilyenek a személyes jellemzők, mint a nem, a kor és az iskolázottság (utóbbi interakcióban szerepel a pályakezdő státusszal). Markánsan jelenik meg viszont a fiatalabbak, a képzettebbek és a nők nagyobb esélye arra, hogy a 180. napon a nyílt piacon végezzenek munkát. Figyelemre méltó, hogy a pályakezdők nyers előnye itt hátránnyá válik – látszólagos hatását a kornak és az átlagosnál jobb iskolázottságnak köszönhetette.

³ A vizsgált két évben még nem indult meg az a nagyszabású képzési hullám, ami a 2013–2014. és a 2014–2015. év telét jellemezte (lásd erről a 2.8. alfejezetet).

2.9.3. táblázat: Átlagos marginális hatások multinomiális logit becslésből.
Eredményváltozó: 180. napi státusz

	Nyílt piacon dolgozik	Közfoglalkoztatott	Regisztrált	Nem regisztrált, nem dolgozik
Demográfiai jellemzők				
Férfi	-0,0200***	0,0511***	-0,0432***	0,0121***
Kor: 25–44	-0,00939***	0,0281***	-0,0163***	-0,00242**
Kor: 44–	-0,0340***	0,0495***	-0,0106***	-0,00492***
Iskola: szakiskola	0,0300***	0,0148***	-0,0416***	-0,00315***
Iskola: legalább érettségi	0,0836***	-0,0114***	-0,0709***	-0,00126
Pályakezdő	-0,0116***	-0,0163***	0,0234***	0,00447***
A résztvevő előélete a megelőző regisztrációiban				
Regisztrált: 4–11 hó	0,0648***	-0,0784***	-0,0167	0,0304***
Regisztrált: 12+ hó	-0,198***	0,144***	0,178***	-0,125***
A munkaügyi rendszerben töltött napok száma	-3,03e-05***	-2,47e-05***	5,90e-05***	-4,09e-06***
A közfoglalkoztatásban töltött napok száma	0,000188***	0,000569***	-0,000795***	0,0000377***
Képzésben vett részt	0,0462***	-0,00306	-0,0493***	0,00614*
Egyéb programban vett részt	0,0183***	0,0848***	-0,0976***	-0,00553
Nem sikeres közvetítések száma	0,00374***	-0,0191***	0,0106***	0,00480***
Munkanélküli ellátást kapott	0,0372***	0,0442***	-0,0721***	-0,00936***
Foglalkoztatást helyettesítő támogatást kapott	-0,0139***	-0,0317***	0,0571***	-0,0114***
A közfoglalkoztatási epizód jellemzői				
Egyszerű munkát végzett	-0,0360***	0,0148***	0,0211***	6,28e-05
Munkaórák: 6	0,00231	-0,00658***	-0,0117***	0,0159***
Munkaórák: 8	-0,0113***	0,0473***	-0,0587***	0,0227***
Epizód hossza, hét	-0,00193***	0,00334***	0,000983***	-0,00239***
Foglalkoztató: önkormányzat	0,00456***	0,0177***	-0,0226***	0,000324
Képzést kapott a közfoglalkoztatási rendszerben	0,0258***	0,198***	-0,230***	0,00589**
Kilépés: egyéb	0,0812***	-0,104***	-0,0110***	0,0340***
Kilépés: ismeretlen	0,00994***	-0,00811***	-0,00603***	0,00420***

Heteroszkedaszticitásra és klaszterezettségre robusztus standard hibák.

A multinomiális logit együtthatókat a teljes mintából, az átlagos marginális hatásokat a nagyon nagy erőforrásigény miatt annak 5 százalékos mintájából számítottuk.

A regresszióban szerepel még kontrollváltozóként, de a táblázatban nem szerepel a mérés hónapja és az azonos időben országosan kilépők száma. Szerepelnek még a méréskor a regisztráló munkaügyi központ ügyfélkörét iskolázottság, tartós munkanélküliség, pénzbeli ellátás arányának szempontjából leíró változók.

***1 százalékos szinten, **5 százalékos, *10 százalékos szinten szignifikáns.

Forrás: Saját számítás a szűkített adatbázison.

A munkatörténet előzményei között a 4–11 hónapig tartó regisztráció pozitívan függ össze annak valószínűségével, hogy a nyílt piacon talál állást az egyén, és negatívan a közfoglalkoztatás esélyével – szemben az ennél rövidebb és hosszabb regisztrációval. Mindez ésszerűen arra utal, hogy csak akkor nő számottevően a nyílt piaci elhelyezkedés esélye úgy, hogy közben nem emelkedik a közfoglalkoztatás esélye, ha nem növeljük a közfoglalkoztatásban és rögzítjük a munkaügyi rendszerben való részvételt (és minden más jellemzőt). A közfoglalkoztatásban töltött idő változása nélkül a hosszabb munkaügyi

rendszerben eltöltött epizód a regisztrációba visszalépés esélyével pozitív, a közfoglalkoztatásban eltöltött epizód viszont éppen ellenkezően: csak a regisztrációba lépéssel van negatív kapcsolatban. A képzés általában a munkaügyi rendszerből való távozással, különösen a nyílt piaci munkával, míg az egyéb programokban való részvétel a közfoglalkoztatás esélyével van pozitív kapcsolatban. Itt látjuk először azt is, hogy a nem sikeres⁴ állasközvetítések is a nyílt piaci munkával vannak pozitív, a közfoglalkoztatással negatív összefüggésben. A közfoglalkoztatási epizód hossza negatívan függ össze a nyílt piacon végzett munka esélyével, és pozitívan a közfoglalkoztatás esélyével. Egyéb jellemzőkre kontrollálva, a közfoglalkoztatásban kapott képzés hatása nem szelektív: csak a regisztráció esélyét csökkenti, minden más állapotét növeli. A nem kitöltött szerződésidővel, „egyéb” okból kilépők nyílt piaci elhelyezkedési aránya jelentősen az átlag feletti, míg a közfoglalkoztatásba csak nagyon kis részük kerül vissza. Nem szerepel az eredmények táblázatában, de a regresszióban igen a mérés hónapját jelző és az egy időben kilépők számát mutató változó. Az előbbieket világos nyári nyílt piaci foglalkoztatási előnyt mutatnak, valamint tél végi-tavaszi belépési hullámot a közfoglalkoztatásba, fele részben az egyszerű regisztráció rovására.

A közfoglalkoztatásból való kilépés után a résztvevők választási lehetőség előtt állnak, amikor arról döntenek: a nyílt munkapiacra próbálnak szerencsét, vagy visszatérnek a munkaügyi rendszer valamely ágában, amelyek között ott van a közfoglalkoztatás is.

*

Ebben az alfejezetben a közfoglalkoztatásba lépésnek jelentős és némiképp emelkedő trendje nyomán vizsgáltuk meg, hogy milyen személyes és programszintű tényezőkkel függ össze a kilépés után fél évvel megfigyelt státusz.

Első megfigyelésünk az, hogy az intézményrendszerrel kapcsolatos tapasztalat több irányból is összefügg a kilépés irányával. A közfoglalkoztatásba lépés esélye kettéválk a munkaügyi rendszerben és a közfoglalkoztatásban eltöltött idő szerint. Az évek óta regisztráltak, illetve a munkaügyi rendszerben levők esetében a közfoglalkoztatásba lépés esélye csökken mindkét tapasztalat hosszával. Ugyanakkor a 2011 és 2013 között szerzett hasonló tapasztalattal egyértelműen nő a közfoglalkoztatásba, és enyhébben csökken a nyílt piacra lépés esélye. Úgy tűnik tehát, hogy *a közfoglalkoztatás magában tartja a frissen bekerülő ügyfeleket, az igazán hosszú ideje regisztráltakat azonban kevésbé*. Ezzel párhuzamosan a munkaügyi szervezet nem közfoglalkoztatási részével fenntartott aktív (képzéssel, pénzügyi támogatással együtt járó) kapcsolat előnyösnek tűnik a nyílt piacra lépés szempontjából, a (pusztán a rendszerben töltött idő növekedésével járó) passzív kapcsolat viszont csak a regisztrációba vezet vissza.

Második megfigyelésünk az, hogy *bizonyos személyes jellemzők erősen hajlamosítanak a közfoglalkoztatásba való visszalépésre*. Ilyen a magasabb iskolai

4 A sikeres közvetítésekbe elválaszthatatlanul beleszámítanak a közfoglalkoztatási lehetőségek is, amelyek hatása a közfoglalkoztatás esélyére definíció szerint pozitív, így az itt nem szerepel.

végzettség hiánya és az idősebb kor. Az utóbbin nem, az iskolázottságon viszont lehet változtatni. Ennek hatása azonban figyelemre méltó. A jelenlegi rezsimben ugyanis a szakmunkás végzettségűek egy részének nem csak a nyílt piacon, de a közfoglalkoztatásban is megnő az elhelyezkedési esélye – ennek oka nem világos. Bár az iskolai végzettséget nem feltétlenül befolyásoló képzési programok láthatóan segítik a regisztrációból való kikerülést, a közfoglalkoztatási epizód alatti képzés jobban összefügg a közfoglalkoztatásba, mint a nyílt piacra kerüléssel – ugyanez igaz az egyéb programokra, de nem a hatékonyabbnak tűnő, a közfoglalkoztatástól független képzésre.

Harmadik megfigyelésünk: *a közfoglalkoztatás feltételei* is számottevő hatással vannak a 180. napi státusra. *A sok órában és hosszán végzett közfoglalkoztatás egyértelműen negatívan függ össze a nyílt piacra lépés, és pozitívan a közfoglalkoztatásba visszalépés esélyével.* Az önkormányzatoknál végzett munka ugyan a nyílt piaci munkavégzéssel és a közfoglalkoztatással is pozitívan függ össze, kapcsolata az utóbbival egy nagyságrenddel erősebb. Összességében elmondható, hogy ha már valaki a közfoglalkoztatással kapcsolatba kerül, akkor annál nagyobb az esélye a kilépésre, minél gyengébb az oda fűződő kapcsolata. Bármennyire is triviálisnak tűnik ez a megfigyelés, mégis hírértékű a közfoglalkoztatás írott célja és végrehajtásának módja közötti ellentmondás miatt.

Eredményeink, ahogy azt jeleztük is, deskriptívek. Nem tárnak fel oksági összefüggéseket, és nem mondják meg, hogy melyik az a ma Magyarországon működő aktív munkaerő-piaci program, amely a közfoglalkoztatás helyett hatékonyan lenne képes ellátni annak szociális ellátó, aktiváló és fejlesztő feladatait. Annyit azonban állíthatunk, hogy a munkanélküliek mintegy háromnegyed évig való álláskeresésének engedélyezése és anyagi támogatása, képzések biztosításával együtt, illetve a közfoglalkoztatás időtartamának napon belüli és napjainak számában való korlátozása pozitívan függ össze a nyílt munkapiaci elhelyezkedés esélyével. Ez pedig nem más, mint a közfoglalkoztatási program legfőbb deklarált célja. Az összefüggések pontos mechanizmusainak feltárása következőkben induló kutatás tárgya lehet.

2.9. Függelék

A 180. napi státus korrekciójára és bővítésére az előzőkben ismertetett napi adatbázist használtuk fel. Itt minden olyan egyén munkaügyi rendszeren belüli státusa ismert, aki annak valamely részében megtalálható volt. Ennek megfelelően meg tudjuk határozni, hogy valaki egy adott napon közfoglalkoztatott vagy regisztrált munkanélküli volt-e. Ezt az információt a közfoglalkoztatási epizód végéhez illesztve ellenőrizni tudjuk, hogy az megegyezik-e a monitoringeljárással kapott eredménnyel. 2012-re tökéletes az egyezés, ami az eljárás megbízhatóságát mutatja. 2011 egészére az új információkkal határozzuk meg a „nyílt piacon dolgozik” és a „közfoglalkoztatásban dolgozik” 180. napi státust. Az utóbbiból indulunk ki, amelyet biztosan tudunk: ha

valaki az adatbázisban közfoglalkoztatott, akkor ezzel felülírjuk a monitoring-rendszerben található adatait. Azoknál, akik a monitoringadatok alapján dolgoznak, de a saját adataink szerint ezt nem közfoglalkoztatásban teszik, nyílt piaci munkát jelzünk, a tévesen nyílt piacnak könyvelt munkát közfoglalkoztatásra korrigáljuk.

F2.9.1. táblázat: Kilépések a közfoglalkoztatásból és elhelyezkedés a nyílt piacon, illetve közfoglalkoztatásban a kilépés után 180 nappal – eredeti és korrigált létszámok (fő)

A kilépés utáni 180. napon						
Indulás hó- napja	Kilépők lét- száma	dolgozik	közfoglalkoztatásban		nyílt piacon	
			eredeti	korrigált	eredeti	korrigált
2011						
I.	14 928	4 624	1 175	5 490	3 449	2 257
II.	21 011	6 097	1 219	5 621	4 878	3 422
III.	26 130	6 914	1 109	5 345	5 805	4 068
IV.	32 555	8 800	2 389	7 657	6 411	4 601
V.	32 914	7 821	2 360	7 687	5 461	4 060
VI.	24 413	5 834	1 868	4 947	3 966	3 076
VII.	20 890	5 527	2 334	5 393	3 193	2 287
VIII.	23 224	7 237	3 680	7 819	3 557	2 477
IX.	23 242	8 022	3 924	8 137	4 098	2 753
X.	20 604	7 429	3 893	7 593	3 536	2 306
XI.	10 705	3 294	1 745	3 391	1 549	1 019
XII.	15 197	6 008	3 499	5 841	2 509	1 997
2012						
I.	1 969	960	629	629	331	331
II.	66 924	40 113	30 585	30 585	9 528	9 528
III.	50 394	30 032	23 290	23 290	6 742	6 742
IV.	21 916	10 075	7 090	7 090	2 985	2 985
V.	16 013	6 666	4 653	4 653	2 013	2 013
VI.	13 876	5 676	3 777	3 777	1 899	1 899
VII.	19 862	9 544	6 965	6 965	2 579	2 579
VIII.	14 840	6 933	5 141	5 141	1 792	1 792
IX.	17 501	9 009	6 640	6 640	2 369	2 369
X.	15 998	8 257	6 305	6 305	1 952	1 952
XI.	11 529	6 310	4 942	4 942	1 368	1 368
XII.	13 109	7 859	6 021	6 021	1 838	1 838

Forrás: Saját számítás a teljes adatbázison.

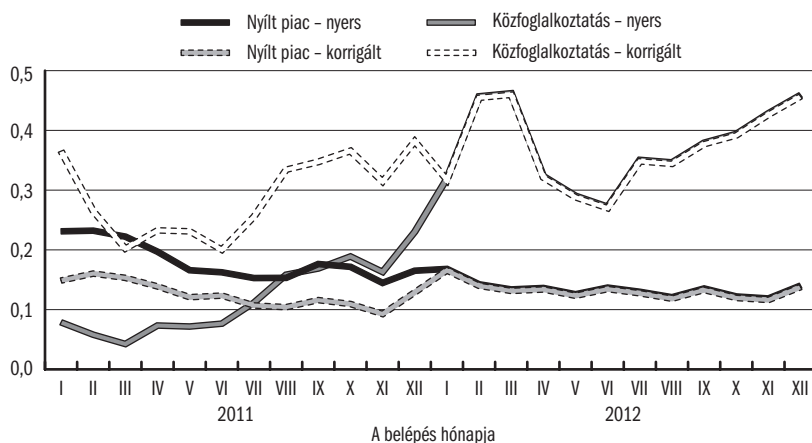
A szabály és az *F2.9.1. táblázat* alapján látható, hogy a korrekció csak a 2011-es számokat érinti, azon belül viszont a közfoglalkoztatást jelentősen nagyobb mértékben, mint a nyílt piacon végzett munkát. Ennek a nyilvántartásba való bejelentés, illetve a korrekció jellege az oka. Az adatok 2011-es eltérését 2011. szeptember elsejéig magyarázza, hogy a NAV-nál nem is létezett a közfoglalkoztatási jogviszony, külön információként pedig rögzítették, hogy valaki

közfoglalkoztatott-e vagy sem. Az év végéig tapasztalható hibák oka nem világos, 2012 után viszont szemmel láthatóan megszűnt a közfoglalkoztatással kapcsolatos hibaforrás és bizonytalanság.

A piaci munkával kapcsolatban viszont nincs ilyen hírünk, és annak korrekciója további kérdéseket is felvet. Látható, hogy a közfoglalkoztatásban levők számának növekedése nagyobb, mint a piaci munkában levők csökkenése. Ez csak akkor lehetséges, ha a közfoglalkoztatottak egy részénél a munka tényét sem rögzítette a NAV. Felhívja viszont a figyelmet arra, hogy míg a közfoglalkoztatást teljes körűen korrigálni tudjuk (ha az NMH, illetve ma a KEKKH adatait referenciaként elfogadjuk), addig ugyanerre nincs módunk a nyílt piaci munka esetében. Ennek a következménye pedig az, hogy a nyílt piacon dolgozók számát feltehetően a monitoring-rendszer (és vele mi is) alulbecsüljük.

A korrekció hatását a relatív mutatókra (a kilépési arányokra) az epizódok kezdetének hónapja szerinti idősorban az *F2.9.1. ábra* mutatja be. Látható, hogy a korábbi (tudottan rossz) 180. napi státusok trendje és szezonális viselkedése 2011-ben is a 2012-es évhez hasonlóra, életszerűen változik (a korrigált adatsorokat szaggatott vonal jelzi).

F2.9.1. ábra: A 180. napi nyílt piaci és közfoglalkoztatási státusok korrigált és korrigálatlan változatainak összevetése



Forrás: Saját számítás a teljes adatbázison.

2.10. HOL DOLGOZNAK A KÖZMUNKÁSOK?

KÖLLŐ JÁNOS

A közfoglalkoztatás egyik sűrűn hangoztatott célja, hogy visszavehesse a munkanélkülieket a munkaerőpiacra: „a közmunka kapu, amelyen keresztül be lehet lépni a segély világából a munka világába” (MNO, 2014). Hogy ezt a célt milyen konstrukciók szolgálják a legjobban, függ attól, hogy a munkanélküliek képesek-e külső segítség nélkül állást találni és beilleszkedni.

Ha az álláskínálat bőséges és a munkanélküliek – amennyiben törekednének rá – könnyen megtalálnák a helyüket a valódi munkaszervezetekben, akkor a rendszert úgy érdemes felépíteni, hogy igazi állások elfogadására ösztönözzön, például a piacinál alacsonyabb bérekkel, valamint az aktív álláskereső kikényszerítésével és a munkakészség időnkénti tesztelésével. Ha az ellenkezője igaz – állások sincsenek, és a beilleszkedésre sincs remény –, akkor a közfoglalkoztatást „ínségmunkaként” érdemes működtetni, ahol az állam vagy az önkormányzat pótolja a nem létező munkahelyeket, sajátos, a gazdaság többi részétől elkülönült, de tisztességes megélhetést biztosító közmunkaszférát teremtve.

Ezek azonban szélső esetek, amelyek nem számolnak a munkanélküliek és a munkapiacok heterogenitásával. Az ország nagy részén, ha korlátozott számban, de léteznek a közmunkások számára is elérhető valódi állások.¹ Továbbá, minden bizonnyal igaz, hogy létezik a közmunkástömegnek egy olyan „krémje”, amelyik termelékenységét és motiváltságát tekintve nem különbözik az átlagos képzetlen munkástól, és az is, hogy a munkáltatók, ha közvetlen tapasztalatot szerezhetnek a közmunkásokról, ki tudják választani közülük a nyereségesen foglalkoztathatókat.

Míg a büntető-ösztönző és inségmunka jellegű közfoglalkoztatás nem kívánja meg, hogy a közmunkások valódi munkaszervezetben, piaci alapon foglalkoztatott társakkal együtt dolgozzanak, az álláskereső és a munkáltatók egymásra találását segítő politika e nélkül aligha lehet sikeres.

Az alábbiakban elemzett adatok szerint a magyar közmunkások – különösen az iskolázatlanok – elsősorban többsége elkülönült közmunkaegységekben dolgozik. Minél nyomottabb egy település munkaerőpiaca, annál valószínűbb, hogy ahol egy közmunkást foglalkoztatnak, ott a többiek is szinte kivétel nélkül azok. Az ország szerencsésebb vidékein a szegregáció nem ilyen erős, a közmunkásoknak nagyobb része dolgozik valódi munkaszervezetben. Ez a mintázat azt sejteti, hogy a gyakorlatban valamilyen mértékig érvényesülnek a fentiekben említett megfontolások. Ugyanakkor a közmunkások szegregálásának mértéke nemcsak a munkaerőpiac állapotától, hanem a romák részarányától is erősen függ.

¹ A 2.5. alfejezetben vizsgált 24 195 közmunkás 2003–2011-ben 54 833 alkalommal lépett be piaci állásba.

Adatok és számítások

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) Bértarifa-felvétele 2011-től kezdve az alkalmazásban állókon belül megkülönbözteti a közmunkásokat. A felvételi megfigyelési egysége a telephely, tehát megállapítható, hogy egy-egy telephelyen belül mekkora a közmunkások aránya, és ez iskolai végzettségi szinteket megkülönböztetve is lehetséges. Az alábbiakban a 2013. évi felvételnek a költségvetési szférára vonatkozó részét használjuk, ahol az egyéni adatok az adott telephelyen dolgozó összes alkalmazottra rendelkezésre állnak.² A minta elemszáma 116 559 fő, a KSH által közölt 131 104 fős létszám 89 százaléka (KSH, 2013, 32. o.). Az eltérés a számbavételi mód és a lefedett kör kismértékű eltéréseiből adódik.

Első lépésben megvizsgáljuk, milyen a közmunkások telephelyi arányának megoszlása, majd az eljárást megismételjük úgy, hogy a közfoglalkoztatottak és az összes alkalmazott esetében is csak a nyolc osztályt vagy azt sem végzeteket vesszük figyelembe.

Második lépésben – a számításokat a képzetlen munkásokra korlátozva – megbecsüljük, hogy a közmunkások telephelyi aránya hogyan függ össze a helyi munkanélküliség mértékével. A becslés során figyelembe vesszük, hogy a közmunkások aránya függ a telephely méretétől (egy 200 fős intézményben kisebb valószínűséggel alakulhat ki magas arány, mint egy tízfősben), továbbá a település méretétől is (egy kis faluban nehéz vagy lehetetlen szétteríteni a közmunkásokat).

A helyi munkanélküliség és a közmunkások telephelyi aránya között triviális az összefüggés, ha további tényezőket nem veszünk figyelembe: ha sok a munkanélküli, akkor sok a potenciális közmunkás, és magas a várható közmunkás–alkalmazott arány, különösen, ha a munkanélküliség azért magas, mert a településen kevés a közmunkások fogadására alkalmas intézmény. Ezért az egyenletet a helyi munkanélküliség, a telephelyek mérete és a településméret mellett a közmunkások lakosságbeli arányára is kontrolláljuk. A kérdés az, vajon ezek után is találunk-e összefüggést a helyi munkanélküliség és a közmunkások telephelyi aránya között?

Végül, elégséges tapasztalati tudás áll rendelkezésre ahhoz, hogy összefüggést tételezzünk fel a közmunkások szegregálásának mértéke és a romák népességbeli aránya között.

A telephelyek méretére és a közmunkás arányra vonatkozó adatok a 2013. májusi Bértarifa-felvételből származnak.

A képzetlen népesség munkaerő-piaci helyzetét a 15–59 éves, 0–8 osztályt végzett munkanélküliek és inaktívak megfelelő népességen belüli arányával mérjük, figyelembe véve, hogy az ilyen iskolázottságúak nagy része, ha munka nélkül van, nem keres aktívan állást.³ Az így számított mutatóra a továbbiakban a rövidség kedvéért „munkanélküliségként” hivatkozunk. Ilyen részletezettségű adatok csak a népszámlálásban érhetők el, ami a 2011. októberi álla-

² Ez azokra az intézményekre igaz, amelyek elszámolásait a Magyar Államkincstár végzi.

³ 2013 harmadik negyedében a 0–8 osztályt végzett, nem tanuló és nem dolgozó népességnek mindössze 25 százaléka keresett aktívan állást, és minősült ezen az alapon munkanélkülinek a KSH munkaerő-felmérése szerint (saját számítás).

potot rögzítette. Az ebből eredő torzítás valószínűleg elhanyagolható, mert alig több, mint másfél év alatt a települések relatív helyzetében nem állhattak be nagy változások. Ugyanez vonatkozik a településméretre, amit szintén a 2011. évi népszámlálásból vettünk.

A közmunkások településenkénti sűrűségét az NMH egyéni szintű, teljes körű nyilvántartásának felhasználásával mértük. Az egyenletben szereplő változó a 2013-ban indult közmunkás-epizódok száma ezer lakosra vetítve.

A romák részaránya szintén a 2011. évi népszámlálásból származik. Ebben az esetben csak járási szintű adat áll rendelkezésre, mert a települési mutatók adatbázis formájában nem hozhatók ki a KSH kutatószobájából. A változás azonban itt sem lehet jelentős.

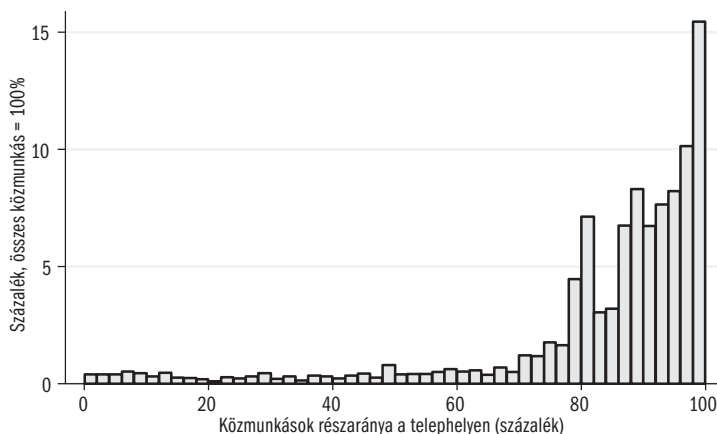
Kikkel dolgoznak együtt a közmunkások?

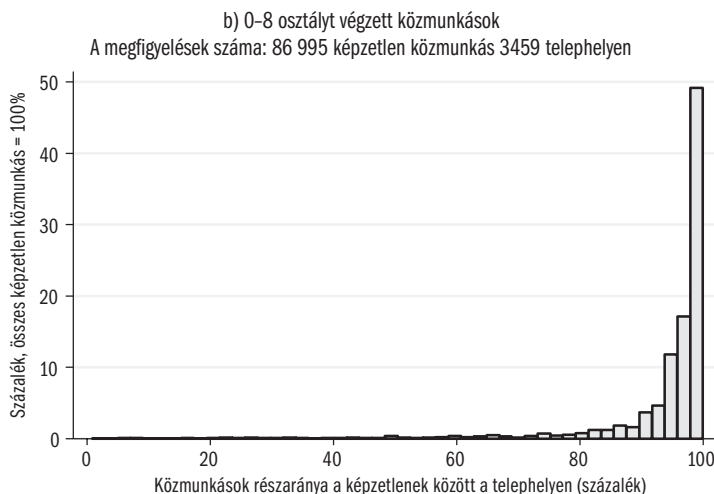
A 2.10.1. ábra a) hisztogramja az összes, 2013 májusában a költségvetési szektorban dolgozó közmunkás megoszlását mutatja a szerint, hogy a munkavégzés telephelyén mekkora volt a közmunkások aránya. Látható, hogy a nagy többségük esetében ez az arány 80 százalék fölött volt: az átlag 79,8, a medián 88,2 százalék. A közfoglalkoztatottaknak csak kevesebb mint az egynegyede dolgozott olyan telephelyen, ahol a közmunkások részaránya nem érte el a 75 százalékot, 40 százalékuk esetében a telephelyen dolgozók több mint 90 százaléka közfoglalkoztatott volt.

2.10.1. ábra: A közmunkások megoszlása a telephelyi arányuk szerint, 2013 (költségvetési szféra, százalék)

a) Összes közmunkás

A megfigyelések száma: 116 569 közmunkás 4532 telephelyen





Forrás: Bértarifa-felvétel, 2013. május, költségvetési intézmények, a legalább egy közmunkást foglalkoztató telephelyek adatai.

A 0–8 osztályt végzettekre vonatkozó adatok még ennél is szélsőséesebb képet mutatnak: itt a közmunkások telephelyi arányának átlaga 93 százalék, a mediánja 98 százalék volt, és az esetek 36 százaléka esetében a telephelyen megfigyelt összes képzetlen dolgozót közmunkásként foglalkoztatták.

A közmunkások telephelyi aránya és helyi munkanélküliség

A regressziós becslést a 2.10.1. táblázat mutatja be. A képzetlen közmunkások elkülönítésének mértéke a várakozásoknak megfelelően erősebb a kistérségeken és a kis telephelyeken, valamint ott, ahol – települési szinten – sok a képzetlen közmunkás. A helyi munkanélküliség és a romák aránya azonban még e tényezők kiszűrése után is erős hatást gyakorol.

A helyi munkanélküliség együtthatója kerekítve 0,25, azaz 10 százalékkal magasabb munkanélküliség 2,5 százalékkal emeli a közmunkások alkalmazottakon belüli arányát. A munkanélküliségi mutatónak az 57 százalékos átlag körüli szórása 12 százalék, ami 3 százalékos különbséget jelez előre.

A képzetlen közmunkások becsült aránya a települések legrosszabb helyzetű egytizedében működő telephelyeken 87 százalék, a legjobb vidékeken üzemelekben 64 százalék. Ez a medián telepméret (21 fő) mellett nem lebecsülendő különbséget: három illetve nyolc „normál” állásban lévő munkatársat jelent 18, illetve 13 közmunkás számára.

A romák tíz százalékkal magasabb népességen belüli aránya 0,7 százalékkal emeli közmunkások részarányát a telephelyeken, egy szórás egységnyi különbség a romák arányában 0,8 százalékos hatást gyakorol.⁴ Ez a hatás azonban gyenge és statisztikailag nem is szignifikáns ott, ahol magas a munkanélküliség, és a közmunkásokat – akár romák, akár nem – eleve nehéz valódi munkahelyeken foglalkoztatni (2.10.2. táblázat). A közmunkások elkülönítésének mértéke jóval

⁴ A felhasznált változók alapstatistikáit lásd a 2.10. Függelék F2.10.1. táblázatában.

nagyobb ott, ahol alacsony munkanélküliség párosul a romák magas arányával. A cigányság részarányának hatása közepes munkanélküliség mellett a legerősebb, éppen ott, ahol a legfontosabb lenne, hogy a közmunkások közvetlen kapcsolatba kerüljenek a potenciális munkáltatókkal és munkatársakkal, különösen ha egy statisztikai diszkriminációval (is) sújtott kisebbség tagjairól van szó.

2.10.1. táblázat: A közmunkások telephelyi aránya és a helyi munkanélküliség – regressziós becslés

Függő változó: a 0–8 osztályt végzett közmunkások aránya a 0–8 osztályt végzett alkalmazottakhoz viszonyítva a vizsgált telephelyen belül (logaritmus)^a

	Együttható	t-érték
A munkanélküliek és inaktívak aránya a 15–59 éves, 0–8 osztályt végzett népességben a településen (logaritmus) ^b	0,2469	6,23
0–8 osztályt végzett közmunkások által megkezdett közmunkás-epizódok/ezer 0–8 osztályt végzett lakos a településen (logaritmus) ^c	0,0035	2,50
A telephely mérete (fő) ^a	-0,0012	4,89
A telephely méretének négyzete/1000	0,0004	2,18
A település lakónépessége (ezer fő) ^b	-0,0366	9,26
A település lakónépességének négyzete	0,0006	8,45
A romák aránya (járási szinten, logaritmus) ^b	0,0716	5,68
Konstans	0,0979	3,60
R^2	0,1717	
A telephelyek száma	3378	

Minta: 0–8 osztályt végzett közmunkásokat foglalkoztató telephelyek a költségvetési szférában

^a Bértarifa-felvétel 2013, költségvetési szféra,

^b Népszámlálás, 2011.

^c NMH teljes körű nyilvántartás, 2013. Ahol nem kezdődött epizód, 421 esetben, $\ln(0.5/1000)$ értékkel számoltunk

2.10.2. táblázat: A romák járásonkénti arányának hatása a közmunkások telephelyenkénti arányára különböző munkanélküliségi szintek mellett – regressziós becslések

A telephelyek helyi munkanélküliség szerint képzett ötödei	Együttható	t-érték	Telephelyek száma
Első és második ötöd (alacsony munkanélküliség)	0,061***	3,35	1317
Harmadik ötöd (közepes munkanélküliség)	0,128***	4,02	682
Negyedik és ötödik ötöd (magas munkanélküliség)	0,036*	1,88	1379

Függő változó: a telephelyi közmunkás arány logaritmus. Magyarázó változók: a romák járásonkénti arányának logaritmus, továbbá, a 2.10.1. táblázatban szereplő kontrollváltozók.

***1 százalékos szinten, **5 százalékos, *10 százalékos szinten szignifikáns.

Az adatok forrása: lásd a 2.10.1. táblázat jegyzetét.

Következtetések

Az összes közfoglalkoztatottnak csak kevesebb mint az egynegyede dolgozik olyan telephelyen, ahol a közmunkások részaránya nem haladja meg a 75 szá-

zalékot. A *képzetlen* közmunkások 36 százaléka olyan intézményben dolgozik, ahol minden képzetlen ember közfoglalkoztatott, a telephelyi arányuk átlaga 93 százalék, a mediánja 98 százalék. Nagy többségük – a munkavezetőket leszámítva – nem is találkozhat munkaszerződéssel foglalkoztatott kollégákkal.

Az elkülönítés nem segíti a reintegrációt, nem nyújt lehetőséget arra, hogy a munkáltatók a közfoglalkoztatottak munkakészségéről és teljesítményéről valódi munkakörnyezetben alkothassanak képet. Ez nem róható fel a rendszer hibájaként ott, ahol reménytelen az elhelyezkedés, ám kérdés, hogy ilyen esetekben mi indokolja a minimálbértől elmaradó fizetést és azt, hogy a szabályozás megengedi a közmunkára történő öltöztetést, akadályozva az alkalmi (fekete) munkavállalást és a létfenntartásért végzett házkörüli munkát és erdei-mezei gyűjtögetést?

Az adatok azt mutatják, hogy az ország szerencsésebb vidékein az elkülönítés – a várakozásnak megfelelően – az átlagosnál kisebb fokú, de szintén erős, amin nehéz is lenne változtatni a közfoglalkoztatás egész koncepciójának felülvizsgálata nélkül. Ebben az esetben is diszfunkcionálisnak tűnik a közmunkások minimálbértől lényegesen elmaradó fizetése, mert a valódi munkaszervezetekben az azonos munkára fizetett eltérő bér hosszabb távú „munkakipróbálás” esetén nem tartható fenn.

Becslésünk megerősíti, hogy az elkülönítés erősebb a romák által sűrűbben lakott vidékeken, és rámutat, hogy ez azonos munkanélküliségi szint és a közmunkások azonos települési létszáma mellett is igaz. Ez jó környezetben akadályozza a reintegrációt, rossz környezetben a megélhetést nehezíti egy olyan kisebbség számára, amelynek létérdeke lenne, hogy átléphessen „a segély világából a munka világába”.

2.10. Függelék

F2.10.1. táblázat: A regressziós becslésben szereplő változók alapstatisztikái

Változó	Átlag	Szórás
A 0–8 osztályt végzett közmunkások aránya a 0–8 osztályt végzett alkalmazottakhoz viszonyítva a vizsgált telephelyen belül (százalék)	81,6	25,4
A munkanélküliek és inaktívak aránya a 15–59 éves, 0–8 osztályt végzett népességben a településen (százalék)	58,2	12,3
A 0–8 osztályt végzett közmunkások által megkezdett közmunkás epizódok/ezer 0–8 osztályt végzett lakos a településen (darab)	293,3	979,9
A telephely mérete (fő)	58,3	147,9
A település lakónépessége (ezer fő)	3,11	9,21
A romák aránya (járási szinten, százalék)	16,7	11,5

Megjegyzés: A logaritmálás során a százalékban megadott értékek helyett a részarányokat vettük alapul. A közölt számok súlyozatlan telephelyi átlagokat és szórásokat mutatnak!

HIVATKOZÁSOK

- ARRIGHI, G. (1993): Marxista évszázad, amerikai évszázad: a világ munkásmozgalmának kialakulása és átalakulása. *Eszmélet*, 17. sz. 74–115. o.
- ARTNER ANNAMÁRIA (2013): Közfoglalkoztatás és versenyképesség. *Munkaügyi Szemle*, 57. évf. 1. sz. 6–16. o.
- ÁSZ (2007): *Jelentés a közmunkaprogramok támogatására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről*. 0732-es sz. jelentés, 2007. szeptember. Állami Számvevőszék, Budapest.
- ÁSZ (2013): Jelentés a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről. 13097. számú jelentés, Állami Számvevőszék, Budapest, 2013. szeptember.
- AZAM, M. (2012): *The Impact of Indian Job Guarantee Scheme on Labor Market Outcomes: Evidence from a Natural Experiment*. IZA Discussion Paper, 6548.
- AZAM, M.–FERRÉ, C.–AJWAD, M. I. (2013): Can Public Works Programs Mitigate the Impact of Crises in Europe? The Case of Latvia. *IZA Journal of European Labor Studies*, Vol. 2. No. 1. 10. doi:10.1186/2193-9012-2-10.
- BASS LÁSZLÓ (2010): *Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai*. Esély, 1. sz. 46–64. o.
- BASU, A. K. (2013): Impact of Rural Employment Guarantee Schemes on Seasonal Labor Markets: Optimum Compensation and Workers' Welfare. *The Journal of Economic Inequality*, Vol. 11. No. 1. 1–34. o. doi:10.1007/s10888-011-9179-y.
- BERG, E.–BHATTACHARYA, S.–DURGAM, R.–RAMACHANDRA, M. (2012): Can Rural Public Works Affect Agricultural Wages. Evidence from India. Centre for the Study of African Economics, Oxford. Working Paper WPS/2012-05.
- BESLEY, T.–COATE, S. (1992): Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs. *The American Economic Review*, Vol. 82. No. 1. 249–261. o.
- BETCHERMAN, G.–OLIVAS, K.–DAR, A. (2004): Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series No. 0402.
- BOROS LAJOS–PÁL VIKTOR (2011): A gazdasági válság hatásai és a rá adott válaszok különböző földrajzi léptékeken. *Földrajzi Közlemények*, 135. évf. 1. szám, 17–32. o.
- BROWN, A. J. G.–KOETTL, J. (2012): Active Labor Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain? IZA Discussion Paper, No. 6880.
- BRUTOVSKÁ, G. (2006): Pôsobenie aktívnej politiky trhu práce na nezamestnanosť. Megjelent: Sirovátka, T. (szerk.): *Sociální vyloučení a sociální politika*. MU FSS, VUPSV, Brno, 2006.
- BUSCH IRÉN–CSERES-GERGELY ZSOMBOR (2011): *A munkapiac intézményi környezetének alakulása 2010 szeptembere és 2011 szeptembere között*. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök*, 2011. MTA KTI–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 205–251. o.
- BUSCH IRÉN–CSERES-GERGELY ZSOMBOR–NEUMANN LÁSZLÓ (2012): *A munkapiac intézményi környezetének alakulása 2011 szeptembere és 2012 augusztusa között*. Megjelent: *Fazekas Károly–Benczúr Péter–Telegdy Álmos* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök*, 2012. MTA KRTK KTI–Országos Foglalkoztatási Köhasznú Nonprofit Kft., Budapest, 275–323. o.
- CALMFORS, L.–FORSLUND A.–HEMSTRÖM, M. (2004): The effects of Active Labor-Market Policies in Sweden: What is the evidence?, Megjelent: *Jonas, A.–Keen, M.–Weichenrieder, A. J.* (szerk.): *Labor-Market Institutions and Public Regulation*. MIT Press.
- CALMFORS, L.–FORSLUND, A.–HEMSTRÖM, M. (2002): *Does ALMP work? Lessons from the Swedish experiences*. IFAU Institute for Labor Market Policy Evaluation Working Papers, 4.
- CARD, D.–KLUVE, J.–WEBER, A. (2010): Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, Vol. 120. No. 548. F452–77. o.
- CARLING, K.–RICHARDSON, K. (2004): The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's. *Labour Economics*, Vol. 11. No. 3. 335–354. o.
- CRISP, R. (2012): Conceptualising local approaches to tackling worklessness: the New Deal for Communities Programme as neoliberal 'flanking strategy'? *Space and Polity*, Vol. 16. No. 2. 233–251. o.
- CZIRFUSZ MÁRTON (2014): A munka sokszínű formái és a változatos területi fejlődés. Megjelent: *Jeney László–Hideg Éva–Tóza István* (szerk.): *Jövőföldrajz: a hazai gazdasági fejlődés területi és települési aspektusai a jelenben és a jövőben*. BCE Gazdaságföldrajz és Jövő kutatás Tanszék, Budapest, 43–54. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–MOLNÁR GYÖRGY (2014): Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. Megjelent: *Kolosi Tamás–Tóth Ist-*

- ván György (szerk.): Társadalmi riport, 2014. Tárki, Budapest, 204–225. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–VARADOVICS KITTI (2013): **A munkapiaci szakpolitika eszközei (2012. szeptember – 2014. január)**. Megjelent: *Fazekas Károly–Neumann László* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrő, 2013. MTA KRTK KTI–Országos Foglalkoztatási Közhazsnú Nonprofit Kft., Budapest, 219–247. o.
- CSOBA JUDIT (2010): **A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban**. Esély, 1. sz. 4–24. o.
- CSOBA JUDIT–NAGY ZITA ÉVA (2011): A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata. Megjelent: *Fazekas Károly–Kéződi Gábor* (szerk.) (2011) 113–144. o.
- CSOBA JUDIT–NAGY ZITA ÉVA–SZABÓ FANNI (2010): Aktív eszközök, munkaerő-piaci programok kontroll-csoportos, többváltozós értékelése. Consulting, 95.
- DAR, A.–TZANNATOS, Z. P. (1999). Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations. World Bank, Washington DC, Social Protection Discussion Paper, No. 9901.
- DEL NINNO, C.–SUBBARAO, K.–MILAZZO, A. (2009): How to Make Public Works Work. A Review of the Experiences, Social Protection Discussion Paper, No. 09005. The World Bank, Washington DC.
- DEVEREUX, S.–SOLOMON, C. (2006): Employment Creation Programmes: The international Experience. Issues in Employment and Poverty. ILO, Genf, Discussion Paper No. 24.
- DRAHOKOUPIL, J. (2007): Analysing the capitalist state in post-socialism: Towards the Porterian Workfare Postnational Regime. International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 31. No. 2. 401–424. o.
- DUELL, N.–GRUBB, D.–SINGH, S. (2009): Activation Policies in Finland. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 98.
- DUELL, N.–MÝTNA KUREKOVÁ, L. (2013): Activating benefit in material need recipients in the Slovak Republic, CELSI Research Report, No. 3.
- DUELL, N.–SINGH, S.–TERGEIST, P. (2009): Activation Policies in Norway. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 78.
- DUTTA, P.–MURGAI, R.–RAVALLION, M. VAN DE WALLE, D. (2012): **Does India's Employment Guarantee Scheme Guarantee Employment?** Policy Research Working Paper Series, 6003. The World Bank.
- ELEK PÉTER–SCHARLE ÁGOTA (2010): Válságinétezkedések a munkapiacon. Megjelent: *Fazekas Károly–Molnár György* (szerk.): Munkaerőpiaci Tükrő 2010. MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 78–80. o.
- FARKAS ZSOMBOR–MOLNÁR GYÖRGY–MOLNÁR ZSUZSANNA (2014): **A közfoglalkoztatási csapda**. A Magyar Szegénységellenes Hálózat jelentése a közfoglalkoztatottak háttéréről, helyzetéről és lehetőségeiről. Magyar Szegénységellenes Alapítvány, Budapest.
- FAZEKAS KÁROLY (1997): Válság és prosperitás a munkaerőpiacon. A munkanélküliség regionális sajátosságai Magyarországon 1990–1996 között. Tér és Társadalom, 11. évf. 4. szám, 9–24. o.
- FAZEKAS KÁROLY–KÉZDI GÁBOR (szerk.) (2011): Munkaerőpiaci Tükrő, 2011. MTA Közgazdaság-tudományi Intézet és Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.
- FAZEKAS KÁROLY–KÖLLŐ JÁNOS (1989): Az 1979. évi vagongyári elbocsátások. Megjelent: *Honvári János* (szerk.): Győri tanulmányok 10. Győr Megyei Városi Tanács, Győr, 143–165. o.
- FIRLE RÉKA–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2008): Értékelő tanulmány a közhazsnú és közcélú munka szerepéről a foglalkoztatáspolitikában. Háttértanulmány az Önkormányzati szociális segélyezés című fejezethez, amely megjelent: *Nagy Gyula* (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. KTI Könyvek 10. MTA KTI, Budapest, 56–80. o.
- FREY MÁRIA (2008): **A munkaerő-piac jogszabályi és intézményi környezete**. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrő, MTA KTI–OFA, Budapest, 137–192. o.
- FREY MÁRIA (2010): **A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett, továbbá az ezeken kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004–2009 közötti időszakban**. Tanulmány az „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése című kutatáshoz”. Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, Budapest.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2012): **Az aktív munkaerőpiaci eszközök**. Megjelent: *Fazekas Károly–Scharle Ágota* (szerk.): Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet és MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 182–193. o.
- GALASSO, E.–RAVALLION, M. (2004): **Social Protection in a Crisis**. Argentina's Plan Jefes y Jefas. World Bank Economic Review, Vol. 18. No. 3. 367–399. o.
- GRUBB, D.–SINGH, S.–TERGEIST, P. (2009): Activation Policies in Ireland. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 75.
- GRUBB, D.–TERGEIST, P. (2006): Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands, and the United Kingdom. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 42.
- GUY, W.–GABAL, I. (2012): The Situation of the Roma Minority in Selected New Member States of the European Union. European Liberal Forum asbl., Brüsszel.

- HARVAN, P. (2011): Hodnotenie Efektívnosti a Účinnosti Výdavkov Na Aktívne Politiky Trhu Práce Na Slovensku [A szlovákiai aktív munkaerő-piaci eszközök hatása és hatékonysága] Institute of Financial Policy, Bratislava.
- HECKMAN, J. J.–LALONDE, R. J.–SMITH, J. A. (1999): *The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*. Megjelent: *Ashenfelter, O.–Card, D.* (szerk.): *Handbook of Labor Economics*. Handbook of Labor Economics, Elsevier, Vol. 3. No. 3.
- HOHMEYER, K.–WOLFF, J. (2010): *Direct job creation revisited Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?* Institute for Employment Research, IAB Discussion Paper 21.
- HUDOMIET PÉTER–KÉZDI GÁBOR (2011): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok nemzetközi tapasztalatai. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*, 2011. MTA Közgazdaság-tudományi Intézet és Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest. 72–91. o.
- HVG (2015): Orbán: *A közmunka kiütötte a szocializmust, jöhet a teljes foglalkoztatottság*. HVG.hu, március 6.
- IMBERT, C.–PAPP, J. (2015): Labor Market Effects of Social Programs: Evidence from India's Employment Guarantee. *American Economic Journal, Applied Economics*, Vol. 7. No. 2. 233–263. o.
- IMMERVOLL, H.–SCARPETTA, S. (2012): *Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches*, IZA Journal of Labor Policy, Vol. 1. No. 9.
- JAHODA, M. (1982): *Employment and Unemployment*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- JALAN, J.–RAVALLION, M. (1999): Income gains to the poor from workfare. Estimates for Argentina's Trabajar program. The World Bank Policy Research Working Paper, No. 2149.
- KABAI GERGELY–NÉMETH NÁNDOR (2011): Egy komplex munkaerőpiaci program megvalósulása és lokális hatásai a Dél-dunántúli régióban. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*, 2011. MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 161–185. o.
- KÁLMÁN JUDIT (2012): Political economy of multi-level government financing in Hungary: analysis of political budget cycles and partisanship in municipal investment activities and central grant distribution. LAP Lambert Academic Publishing, Saarbrücken.
- KELLER JUDIT–BÓDIS LAJOS (2012): Települési önkormányzatok. Megjelent: *Fazekas Károly–Scharle Ágota* (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 63–76. o.
- KERTESI GÁBOR–KÉZDI GÁBOR (2009): A szegregáció az általános iskolákban. Számítások a 2006. évi országos kompetenciamérés adatain. Megjelent: *Fazekas Károly–Lovász Anna–Telegdy Álmós* (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*, 2009. MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 97–117. o.
- KÉZDI GÁBOR (2011): A programok hatásvizsgálatának módszertana. Megjelent: *Fazekas–Kézdi* (2011) 54–72. o.
- KLUVE, J. (2006): The Effectiveness of European Active Labour Market Policy. IZA Discussion Paper, No. 2018.
- KLUVE, J. (2010): The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. *Labour Economics* 17 (6): 904–18. doi:10.1016/j.labeco.2010.02.004.
- KLUVE, J.–LEHMANN, H.–SCHMIDT, C. M. (1999): *Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization or Benefit Churning?* LICOS Discussion Paper, 8099.
- KOLTAI LUCA (2013a): *A közfoglalkoztatottak jellemzői*. Esély Labor Egyesület, Budapest.
- KOLTAI LUCA (2013b): *Munkakörülmények a közfoglalkoztatásban*, Esély Labor Egyesület, Budapest.
- KOLTAI LUCA (2013c): *A közfoglalkoztatás szerepe válság idején az európai országokban*. Munkaügyi Szemle, 1. sz. 27–38. o.
- KOLTAI LUCA (2014): *Közfoglalkoztatási körülmények és aktivitás*, Esély Labor Egyesület, Budapest.
- KOLTAI LUCA–KULINYI MÁRTON (2013): *A közfoglalkoztatást szervezők értékei*, Esély Labor Egyesület, Budapest.
- KÖLLŐ JÁNOS (2009): A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt szocialista országokban. Osiris, Budapest.
- KÖLLŐ JÁNOS–SCHARLE ÁGOTA (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre. Megjelent: *Fazekas–Kézdi* (szerk.) (2011) 145–160. o..
- KSH (2013): *227 500 forint volt a bruttó átlagkereset*. Keresetek, 2013. január–szeptember. Gyorstájékoztató, 175. sz. 2013. november 20.
- KSH (2014): *230 700 forint volt a bruttó átlagkereset*. Keresetek, 2013. január–december. Gyorstájékoztató, 28. sz. február 21.
- KULINYI MÁRTON (szerk.) (2013): *Közfoglalkoztatási ismeretek*. Módszertani kézikönyv gyakorlati és elméleti alkalmazóknak. Esély Labor Egyesület, Budapest.
- LENDVAI NOÉMI (2008): EU integration and the transformation of post-communist welfare: traversing a 'quantum leap'? *Social Policy and Administration*, Vol. 42. No. 5. 504–523. o.
- LŐCSEI HAJNALKA (2010): A gazdasági világválság hatása a munkanélküliség területi egyenlőtlenségeire.

- Megjelent: *Fazekas Károly–Molnár György* (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2010. MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 126–141. o.
- MACLEAVY, J. (2008): Neoliberalising subjects. The legacy of New Labour's construction of social exclusion in local governance. *Geoforum*, Vol. 39. No. 5. 1657–1666. o.
- MACLEAVY, J. (2010): Remaking the welfare state: From safety net to trampoline. Megjelent: *Mykhnenko, V.–Birch, K.* (szerk.): The rise and fall of neoliberalism: The collapse of an economic order? Zed Books, London, 133–150. o.
- MARTIN, J. P. (2000): What Works among Active Labour Market Policies. Evidence from OECD Countries' Experiences. *OECD Economic Studies*, No. 30.
- MARTIN, J. P. (2014): Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness, IZA Policy Paper, No. 84.
- MARTIN, J. P.–GRUBB, D. (2001): What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8. No. 2. 9–60. o.
- MASSEY, D. (1995): Spatial divisions of labour: social structures and the geography of production. 2. kiadás, Macmillan, London.
- MNO (2014): *Orbán: A közmunka kapu*, 2014. február 24.
- MÓD PÉTER (2013): *Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2013-ban*. Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Kutatási és Elemzési Főosztály, Budapest,.
- MOLNÁR GYÖRGY–BAKÓ TAMÁS–CSERES-GERGELY ZSOMBOR–KÁLMÁN JUDIT–SZABÓ TIBOR (2014): A munkaerőpiac peremén lévő és a költségvetés. A Költségvetési Tanács számára készített tanulmány, MTA KRTK KTI, Budapest.
- TAJTI JÓZSEF (2011): *Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2011-ben*. Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Kutatási és Elemzési Főosztály, Budapest.
- MPIPS (2012): Annual statistics on the registered unemployed and ALMP. Table 22. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Varsó.
- MÝTNA KUREKOVÁ, L.–SALNER, A.–FARENZENOVÁ, M. (2013): *Implementation of activation works in Slovakia*. Evaluation and Recommendations for Policy Change, Final Report, Slovak Governance Institute, Bratislava.
- NGM (2013) *Hungary's National Youth Guarantee Implementation Plan*. Nemzetgazdasági Minisztérium, Economy.
- NOL (2012): *Nyolcezeren kapnak végzettséget*. Népszabadság, február 14.
- O'LEARY, C. (1998): Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary. Upjohn Institute for Employment Research, Upjohn Institute Technical Reports, 98-013.
- OECD (2007): *Activating the unemployed: what countries do*. OECD Employment Outlook, 2007. OECD, Párizs, 207–242. o.
- OECD (2009): *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, OECD, Párizs, .
- OECD (2010): *Employment Outlook Moving beyond the jobs crisis*, OECD, Párizs.
- OECD (2014a): *Employment Outlook*. OECD, Párizs.
- OECD (2014b): *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*. OECD Publishing.
- OURS, J. C. VAN (2000): Subsidized Jobs for Unemployed Workers in Slovakia. William Davidson Institute at the University of Michigan, William Davidson Institute Working Papers Series, 311.
- PECK, J. (2002): Political economies of scale: Fast policy, interscalar relations, and neoliberal workfare. *Economic Geography*, Vol. 78. No. 3. 331–360. o.
- PECK, J.–THEODORE, N. (2000): 'Work first': workfare and the regulation of contingent labour markets. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 24. No. 1. 119–138. o.
- PECK, J.–TICKELL, A. (2002): Neoliberalizing space. *Antipode*, Vol. 34. No. 3. 380–404. o.
- PETZ RAYMUND (szerk.) (2011): *Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítése és értékelése*, MP 2002 Gazdaság- és Társadalomkutatási Kkt.
- POLÁNYI KÁROLY (2004): A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és politikai gyökerei. Napvilág Kiadó, Budapest.
- RAVALLION, M. (1999): Appraising Workfare. *The World Bank Research Observer*, Vol. 14. No. 1. 31–48. o.
- RAVALLION, M.–GALASSO, E.–LAZO, T.–PHILIPP, E. (2001): Do workfare participants recover quickly from retrenchment? *The World Bank Development Research Group Poverty, Policy Research Working Paper*, No. 2672.
- RAVALLION, M.–MURGAI, R.–VAN DE WALLE, D. (2013): Is Workfare Cost-Effective against Poverty in a Poor Labor-Surplus Economy? *The World Bank Policy Research Working Paper*, 6673.
- RÉZLER GYULA (1974/1938): A magyar nagyipari munkásság kialakulása 1867–1914. (Részlet.) Megjelent: *Litván György* (szerk.): Magyar munkásszociográfiák. Kossuth Kiadó, Budapest, 15–33. o.
- RODRIGUEZ-PLANAS, N.–BENUS, J. (2010): Evaluating Active Labor Market Programs in Romania. *Empirical Economics*, Springer, Vol. 38. No. 1. 65–84. o.
- RONCONI, L.–SANGUINETTI J.–FACHELLI OLIVA, S. (2006): *Poverty and Employability Effects of Work-*

- fare Programs in Argentina. PMMA Working Paper No. 2006-14.
- ROY, A. S.–WONG, G. (2000): Direct Job Creation Programs: Evaluation Lessons on Cost Effectiveness, Canadian Public Policy. *Analyse de Politiques*, Vol. 26. No. 2. 158–169. o.
- SCHARLE ÁGOTA (2014a): A közfoglalkoztatás mérete és költsége, *Fazekas Károly–Neumann László* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör 2013. MTA KRTK KTI–Országos Foglalkoztatási Közhazsnú Nonprofit Kft. Budapest 61–62. o.
- SCHARLE ÁGOTA (szerk.) (2014b): Tartós munkanélküliség a visegrádi országokban: tévutak és megoldások. Budapest Intézet, Tények és javaslatok, 1. sz.
- SCHARLE ÁGOTA–BALÁS GÁBOR–CSITE ANDRÁS–NÉMETH NÁNDOR–CSERES-GERGELY ZSOMBOR–KÖLLŐ JÁNOS–VÁRADI BALÁZS (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre. Kutatási jelentés, Budapest Intézet–Hétfa Elemző Központ, augusztus 30.
- SIANESI, B. (2008): Differential effects of active labour market programs for the unemployed. *Labour Economics*, Elsevier, Vol. 15. No. 3. 370–399. o.
- SILVER, B. J. (2003): Forces of labor. Workers' movements and globalization since 1870. Cambridge University Press, Cambridge.
- SMITH, A.–STENNING, A.–ROCHOVSKÁ, A.–ŚWIĄTEK, D. (2008): The emergence of a working poor: Labour markets, neoliberalisation and diverse economies in post-socialist cities. *Antipode*, Vol. 40. No. 2. 283–311. o.
- SPEVACEK, A. M. (2009): *Effectiveness of Active Labor Market Programs*. A Review of Programs in Central and Eastern Europe and the CIS, USAID Knowledge Services Center.
- SUBBARAO, K.–DEL NINNO, C.–ANDREWS, C.–RODRÍGUEZ-ALAS, C. (2013): Public Works as a Safety Net: Design, Evidence, and Implementation. World Bank, Washington, DC.
- SZABÓ ANDREA (2013): A közfoglalkoztatás a gazdasági ciklusok kontextusában. PhD-értekezés, Debreceni Egyetem Ihrig Károly Gazdálkodás- és Szervezésstudományok Doktori Iskola, Debrecen.
- TAJTI JÓZSEF (2011): *Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2011-ben*. Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Kutatási és Elemzési Főosztály, Budapest.
- TAJTI JÓZSEF (2012): *Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2011-ben*. Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Budapest.
- TÓTH LAURA–VARGA ÉVA–VARGA PÉTER (2011) *NESsT Country Assessment Hungary*. NESsT, Budapest.
- VODOPIVEC, M. (1998): Does the Slovenian Public Work Program Increase Participants' Chances to Find a Job? *Journal of Comparative Economics*, Elsevier, Vol. 27. No. 1. 113–130. o.
- WACQUANT, L. (2013): A bizonytalanság szabályozása: Társadalmi polarizáció és a büntetés fokozódása. Megjelent: *Jelinek Csaba–Bodnár Judit–Czirfusz Márton–Gyimesi Zoltán* (szerk.): Kritikai városkutatás. L'Harmattan, Budapest, 345–366. o.
- WALSH, K.–KOTZEVA, M.–DOLLE, E.–DORENBOS, R. (2001): Evaluation of the net impact of active labour market programs in Bulgaria. Ministry of Labour and Social Policy of Bulgaria, Szófia.
- ZIMMERMANN, L. (2012): *Labor Market Impacts of a Large-Scale Public Works Program: Evidence from the Indian Employment Guarantee Scheme*. IZA Discussion Paper, 6858.
- ZIMMERMANN, L. (2014): *Public works programs in developing countries have the potential to reduce poverty*. IZA World of Labor, 25.
- ZONGOR GÁBOR (2013): *Az önkormányzatok mint közfoglalkoztatók – problémák és lehetőségek*. Megjelent: A munka méltósága projekt. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala AJB projektfüzetek 2013/4. 180–186. o.