

## **Kálmán Judit: A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai<sup>1</sup>**

### **(Kivonat)**

A szakirodalom-elemzés a bevezetője szerint a közfoglalkoztatás, mint közpolitikai beavatkozás célját, elméleti háttérét, a konkrét programok különböző formáit, illetve a programok hatékonyságára és hatásosságára vonatkozó értékelések főbb eredményeit mutatja be.<sup>2</sup>

A szakirodalom a jóléti ellátások közcélú munkához kötését kettős összefüggésben tárgyalja, egyrészt, mint aktivációs beavatkozást, másrészt mint a szegénység elleni küzdelem részét. A 2008-2009-es pénzügyi–gazdasági válság, és ennek következményei -, a szociális kiadások és a tartós munkanélküliek arányának növekedése - ráirányították a figyelmet az aktiválás fontosságára, illetve annak vizsgálatára, hogy hogyan hatnak egymásra a munkanélküli és a szociális ellátórendszer elemei. A szerző megállapítja, hogy ez utóbbi kérdés tekintetében ismereteink egyelőre nagyon hiányosak.

A workfare programok amerikai és európai történetének állomásait végigvéve megállapítható, hogy a programok a jóléti ellátásoktól való függés (welfare dependence) megszüntetésére és a képességek javítására törekszenek, s jellemzően e két változat valamilyen ötvözetét valósítják meg. A célok és az ország gazdasági fejlettsége között összefüggés van. A kimondott közmunka programok átmeneti, közösségi, vagy munkaintenzív projektek néven is ismertek, a kevésbé fejlett országokban ezek egyedüli munkaerő-piaci programokként működnek, míg a fejlett országokban az elemzések és értékelések negatív eredményeinek hatására használatuk visszaszorulóban van.

A közmunka programok makrogazdasági célkitűzései a szezonális, vagy ciklikus munkanélküliség csökkentése, a közvetlen munkahelyteremtés, regionális és strukturális munkaerő-piaci problémák kezelése, hátrányos helyzetű munkaerőcsoportok segítése, szegénység elleni küzdelem, szegények jövedelemhez juttatása, egyfajta stimuláció a gazdaságnak (fogyasztás növekedésén keresztül), valamint az anticiklikus beavatkozás lehet.

---

<sup>1</sup> A tanulmány a Munkaerőpiaci Tükör közfoglalkoztatással foglalkozó Közelképében jelent meg. In: Munkaerőpiaci Tükör 2014, Szerk.: Fazekas K.-Varga J., MTA KRTK-KTI, Budapest, 2015 [http://econ.core.hu/file/download/mt\\_2014\\_hun/kozelkep\\_1.pdf](http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/kozelkep_1.pdf)

<sup>2</sup> Az összegzést konkrét országok tapasztalatairól szóló keretes írások egészítik ki. (Lásd további kivonat)

Ezeket a célokat a fejlődő országokban katasztrófa utáni helyzetek kezelése, szezonális munkanélküliség lefaragása, infrastruktúra teremtése, magas jövedelmű országokban pedig magas munkanélküliséggel járó, rövidtávú sokkra adott válasz egészítheti ki.

A közmunka hatásainak munkagazdaságtani számbavételéhez az elméleti kiindulópont a passzív ellátások ellenősztönző hatása, amit az aktív programok együttműködési követelményei (pl. közmunka) és a hozzájuk kapcsolt szankciók ellensúlyoznak. A szerző elsőként a szűrő hatást (a feltételek valóban leginkább a rászorulókat vonzzák), és az elrettentő hatást (deterrent effect) (a munkanélküli státusz elkerülésére, vagy minél hamarabbi elhagyására ösztönöz) emeli ki, majd ezt követően sorra veszi a mellette és az ellene szóló érveket. Előbbihez sorolja a programok által elérhető politikai népszerűséget, a friss munkatapasztalatot az általa létrehozott hasznos infrastruktúrát, a nagyléptékű közmunkaprogramoktól várható béremelő hatást, a társadalmi kohézió erősítését, a szegényeket támogató növekedést, a kirekesztés csökkentését és a feketemunka elleni harcot. A közmunka ellen szól, hogy stigmatizál, a munkakeresésre fordítható idő csökkentésével rontja az elhelyezkedési esélyt, kiszorítja a magánfoglalkoztatást (crowd out), elvonhatja az erőforrásokat a hatékonyabb közpolitikai programoktól, beragadást (locking-in effect) okozhat (,amit a rossz munkaszervezés még fokoz is), holtteher veszteséghez vezet, (olyan munkahelyeket teremt, amik a támogatás nélkül is létrejöttek volna) valamint torzítja a munkapiacot azzal, hogy azok is inkább közfoglalkoztatásban helyezkednek el, akik a program nélkül is el tudnának helyezkedni (job displacement effect).

A közfoglalkoztatás konkrét formája függ a kitűzött céljától, a kedvezményezett társadalmi csoportok nagyságától, jellemzőitől, szükségleteitől, függ a megvalósítás formájától és a program felépítésétől. Eszerint a közfoglalkoztatás négy csoportba sorolható, a foglalkoztatást garantáló, a gazdasági, politikai válságok idején szervezett, a természeti katasztrófák, és átmeneti munkaerő-piaci feszültségek idejére szervezett, valamint kifejezetten élő-munka intenzív foglalkoztatási programok.

A szerző elhelyezi a kiadások és az érintett létszám tekintetében az európai programokat, és megállapítja, hogy a magyar program mind a kiadások, mind pedig a létszám nagyságát tekintve - viszonyítási alaptól (GDP, Összes aktív eszköz, Összes munkaerő-piaci eszköz ráfordítás) függetlenül - meghaladja a többi országét.

A program hatékonyságát és hatásait vizsgáló kutatások eredményeinek ismertetése képezi a tanulmány utolsó nagy szerkezeti egységét. Összefoglalóan megállapítható, hogy a kutatási eredmények nehezen hasonlíthatók össze: a kutatások kérdésfeltevése, módszertana a vizsgált időszak és a programok jellege is nagyon eltérő. Az értékelések szerint az aktivitást

akkor növelik a munkahelyteremtő programok, ha jól imitálják a valós foglalkoztatási helyzetet (Calmfors és tsai, Carling- Richardson). A szlovák programok hatásosak abból a szempontból, hogy csökkentették a résztvevők álláskereséssel töltött idejét, és növelték a későbbi foglalkoztatási epizódok számát (Ours). A lett program inkább a szegénység enyhítése terén, rövid távon eredményes, mert a résztvevők jövedelme jelentősen meghaladta a nem résztvevőkét, és a programban való részvétel miatt kieső jövedelmek is elég alacsonyak voltak. A fejlődő országok szegénység kezelésére alapított programjairól nem készült megfelelő számú kutatás. Az elkészült elemzések megállapították, hogy a közfoglalkoztatás inkább a szegénység elleni küzdelemben megfelelő eszköz, a munkaerőpiacra gyakorolt hatása nem jelentős. (Zimmermann) A fejlettebb és az átmeneti országoknál a résztvevők későbbi elhelyezkedési esélyeire, illetve béreire gyakorolt hatása inkább negatív. (Card, Brown-Koettle) Más fejlesztéspolitikai beavatkozásokhoz képest mind a szegénység csökkentés, mind a növekedés ösztönzése terén szerények az eredmények. (Devereux-Solomon)

Számbavéve az elkészült kutatásokat a szerző megállapítja, hogy kevés tanulmány készült a helyi munkaerőpiacok működéséről és a magánszektorbeli foglalkoztatást kizorító hatásról. Összességként megállapítja, hogy amennyiben jól célzottak, a közmunkaprogramok az átmeneti foglalkoztatás biztosításával a szegénység elleni küzdelem, a szociális védőháló eszközei lehetnek. (Subbarau és tsai, Betchermann, Brown-Koettle, Zimmermann) Ez a hatás is inkább csak rövidtávon érvényesül, és akkor, ha a közmunkabérek a képzetlen munkaerő minimálbére alatt maradnak (Ravallion). A kutatások rámutattak olyan speciális helyzetekre is, amikor a közfoglalkoztatás eredményes lehet: Válságok idején például akár közepes jövedelmű országokban is szükség lehet a helyes ösztönzőket nyújtó jövedelemtranszferre. Hatásosak lehetnek azok a programok is, amik nagyon hátrányos helyzetben lévő térségekre, speciális munkaerő-piaci csoportokra irányulnak. Eredményesek azok a programok is, amik a foglalkoztatás emelésén kívül más, átmeneti célokat is, pl jövedelmi helyzet emelését is szolgálják. Erre volt példa a szlovák, a macedon és a szlovén program. (Vodopivec).

A kivonatot a BM KVHÁT Statisztikai, Elemzési és Adatszolgáltatási Osztálya készítette.

Budapest, 2015. szeptember