

Czifrusz Márton: A közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei¹

(Kivonat)

Közfoglalkoztatás mint térbeli politika

A gazdasági válságok mindig is térben egyenlőtlen módon mennek végbe, így az ezekre reagáló foglalkoztatáspolitikai beavatkozások is térben egyenlőtlen hatásúak. A térben egyenlőtlenül jelentkező munkanélküliségre egyes országokban kifejezetten területi programokkal válaszoltak. Ezek előnye, hogy felértékelik a helyi kormányzat jelentőségét a foglalkoztatáspolitikai irányításában, és ezáltal a helyi igényeknek megfelelőbb, célzottabb fejlesztéspolitikát tud megvalósítani. A közfoglalkoztatás azonban nem tudja kezelni az egyenlőtlenségek strukturális okait, inkább azok konzerválódását segíti elő. A közfoglalkoztatottak alacsony minőségű, alulfizetett munkahelyekre szorulnak be.

A hazai közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei

A közfoglalkoztatás térbeli vizsgálatakor a módszertani döntést a „helyhez kötés” jelenti. A tanulmány szerzője állandó lakóhelyük alapján rendelte a közfoglalkoztatásban résztvevőket településekhez², amely azonban nem minden esetben egyezik meg a munkavégzés tényleges helyével, vagy a foglalkoztató székhelyével/telephelyével. A létszámadatok a 2011-2013 közötti évekre vonatkoznak, az MTA KRTK adatbázisából származnak, s azokat teljes munkaidő egyenértékre átszámolva használja a szerző.

A tanulmány a közfoglalkoztatás és a munkanélküliség³ települési szintű megoszlását veti össze.

A bemutatott adatok alapján a közfoglalkoztatás legnagyobb számban Kelet-Magyarországon működött 2011-2013 között. A teljes munkaidőre számolt munkanapok alapján a legnagyobb mértékű Borsod-Abaúj-Zemplén, majd Szabolcs-Szatmár–Bereg és Hajdú megyékben volt. A

¹ In: Fazekas Károly-Varga Júlia (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2014 (126-139. o.) http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/kozelkep_27.pdf

² Sajnos ezt azonban nem viszi az elemzés következetesen végig, ugyanis a TEIR adatbázisban a nyilvántartott álláskeresőkre vonatkozó települési szintű adatok az egyén tartózkodási helye/lakóhelye szerint készülnek.

³ A tanulmány a munkanélküliség fogalmát használja, ami pontatlan, hiszen nyilvántartott álláskeresőkről van szó. Ez fontos fogalmi különbségtétel, hiszen a munkanélküliek fogalmát a munkaerő-felmérés által mért, ILO definíció szerint meghatározott munkanélküliek esetében használjuk, amelyek csoportja lényegesen eltér a nyilvántartott álláskeresők csoportjától.

bemutatott térképek tanúsága szerint egyes megyéken belül is jelentősek a különbségek (pl. Nyugat és Dél- Baranyában jelentősebb, mint a megye keleti felében).

A munkanélküliek számával összevetve az is látszik a térképekről, hogy azon nagyobb városokra, ahol abszolút számban több a munkanélküli, fajlagosan kevesebb közfoglalkoztatási forrás és létszám jut. A tanulmány megállapítja, hogy a közfoglalkoztatás alapvetően kistéleplési program. A munkanélküliek és a közfoglalkoztatottak számának összevetéséből arra a következtetésre jut, hogy az 50 ezer főnél nagyobb városok körében kifejezetten kirívó, hogy míg nagyszámú a munkanélküliség, a közfoglalkoztatási számok igen alacsonyak.

A területi megoszlás vizsgálatakor a szerző abból az alapfeltevésekből indul ki, hogy azon térségekbe kellene több közfoglalkoztatási forrást összpontosítani, amelyekben nagyobb a munkanélküliség. Ezt a közfoglalkoztatottak és munkanélküliek számának települések közötti megoszlását mutató Hoover index segítségével méri a tanulmányban. Az index értékének 2011 és 2013 közötti növekedése arra utal, hogy a program egyre kevésbé céloz a magasabb munkanélküliségű településekre. A legnagyobb egyenlőtlenség az elosztásban az országos programok esetén figyelhető meg, a szerző szerint annak ellenére, hogy ez a programtípus lenne a leginkább alkalmas arra, hogy kiegyenlítő hatást gyakoroljon, hiszen ezt országosan koordinálják.

Ezzel a következtetéssel/javaslattal azonban a recenzió írója nem ért egyet, hiszen épp az országos programok azok, amelyek esetén a forrás-allokációt nem a térségek munkaerő-piaci helyzetének függvényében végzik el, hanem az ilyen típusú programokban ellátható feladatok mennyiségéből, a közfoglalkoztatói igényekből indulnak ki. Ezzel szemben a hosszú idejű programok megyei kereteinek decentralizálását valamint a támogatási intenzitás meghatározását a térségek munkaerő-piaci helyzetéből kiindulva (figyelembe véve a hátrányos helyzetű álláskeresők számát) egy összetett allokációs képlet alapján, szükségletvezérelt megközelítésben végzik. A kistérségi mintaprogramokat pedig jogszabályok alapján csak hátrányos helyzetű térségek és települések indíthatnak (néhány kivételtől eltekintve). Az országos programok azért országosak, mert jellemzően egy-egy nagyobb közfeladat megvalósítására irányulnak, gyakran több megyét átívelően. Épp az országos programok azok, melyek keretében igen sajátos célcsoportot igénylő programok indulnak (pl. hajléktalan mintaprogram, vagy a másik póluson említhetjük a digitalizációs programot, amely kifejezetten magasan képzett munkanélküliek számára jelent átmeneti

foglalkoztatást). Az országos programok tehát jellegükből fakadóan inkább feladatvezérelten vannak megtervezve és nem elsősorban a területi kiegyenlítés célja mentén.

A tanulmány megállapítja, hogy legkevesbé a start mintaprogramok illeszkednek területi eloszlásukban a munkanélküliek települési eloszlásához. Ennek oka, bár a tanulmányban utalást tesz rá a szerző, még sincs világosan kifejtve: ezeket a programokat csak hátrányos helyzetű térségek illetve települések indíthatják, ezért a Hoover index – tekintettel arra, hogy munkanélküliek viszont nagy számban vannak nem hátrányos helyzetű településeken is – mindenképpen magas egyenlőtlenségekre kell, hogy utaljon. A jelenség leírására ezért ezt az indexet nem tartjuk igazán alkalmasnak. A közpolitikai cél ugyanis világos a mintaprogramok területi célzása esetében: olyan kezdeményezések támogatása, amelyekből önfenntartóvá válni képes projektek születhetnek, azon térségekben ahol egyébként alacsony a piaci munkahelyek kínálata, különösen a közfoglalkoztatásban részt vevő alacsonyan képzett egyének számára. Ezekben a programokban – eltérően a hosszabb idejű és az országos programoktól – nagy értékű tárgyi eszközök, ingatlanok beszerzését, valamint beruházások megvalósítását is támogatják az értékteremtő munka biztosítása érdekében. A programok helyi igényekre/helyi szükségletekre építve valósulnak meg, egy részük időközben szociális szövetkezetté alakulva (2015. év végéig összesen 138 szociális szövetkezet jött létre az országban a közfoglalkoztatás bázisán). A szerző megállapításai annyiban helytállóak, hogy még a hátrányos helyzetű térségek esetén is igen szőrt a kép, abból a szempontból, hogy melyik településen milyen létszámban működik közfoglalkoztatási program. Ennek oka, hogy a programok alapvetően a foglalkoztató (önkormányzat) kérelmére indulnak, ahol nincs meg az ehhez szükséges erőforrás, ott csak kisebb létszámban, esetleg nem mintaprogram keretében működtetnek programokat. A tanulmány szerzője javasolja a térbeli létszám-eltérések okainak kvalitatív eszközökkel történő feltárását. A közelmúltban – 2015. év végén – kvalitatív eszközökkel felmérés készült a Belügyminisztériumban arról, hogy mi az oka annak, hogy hátrányos helyzetű települések – holott jogosultak lennének rá – nem indítanak ilyen típusú mintaprogramokat⁴. A legtöbb település esetén több tényező együttes fennállása jelenti a startmunka mintaprogram indításának akadályát (erőforrás gondok, a bevonható személyi állomány nem megfelelő, nincs megfelelő földterület stb.)

⁴ Meg kell jegyezni, hogy hosszabb idejű közfoglalkoztatás még jórészt ezeken a településeken is működött, mindössze 7 olyan település volt a csaknem 400-ból, amelyek egyáltalán nem kapcsolódtak be a közfoglalkoztatásba 2015-ben. E hét településen a regisztrált álláskereső zárónapi száma azonban rendkívül alacsony volt.

Visszatérve a tanulmány megállapításaihoz, a harmadik közfoglalkoztatási forma, a hosszabb idejű közfoglalkoztatás esetén a szerző helyesen állapítja meg, hogy a munkanélküliek számához mérten viszonylag egyenlően elosztva működik, az egyes megyéken belül is. Ennek oka a már említett forrásallokációs gyakorlatban kereshető.

A tanulmány alapvető összegző állítása, hogy a közfoglalkoztatási létszámok elosztása a megyék, járások, települések között egyenlőtlenül megy végbe, amely nem segíti elő a munkanélküliség célzott csökkentését.

Ez a megállapítás azonban véleményünk szerint téves következtetések és végső soron nem megfelelő megközelítés eredménye.

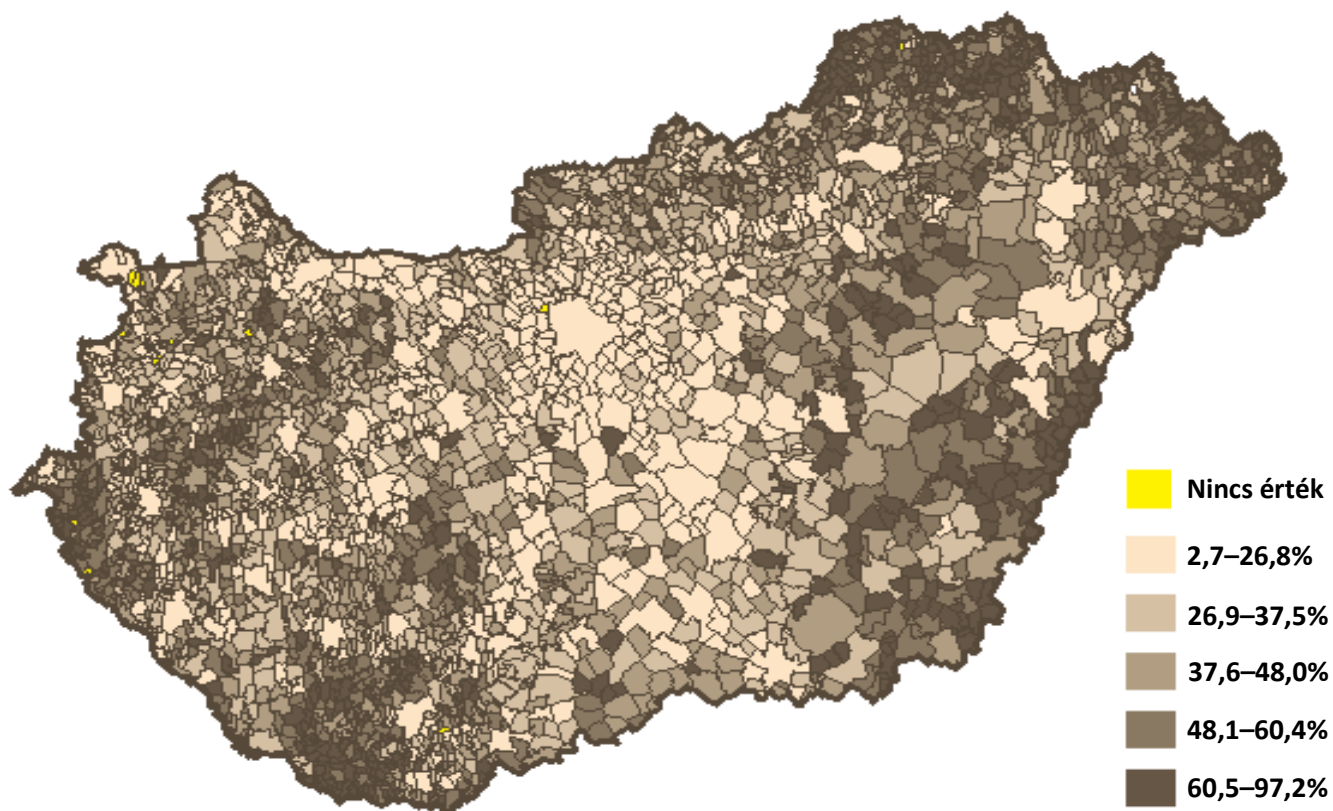
Nem minden esetben cél a közfoglalkoztatás növelése, ott ahol abszolút számban magasabb a munkanélküliség. Ez a jelenség egyébként inkább csak az ország dunántúli felére jellemző a tanulmányban bemutatott térképek szerint. Azonban éppen ott, ahol élénk a munkaerőpiac, van valós, a munkanélküliek számára is elérhető munkaerő-piaci kereslet, ott érdemes egyéb foglalkoztatáspolitikai támogatások használata. Ebből a megközelítésből a közfoglalkoztatás egy eszköz az aktív eszköz-készlet komplex rendszeréből (amely szolgáltatásokat, szankciókat, képzéseket és különböző támogatásokat egyaránt tartalmaz), vagyis a munkanélküliek összetételének megfelelően, a szükségleteikre építve kell célozni az aktív eszköz készletet, figyelembe véve a térségek keresleti adottságait is. A munkaügyi szervezet feladata tehát megtalálni az adott térségben, adott személynek megfelelő segítséget. Ebből a szempontból hibás a tanulmánynak ezen profilíng-elemeket nélkülöző megközelítése. Vagyis oda kell célozni a közfoglalkoztatási forrásokat, ahol a munkanélküliek összetétele és a térség tágabb munkapiaci szükségletei ezt indokolják, s ebből a szempontból csak a munkanélküliek számát figyelembe venni nem elégséges.

Az elemzés továbbá nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a munkanélküliek száma nem független a közfoglalkoztatottak számától. Mivel – nem nagy számosságú kivételtől eltekintve – csak regisztrált munkanélküliből lehet közfoglalkoztatott, ezért sántít az az összefüggés, hogy egyenlőtlen területi eloszlásra utal az, ha valahol kevés a munkanélküli, de sok a közfoglalkoztatott.

A két abszolút szám egymás melletti térképes bemutatásánál hatékonyabbnak és jobbnak véljük a kettő szám együttes alkalmazását, az ún. közfoglalkoztatási ráta mutatójában. Ezt a mutatót a Belügyminisztériumban rendszeresen használjuk az elemzéseinkben. A mutató azt mutatja meg, hogy a közfoglalkoztatás mekkora arányban aktiválta a nyilvántartott álláskeresőket sokaságát. A következő térkép a mutató területi vetületét mutatja települési

szinten, az álláskeresők és közfoglalkoztatottak zárónapi létszámát figyelembe véve, lakóhelyük települése szerint, 2015-ben.

A közfoglalkoztatási ráta* alakulása településenként, 2015-ben



Forrás: BM számítás a saját és az NGM adatai alapján.

*A közfoglalkoztatásban részt vevők zárónapi száma/(nyilvántartott álláskeresők zárónapi száma + közfoglalkoztatásban részt vevők zárónapi száma).

Készült a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Adatszolgáltatási Osztályán 2016. februárban