

## **A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre**

*A kutatási jelentés részletes kivonata<sup>1</sup>*

A rendszerváltással együtt járó gazdasági visszaesés nyomán az 1990-es évek első felében a magyar munkapiac drámai átalakulás zajlott. Ezt követően javult ugyan a helyzet, de a tartósan állástalanok aránya sosem csökkent 1,5 % alá, és 2003 óta folyamatosan nő. A munkanélküliségi szint régió illetve iskolázottság szerinti eltérései a rendszerváltás óta alig változtak.

A foglalkoztatáspolitikát a rendszerváltás elején az aktivitás csökkenése árán igyekezett gátat vetni a munkanélküliség növekedésének. A tartós munkanélküliek számára kínált szolgáltatások különösen hiányosak maradtak: vagy teljesen hiányoznak, vagy csak kevés kirendeltségen, illetve kevés ügyfél számára elérhetőek. A 2009-ben elindított Út a Munkához Program (ÚMP) deklarált célja a leghátrányosabb helyzetű kistérségeken élő alacsony iskolai végzettséggel rendelkező munkanélküliek jövedelemhez juttatása és visszavezetése a nyílt munkaerőpiacra, vagyis a tartósan munkanélküliek munkára ösztönzése és foglalkoztathatóságának javítása.

Kutatásunk azt vizsgálta, hogy a közcélú foglalkoztatás többletforrásai mely munkavállalói csoportokra irányultak (*célzás*), a tartós munkanélküliek, illetve a települési önkormányzatok mekkora körét érte el a program (*igénybevétel*), és hogyan változott a tartós munkanélküliek munkapiaci helyzete (*aktivitása és foglalkoztatottsága*). Kisebb részletességgel, de arra is kitér a kutatás, hogy a 35 év alattiak számára indított *képzések* igénybevétele és célzása hogyan alakult. A program hatásainak vizsgálatában elsősorban adminisztratív adatokra, kisebb részben interjúkra támaszkodtunk.

### **Tartós munkanélküliség és foglalkoztatáspolitikai**

A szocialista gazdaságban lényegében ismeretlen tartós munkanélküliség a rendszerváltás első éveiben gyorsan tömeges méretet öltött: az 1996-os mélyponton a tartós munkanélküliek aránya meghaladta az aktív korú népesség 3 %-át. 2003-ig javult a helyzet, majd 2009-ben újra megközelítette a 3 %-ot. A tartós munkanélküliek többsége a képzetlen és idősebb munkavállalók és az eldugott falvakban élők köréből került és kerül ki.

A tartósan alacsony foglalkoztatási szint nyilvánvalóan több okra vezethető vissza: az örökölt gazdasági szerkezet, a rendszerváltás, a külső dekonjunktrúra, demográfiai folyamatok és a kormányzati politika is hozzájárulhatott. A 2008-ban kezdődött globális válság átmenetileg tovább rontotta a helyzetet – az alacsony foglalkoztatás azonban inkább belső, és jóval korábban kezdődött folyamatokra vezethető vissza.

A rendelkezésre álló szórványos adatok és empirikus vizsgálatok szerint a munkanélküliség csökkentését célzó aktív és passzív munkaerő-piaci programok sem bizonyultak eredményesnek a foglalkoztatás növelésében. A foglalkoztathatóságot javító programok többségét nem a leginkább rászorulóknak kapják, a felajánlott állás vagy képzés elutasítását nem érvényesítik következetesen a kirendeltségek, a munkavégző képességet fejlesztő és a munkába állást

---

<sup>1</sup> A tanulmány az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány támogatásával készült.

segítő szolgáltatások kínálata szűk, minősége egyenetlen, a munkahelyteremtő vagy bértámogatások többsége pedig támogatás nélkül is létrejövő állásokat finanszíroz (Bódis et al 2005, Bódis és Nagy 2008). A munkaügyi apparátus kapacitása az utóbbi évek fejlesztései ellenére, létszám és szakmai felkészültség tekintetében is korlátozott (Cseres-Gergely és Scharle 2010). A tartós munkanélküliek ellátásával megbízott önkormányzatok esetében még szűkösebbek a kapacitások. Egyharmaduk ezer lakosnál kisebb településen működik, ahol nemcsak nehéz, de nem is hatékony a tartós munkanélküliek aktiválásához szükséges forrásokat és a feladatokra szakosodott ügyintézők alkalmazását biztosítani, de a nagyobb települések sem mind rendelkeznek a szükséges létszámmal és szakértelemmel (Fazekas 2001, Nagy 2008).

## **A tartós munkanélküliek segélyezése**

A tartós munkanélküliek segélyezésére csak 1992-ben vezették be a jövedelempótló támogatást, addig ugyanis az éveken át tartó munkanélküliség nem öltött tömeges mértéket. Míg a munkanélküli járadék időtartamát az 1990-es években többször megrövidítették, a jövedelempótló támogatásban 2000-ig csak egy szigorítás történt: 1995-ben az addig korlátlan időtartamát két évben maximálták.

2000-ben a munkanélküli ellátások egész rendszerét átszabták: a járadék maximális jogosultsági ideje kilenc hónapra csökkent, összevonták a jövedelempótló támogatást és a rendszeres szociális segélyt, megítélését és folyósítását, illetve a segélyezettek rehabilitációját is az önkormányzatokra bízták és bevezették a segélyezettek közmunkára kötelezhetőségét. A változások hatásáról jó néhány alapos elemzés készült (összefoglalást lásd Bódis et al 2005), amelyek szerint a szigorítás alig hatott az elhelyezkedési esélyre, viszont jelentősen növelte a szegénység kockázatát.

2010-ig nem történt hasonló mértékű további szigorítás, sőt, az ellátások összege egyes munkanélküli csoportok számára átmenetileg növekedett is. 2005. novemberétől a munkanélküli-járadékot álláskeresői támogatás váltotta fel, a nyugdíj előtti munkanélküli-segély pedig beépült az új álláskeresői segélybe. Ekkor tették kötelezővé azt is hogy a tartós munkanélküliek számára elhelyezkedésük érdekében beilleszkedési tervet kell készíteni.

Ahogy korábban, a biztosítási alapon járó ellátásokra nem jogosult (tartós) munkanélküliek az önkormányzatnál igényelhettek rendszeres szociális segélyt. A segély összegét tekintve 2006-ban történt egy kísérlet egy garantált minimum-jövedelem jellegű ellátás bevezetésére, ami sokak esetében a segély összegének emelkedését eredményezte. Egy újabb módosítás azután 2007-ben felső korlátot vezetett be a minimálbér szintjén és kötelezővé tette a munkaügyi kirendeltséggel való együttműködést (a családsegítő mellett).

## **A segélyhez jutás indokoltági feltételei és a közmunka**

A munkanélküli segély folyósításának a segélyjogosultságon túl fejlett jóléti államok többségében további feltételei is vannak. Ezek hivatottak biztosítani, hogy csak az kapjon segélyt, aki ténylegesen munkanélküli (vagyis keres munkát, és képes munkába állni), illetve, aki elhelyezkedése érdekében hajlandó együttműködni a munkaügyi szervezettel.

Az indokoltági feltételek elméleti alapja, hogy a munkanélküli segély csökkenti a munkavállalási hajlandóságot, azáltal, hogy munkavégzés nélkül biztosítja a megélhetést. Ez a hatás azonban ellensúlyozható az együttműködési elvárásokkal és az ezekhez kapcsolt szankciókkal. A szigorúbb szabályozás ösztönző hatását nemzetközi és hazai empirikus kutatások is megerősítik (OECD 2007). Galasi és Nagy (2008) kutatása szerint a 2003-ban bevezetett állás-

keresési megállapodás jelentősen növelte az egyének álláskeresési intenzitását.

Az indokoltági szabályok egyike a felajánlott állás elfogadása, amit szinte minden országban alkalmaznak. Ennek is többféle megoldása lehetséges: a szabály kiterjedhet a felajánlott képzésre is, vagy olyan állásokra amelyek létrehozásában valamilyen módon a segélyező szervezet maga is közreműködött. Ennek a közreműködésnek több fokozata lehetséges: az egyik véglet a nyílt piaci állás kiközvetítése, a másik a közcélú foglalkoztatás.

A felajánlott állás elfogadása Magyarországon a biztosítási alapú munkanélküli ellátások folyósításának bevezetésük óta feltétele. A feltétel érvényesítése közhasznú, közcélú foglalkoztatás vagy közmunka keretében is történhet, azaz a felajánlható állások köre fokozatosan kibővült ezekkel a rövid idejű munkalehetőségekkel.

A tartós munkanélküliek segélyezésében 2000-ben egy ennél szigorúbb szabályt vezettek be: a rendszeres szociális segélyt kérelmezőknek legalább harminc napnyi közfoglalkoztatás *után* folyósítható csak a segély, kivéve, ha sem az ezzel megbízott önkormányzat, sem a munkaügyi kirendeltség nem tudja megszervezni a munkavégzést. A segélyezett ezt követően is köteles együttműködni az önkormányzattal, illetve az általa erre kijelölt intézménnyel. Az új szabállyal a „segély helyett munkát elv” érvényesítését célozta a kormány: bevezetésétől a potyautasok hatékonyabb kiszűrését és a tartós munkanélküliség csökkenését várták. Mint látni fogjuk, az ÚMP sem céljában, sem alapelemeit tekintve nem tért el lényegesen ettől a 2000-ben kialakított rendszertől.

## **A segélyek és a közmunkák igénybevétele**

A KSH lakossági adatfelvétele szerint a regisztrált munkanélküliek létszáma az ÚMP indítását megelőző időszakban még nem mutatott egyértelműen emelkedő tendenciát: csak a globális válsággal kezdett nőni a járadékos és a regisztrált munkanélküliek száma. A tartós munkanélküliek ellátásaiban részesülők száma viszont már 2008 folyamán is növekedést mutatott.

Az egy évnél hosszabb ideje munkanélküli, ILO definíció szerinti álláskeresők alig több, mint egyharmada részesül a tartós munkanélküliek ellátására szolgáló szociális segélyben. Az ellátottak aránya az ÚMP bevezetése előtti negyedévekben emelkedésnek indult, a program indulása után pedig a korábbi szintre tért vissza. A segélyezettek iskolázottsága ugyanebben az időszakban lényegében változatlan. A segélyezett tartós munkanélküliek több, mint fele legfeljebb 8 osztályt végzett, közel egyharmaduk szakiskolát vagy szakmunkás képzőt, és alig haladja meg a 10%-ot az érettségivel rendelkezők aránya. A segélyezettek aránya az aktív korú népességben területenként jelentős eltéréseket mutat: két-két és félszer akkora a leszakadó megyékben, mint a közepes helyzetű megyékben.

Az elérhető adminisztratív adatok szerint a közhasznú és közcélú foglalkoztatásban évi átlagban az ÚMP indítása előtti években 14-16 ezren dolgoztak, azaz potenciálisan az ellátott tartós munkanélküliek 12-13 %-ának (összesen kb 25 %-nak) tudtak munkát biztosítani. Az ÚMP első évében a közcélú foglalkoztatottak éves átlagos létszáma 60 ezerre nőtt (míg a közhasznúé 5 ezerre esett vissza). A közhasznú munkásokkal együtt így az előző év másfélszeresére nőtt a potenciálisan munkába vontak aránya. Megjegyezzük, hogy a közfoglalkoztatás 2009-es szintje csak abban a tekintetben kiugróan magas, hogy korábban az önkormányzatok számára soha nem biztosított ennyi forrást a költségvetés.

## **A hazai közfoglalkoztatási programok eredményessége**

A különböző aktív munkaerő-piaci eszközök hatásosságának nemzetközi empirikus irodalmát áttekintő tanulmányában Kluge (2006) megállapítja, hogy a közfoglalkoztatási programok ritkán hatásosak, sőt esetenként hátráltatják a későbbi munkába állást, mivel korlátozzák az álláskeresésre fordítható időt. Hasonló eredményre jutnak Betcherman és szerzőtársai (2004), akik a fejlődő és rendszerváltó országok gyakorlatát is vizsgálták. A hazai aktív eszközök eredményességéről rendkívül kevés információ áll rendelkezésre. Galasi, Lázár és Nagy (1999) a szelektív torzítást is figyelembe vevő kutatása szerint az átképzések hatása az elhelyezkedésre gyenge pozitív, a közhasznú munkáé pedig negatív. Galasi–Lázár–Nagy (2003) számításai szerint a közfoglalkoztatottak más aktív foglalkoztatáspolitikai programokban résztvevőkhöz képest kisebb eséllyel helyezkednek el, ez azonban részben a csoport összetételével magyarázható.

Fazekas (2001) a közcélú munka bevezetésének első eredményeit vizsgálta 2001-ben felvett önkormányzati adatok, interjúk és adminisztratív adatok segítségével. Eredményei szerint a közcélú foglalkoztatásban résztvevők száma elmaradt az előzetes várakozásoktól és nem növekedett a tartós munkanélküliek közül foglalkoztatásba lépők száma. Ugyanakkor, nem kívánt mellékhatásként nőtt az ellátás nélküli munkanélküliek aránya és nagy különbségek alakultak ki az önkormányzatok között a segély, a közcélú foglalkoztatás, illetve az egészségi, mentális, családi problémák megoldását segítő programok hozzáféréseiben. Ahol például hagyatéki bejegyzést alkalmaznak, ott lényegesen kisebb a munkanélküli ellátásból kilépők között a segélyért folyamodók aránya. Bódis és Nagy (2008) egy 2007 nyarán végzett felmérése szerint a segélyezési gyakorlat települések közti eltérései később is fennmaradtak.

Az Állami Számvevőszék két alkalommal vizsgálta a közfoglalkoztatásra fordított kiadások hasznosulását (ÁSZ 2002, 2007). Következtetései szerint a három féle közfoglalkoztatási forma nem működik összehangoltan, sem hatékonyan. Hiányosságokat tártak fel az önkormányzatok vállalásainak (továbbfoglalkoztatás, oktatás) ellenőrzésében, és megállapították, hogy a programokban résztvevők munkaerőpiaci esélyei nem javultak számottevően.

Firle és Szabó (2007) a KSH Munkaerő-felmérés 2001-2004 közötti egyéni szintű paneladatai alapján vizsgálta a segélyezetttek és a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési esélyeit. A megfigyelhető egyéni tulajdonságok hatásának kiszűrése után, eredményeik szerint a rendszeres szociális segély és a közfoglalkoztatotti státusz is szignifikánsan csökkenti a munkába állás esélyét. A közjelleű munkán dolgozók 6-9%-kal kisebb eséllyel állnak (nem támogatott) munkába a következő negyedévben.

## **Az ÚMP politikai támogatottsága és célja**

Mint már fentebb utaltunk rá, az ÚMP-nek volt előzménye: a közcélú munka 2000-ben elindított reformjától célját és elemeit tekintve sem különbözött lényegesen. Az ÚMP politikai támogatottsága viszont lényegesen nagyobb volt. A konzervatív kormány által elindított 2000-es reformot az akkori ellenzék még egységesen ellenezte, elsősorban amiatt, hogy az a szegényekkel szembeni előítéleten alapul, illetve hatástalan lesz és csak a tartós munkanélküliek élethelyzetét rontja. Az ÚMP 2008-ban már szocialista javaslatra került az országgyűlés elé.

A politikai támogatás kiszélesedéséről nem készült kutatás, ennek hiányában a lehetséges magyarázatokat csak hipotézisként fogalmazzuk meg. A fejlemények egy lehetséges olvasata abból indul ki, hogy a kistéleplési polgármesterek mindig is pártolták a közfoglalkoztatást, az

MSZP vezetése pedig az ÚMP bevezetésekor sem állt egységesen melléje. A szocialista párt hátszaga azonban 1998 és 2006 között átalakult, megerősödtek a polgármesterek és a 2006-os segélyreform miatt megnövekedett a türelmetlenség a munkanélküliekkel szemben, így a vezetés végül beadta a derekát. Az önkormányzatokat egyfelől túlterheli a közszolgáltatások biztosítása, másfelől eszköztelenek a helyi munkanélküliség illetve az ebből fakadó társadalmi feszültségek kezelésében: a közmunkától ennek megoldását is várhatták. Ezirányú igényeiket tovább növelhette az önkormányzati finanszírozás jelentős csökkenése 2006-ban, amikor a hazai finanszírozású cél- és címzett támogatások megszűntek, de az új EU pályázatok még nem nyíltak meg. Végül, az SZDSZ kilépése a kormánykoalícióból és Gyurcsány Ferenc párton belüli támogatottságának meggyengülése is segíthette az ÚMP elfogadását. Ebben az olvasatban az önkormányzatok működésére nem az ÚMP-vel megnyíló többletforrások, hanem a 2006-os visszaesés volt sokszerű hatással.

A bevezetését megelőző kormányzati nyilatkozatok szerint az ÚMP elsődlegesen a segélyezettek munkaerőpiaci pozíciójának javítását, a segélyezés munka ellen ösztönző hatásának mérséklését, és általában a foglalkoztatás növelését célozta (Szűcs, 2009). Ennek érdekében kívánta állami munkahelyteremtéssel bővíteni a tartós munkanélküliek munkalehetőségeit, illetve erősíteni a szociális és munkaügyi szolgáltatások együttműködését. A kormányzat az ÚMP bevezetésétől további hatásokat is remélt:

- jelentősen csökken az aktív korú segélyezettek száma,
- hatékonyabb lesz a kirendeltségek időfelhasználása (mivel kettéválik a szociális segélyesek, illetve a munkaképesek csoportja),
- hatékonyabb lesz az önkormányzatok, a családsegítők és az állami foglalkoztatási szolgálat közötti feladatmegosztás,
- az álláskeresők valóban a munkára kész és képes népeségből kerülnek ki,
- célzottabb lesz a munkaerőpiaci támogatások felhasználása,
- javul a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élők relatív foglalkoztatási helyzete.

A program hivatalos dokumentációjában nem, a politikai kommentároknak azonban nyilvánosan is megjelent az a látens cél, hogy az ÚMP a helyi társadalmi feszültségek enyhítését és a szociális kiadások visszafogását, segélyezés helyett a "termelő munka" támogatását is szolgálja. Ennek érdekében inkább a bevont létszám növekedését, mint a hosszabb idejű foglalkoztatást szorgalmazzák.

## **Az ÚMP előkészítése és végrehajtása**

Az Út a Munkához Programot (ÚMP) két szakaszban vezették be 2009-ben. Az addig rendszeres szociális segélyben (RSZS) részesülőket két, munkavégzésre alkalmas és nem alkalmas csoportra osztották, az első csoport ezután vagy közcélú munkát végez, vagy rendelkezésre állási támogatást (RÁT) kap. Közcélú foglalkoztatásra a központi kormányzat a korábinál jóval nagyobb forráskeretet biztosított az önkormányzatoknak. A finanszírozással is igyekezett őket arra ösztönözni hogy ezt kihasználják: a közcélú munka esetében 95%, a RÁT esetében csak 80% a központi támogatás (a korábbi 90 % helyett). A RÁT fix összegű, és valamivel kisebb, mint az addigi RSZS átlaga volt.

Az ÚMP annyiban szűkítette az önkormányzatok lehetőségeit, hogy míg korábban a tartós munkanélküliek tág körét lehetett közcélú munkában alkalmazni, az ÚMP ezt a RÁT jogosultakra korlátozta. Ugyanakkor nőtt a felhasználható keret. Korábban a kormányzat által évente meghatározott keretet az önkormányzatokat felügyelő tárca osztotta el az év elején jelzett igények alapján, az ÚMP viszont normatív alapú utófinanszírozással működött. Ez azt jelentette, hogy a hónap folyamán a közcélú munkásoknak kifizetett és bejelentett bér és a

járadékok 95%-át az Államkincstár mérlegelés nélkül megtérítette az önkormányzatoknak (a munkáltatói járadékokra 50%-os kedvezmény is járt). A jogosultak körének szűkülésére az önkormányzatok fel is tudtak készülni, mivel az ÚMP bevezetéséről szóló hírek már 2008 elejétől megjelentek a sajtóban.

Az ÚMP céljainak elérését a segélyezés és a közcélú munka átalakítása mellett további intézkedések is segítették: képzések a 35 év alattiaknak, a Start kártya kiterjesztése, a KKV plusz program újraindítása, és uniós forrásból finanszírozott komplex támogatások.

### *A program irányításának országos szervezeti, döntési, beszámoltatási rendszere*

A program bevezetését és későbbi irányítását is a munkaügyi tárca végezte, a Foglalkoztatási Hivatal (FH) szakmai közreműködésével. A végrehajtását segítő, 2009. január-februárban szakmai útmutatók és eljárásrendek készültek az önkormányzatok és a munkaügyi központok számára és tájékoztatók az ügyfelek részére. Az FH internetes honlapján külön menüpont alatt foglalták össze a programmal kapcsolatos tudnivalókat és egy telefonos információs központot (call-centert) is felállítottak. Az FH képzéseket szervezett az önkormányzati és a munkaügyi szervezet munkatársainak. Pályázat indult közfoglalkoztatás-szervezők foglalkoztatásának támogatására. A 35 év alattiak képzéséhez a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet és a regionális képző központok készítették el a tananyagot, a képzéseket az NSZFI szervezte, együttműködve az önkormányzatokkal és a munkaügyi kirendeltségekkel. Az önkormányzatok és a munkaügyi szervezet közötti kapcsolattartást, az ügyiratok könnyebb és gyorsabb továbbítását segítő közös információs felület és adatbázis fejlesztéséért és üzembe helyezéséért az FH felelt.

### *A önkormányzatok és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szerepe a programban*

Az ÚMP keretében az önkormányzatok végezték a RÁT és az RSZS igények elbírálását (ideértve a korábbi RSZS jogosultak átsorolását is), foglalkoztatási tervet készítettek és megszervezték a RÁT jogosultak közcélú foglalkoztatását, ideértve a munkavégzésre behívottak kiválasztását is. Az önkormányzatok és a munkaügyi szervezet közösen működtették a RÁT jogosultak adatait és a velük kapcsolatos hatósági intézkedéseket rögzítő Foglalkoztatási és Szociális Adatbázist.

Az ÁFSZ helyi kirendeltségei segítséget nyújtottak a települések foglalkoztatási terveinek elkészítéséhez, ellenőrizték a RÁT jogosultak együttműködési hajlandóságát és képzésre irányítják az arra jogosultakat. A foglalkoztatási terveket a régiós munkaügyi központok ellenőrizték, ez azonban nagyrészt a megadott RÁT létszám ellenőrzésére korlátozódott. A közfoglalkoztatási tervek tartalmi végrehajtását és eredményeit nem ellenőrizte sem a munkaügyi szervezet, sem a szaktárca.

A 2009-es közfoglalkoztatási tervek egy korábbi vizsgálata szerint ezek többsége felületes, a minimális követelményeknek éppen megfelelő dokumentum (Udvardi és Varga 2010). A hatékony munkaszervezést megalapozó helyzetelemzést és a résztvevő munkanélküliek helyzetének hosszú távú javítását szolgáló stratégiát csak nagyon kevés esetben tartalmaztak. A 2010-es tervek vizsgálata hasonló eredményre vezetett.

### *A program közvetlen és közvetett költségei*

A központi támogatás bevezetése óta az aktív munkaerőpiaci eszközökre szánt források 20-30 %-át fordították a közcélú foglalkoztatás finanszírozására. A 2000-es évek közepétől az önkormányzatok által szervezett közmunka és a kirendeltségek által szervezett közhasznú munka súlya nagyjából azonos, vagy annál kissé nagyobb volt. A közfoglalkoztatási programok együttes kerete a Munkaerőpiaci Alapból finanszírozott aktív munkaerőpiaci programok valamivel több, mint felét tette ki. Ezek az arányok az ÚMP bevezetésével gyökeresen megvál-

toztak. 2009-ben már a hazai finanszírozású aktív eszközök 84 %-át teszi ki a közfoglalkoztatás, és ebből 82 %-ot, 51 Md forintot használnak fel a közcélú munka finanszírozására. Becslésünk szerint 2010-ben a közcélú foglalkoztatás támogatása meghaladta a 70 Md forintot.

A közmunka és az alternatív megoldások (például a segélyezés és a reintegrációs szolgáltatások kombinációja) bruttó közvetlen költségét egyszerűen ki lehet számítani, tényleges együttes (közvetett és közvetlen) költségeik mértékét már sok olyan tényező is befolyásolja, amelyről nincs megbízható magyar adat (bár elvben kiszámíthatók). A közvetett költségekről szakértői konzultációk alapján tett feltevésekre alapozva készítettünk egy becslést. Eszerint egy közcélú munkás egyhavi teljes munkaidős foglalkoztatásának nettó közvetlen társadalmi költsége havi 63 ezer forint körül mozgott 2010-ben. Ezt tovább növelik azok a közvetett költségek, amelyek a támogatás finanszírozási igényéből (adók torzító hatása), illetve a nyílt munkapiaci állásba történő elhelyezkedés elmaradásából adódnak. A közmunka közvetlen költsége tehát magasabb, mint a segélyé, míg a reintegrációs szolgáltatások csak az első néhány évben drágábbak. Ha a közvetett költségeket is figyelembe vesszük, a közmunka költsége tovább növekszik, míg a reintegrációé csökken a segélyhez képest.

## **A kutatás hipotézisei**

A kutatásban vizsgálni kívánt három program-kimenetre vonatkozóan a nemzetközi tapasztalatok és az eddigi hazai kutatások alapján az alábbi hipotéziseket fogalmaztuk meg:

(1) Az ÚMP valóban a legrosszabb munkavállalási esélyű tartós munkanélkülieket éri el, de célzását ronthatja, ha (1) az önkormányzatok az ÚMP révén igyekeztek kompenzálni más forrásaik jelentős csökkenését, ami a közfeladatok ellátására inkább képes, képzetesebb közmunkások bevonásához vezetett, és (2) a szervezési kapacitások hiánya miatt a munkalehetőségektől amúgy is távolabb eső, aprófalvakban élőket kevésbé sikerült bevonni;

(2) Az igénybevétel nagy: a települések nagy többsége és a potenciálisan jogosult tartós munkanélküliek jelentős része hosszabb-rövidebb ideig részt vett a közcélú foglalkoztatásban;

(3) A tartós munkanélküliek nyílt munkapiacra való visszatérését segítő elemek gyengék maradtak, ezért a tartós munkanélküliség csökkenéséhez rövid távon nem járult hozzá a program. (A munkavégző-képesség szinten tartásának középtávon lehet pozitív hatása, ezt azonban az eltelt idő rövidege, és a részletes adatok hiánya miatt sem lehet vizsgálni.)

(4) A program szabályozását illetően feltételezzük, hogy a tervezettnél is gyorsabb bővülés oka a nem elég körültekintően megtervezett finanszírozási és ellenőrzési feltételrendszer, illetve az a körülmény, hogy a program hozamai elsősorban települési szinten, míg a hozamot vélhetően jelentősen meghaladó költségek a központi költségvetés szintjén keletkeznek.

## **A kutatás során alkalmazandó módszerek**

A kutatás egyéni és települési szintű adminisztratív adatok elemzésén, a programhoz kapcsolódó dokumentumok és korábbi kutatási eredmények másodelemzésén, illetve az ÚMP tervezésében és végrehajtásában közreműködőkkel készítendő személyes interjúkon alapult.

A helyzetelemzés és az értékelés sikeres lebonyolításához szükséges adminisztratív adatok a Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal (FH) központi nyilvántartásából, a Magyar Államkincstár (MÁK) önkormányzati költségvetési adatbázisából származnak. Emellett felhasználtuk a KSH MEF adatait és a KSH településszintű adatbázisát is.

A település szintű becslésekhez a MÁK adatbázisából kértünk adatokat, amelyeket össze-

kapcsoltunk a KSH és az FH település szintre aggregált adataival. A becslések az ezekből felépített, ún. panel adatbázison készültek: a több évet átfogó panel segítségével ugyanis kiszűrhetők a település-szintű sajátosságok. Az alapmodell, ahol LTU a tartós, STU a rövid távú munkanélküliségre, KC a közcélú munka valószínűségére, X kontrollváltozókra, c települési fix hatásokra, u pedig év fix hatásokra utal, az alábbi:

$$(1) \quad LTU_{it} = \alpha STU_{i,t-1} + \gamma KC_{it} + \beta X_{it} + c_i + u_t + v_{it}$$

$$(2) \quad v_{it} = \rho v_{i,t-1} + \varepsilon_{it}, \text{ ahol } |\rho| < 1 \text{ és } \varepsilon \sim (0, \sigma_\varepsilon^2)$$

A közmunkába kerülést meghatározó egyéni tulajdonságok hatását az FH egyéni szintű adataiból felépített kvázi panel adatbázison, egyszerű OLS regresszióval becsültük: ebben a havi kilépési adatok korcsoport és iskolázottság szerinti bontásban szerepelnek, így a panel megfigyelési egysége az adott kor- és iskolázottsági csoportba tartozók. A program szabályozásának és működésének részleteit a központi irányítás és végrehajtás kulcsszereplőivel készített interjúk alapján térképezzük fel.

## A közcélú foglalkoztatás igénybevétele

Közcélú foglalkoztatást a központi támogatás elindítása után néhány évvel, 2003-ban még csak a települések kevesebb mint fele szervezett, de 2005-re már a nagyobb települések csaknem mindegyike. Ez az arány 2008-ig alig változott, majd az ÚMP bevezetése után kissé mértékben tovább emelkedett (1. táblázat). 2009-ben már szinte minden településen volt közcélú foglalkoztatás.

**1. táblázat Közcélú foglalkoztatást működtető települések aránya 2003-2009**

	2003	2005	2007	2008	2009
falu 50 fő alatt	0.00	0.53	0.53	0.67	0.84
falu 50-99	0.13	0.78	0.73	0.80	0.91
falu 100-149	0.14	0.83	0.81	0.86	0.95
falu 150-499	0.25	0.84	0.85	0.87	0.96
falu 500-4999	0.44	0.88	0.87	0.88	0.97
város/falu 5-9e	0.71	0.89	0.92	0.92	0.97
város 10-19e	0.70	0.85	0.85	0.84	0.99
város 20-49e	0.71	0.98	0.90	0.98	1.00
város 50 e felett	0.90	0.95	1.00	1.00	1.00
összes település	0.39	0.85	0.85	0.87	0.96

Forrás: Saját számítás MÁK és Tstar adatok alapján. Az 500 főnél kisebb települések adják az összes település közel egyharmadát, az 500 és 5000 közöttiek pedig csaknem kétharmadát (népesség súlyok nélkül).

A 2009-es bővülést a korábbi évek tendenciáihoz képest mérjük: azt vizsgáljuk, hogy a korábbi gyakorlatukhoz képest mely jellemzők hajlamosították a településeket közcélú munka nagyobb igénybevételére. Ehhez először megbecsültük a 2008 előtti igénybevételt, ebből előre jeleztük a 2009 évi (ÚMP nélkül), és végül a becsült és a tényleges igénybevétel különbségét magyarázzuk egy többváltozós becslésben (OLS regresszióval). Eszerint a tartós munkanélküliség szignifikánsan növelte az igénybevételt, és arányát tekintve a közepes és nagyobb településeken nőtt jobban a közcélú foglalkoztatás, illetve ott, ahol ennek korábban is volt hagyománya. A fővárostól távolabbi területeken jobban nőtt a közcélú foglalkoztatásba vontak aránya, de ezen belül, a legeldugottabb kistelepüléseken kevésbé tudtak élni a bővülő források lehetőségével. A roma népesség arányától nem függ szignifikánsan az igénybevétel változása.



## A közcélú foglalkoztatás és a képzés célzottsága

Az FH adatokból létrehozott kvázi panel adatbázis segítségével megvizsgáltuk, hogy kik kerültek be a közcélú foglalkoztatásba 2009 folyamán. Eredményeink szerint az ÚMP célzása egyéni szinten a terveknek megfelelő volt: nagyobb eséllyel kerültek be a kevésbé iskolázott álláskeresők, míg az életkornak lényegében nem volt szignifikáns hatása. Egyetlen kivétel, hogy a 25 év alattiak bekerülési esélye szignifikánsan nagyobb, ami nem feltétlenül kedvező, amennyiben a közcélú foglalkoztatásban nem szereznek másútt is használható munkatapasztalatot, viszont kevesebb idejük és késztetésük van a nyílt munkapiacra keresni állást.

Az ÚMP szabályai szerint az általános iskolai végzettséggel sem rendelkező fiatalok számára kötelező volt az iskola befejezéséhez szükséges képzésen való részvétel, a kötelezettség ellenére a 35 év alatti RÁT jogosultak közül az év folyamán átlagosan csak 1,9% került támogatott képzésbe. Ez alacsony ugyan, de még így is jóval magasabb, mint a magasabb iskolai végzettségű (szintén 35 alatti) RÁT jogosultak körében, akik közül lényegében senki nem kerül képzésbe.

## A közcélú munka hatása a tartós munkanélküliségre

A KSH MEF adatai szerint a támogatott foglalkoztatásban (közcélú, közhasznú, közmunka is) rövid határidejű szerződéssel dolgozók közül az egyes negyedévek között nagyon kevesen, 1-5 % helyezkednek el nem támogatott állásban. Az adott negyedévben támogatott foglalkoztatásban dolgozók 20-40 %-a a következő negyedévben (ismét) regisztrált munkanélküli lesz. A következőkben azt vizsgáltuk, hogy hosszabb távon és más tényezők hatását is kiszűrve hogyan hat a közcélú foglalkoztatás a tartós munkanélküliségre. Van-e olyan, a résztvevők munkavégző képességének regenerálásából adódó hatása, ami néhány éves időtávban már segíti a munkába állást.

### 2. táblázat Közcélú munka és tartós munkanélküliség Magyarország településein

Függő változó: tartós munkanélküliség<sup>a</sup>, időszak: 2003-2008

	Legkisebb négyzetek módszere (Stata regress)	Panelbecslés rögzített települési és évhatásokkal (Stata xtreg, fe)	Panelbecslés rögzített települési és évhatásokkal, valamint autokorrelált hibatagokkal (Stata xtregar, fe)
Alapmodell <sup>b</sup> :			
Rövid távú munkanélküliség (t-1) <sup>c</sup>	1.0737*** (110.25)	0.1302*** (13.22)	0.1772*** (17.29)
Közcélú munka <sup>d</sup>	-0.0507*** (26.18)	0.0113*** (6.36)	0.0166*** (7.96)
Autoregresszió (ρ)			0.3359
R2 (panelre: belső)	0.4843	0.1226	0.0905
Késleltetett hatások <sup>e</sup> :			
Közcélú munka (t-1)	-0.0642*** (27.29)	0.0045** (2.07)	0.0031 (1.22)
Közcélú munka (t-2)	-0.0689*** (27.31)	0.0093*** (3.78)	0.0057* (1.80)
Megfigyelések (települések) száma <sup>f</sup>			
Alapmodell	16610 (2994)	16610 (2994)	13116 (2907)
Egy késleltetés	12726 (2878)	12726 (2878)	9848 (2732)
Két késleltetés	10021 (2788)	10021 (2788)	7233 (2641)

a) A 180 napnál régebben regisztrált munkanélküliek és a közcélú munkások együttes állománya egy aktív korú lakosra vetítve

b) A 180 napnál nem régebben regisztrált munkanélküliek és a közcélú munkások együttes állománya egy

aktív korú lakosra vetítve, a tárgyévet megelőző évben

c) A modellben továbbá év dummy változók és a településméret (állandó lakosok száma) szerepel. Ezek paramétereit lásd a függelékben.

d) Közcélú munkások állománya a rendszeres szociális segélyben (jövedelempótló támogatásban) részesülők és a közcélú munkások együttes állományára vetítve

e) A becslést paraméterek az alapmodellhez hasonló, de késleltetett közcélú munka mutatókat használó modellekből származnak

f) A késleltetett magyarázó változókat illetve késleltetett hibtagokat használó modellek esetszáma értelemszerűen kisebb.

Ehhez a MÁK és a KSH önkormányzati adataiból épített panel adatbázist használjuk. Többféle modellspecifikációt becslünk a közcélú foglalkoztatás és a tartós munkanélküliség közötti kölcsönhatás torzításának ellenőrzésére. A közcélú foglalkoztatás hatása a tartós munkanélküliségre mindegyik becslést modellben szignifikáns, de nagyon kicsi. A 2. táblázat utolsó oszlopában közölt, a hibtagok közti korrelációból adódó torzítást is kiszűrő, és így mérvadónak tekintett becslés szerint a közcélú foglalkoztatás kismértékben növeli a tartós munkanélküliséget. Egy szórás egység különbség a közcélú foglalkoztatásban 1/20-ad szórás egységgel magasabb tartós munkanélküliséget eredményez.

## **Összegzés és következtetések**

Az adminisztratív adatokon alapuló becslések és a települési interjúk egyaránt arra utalnak, hogy az ÚMP valóban a legrosszabb munkavállalási esélyű tartós munkanélkülieket érte el, de a szervezési kapacitások hiánya miatt a munkalehetőségektől amúgy is távolabb eső, aprófalvakban élőket kevésbé sikerült bevonni. Annak nem találtuk egyértelmű jelét, hogy a célzást érdemben rontaná az önkormányzatok abbéli igyekezete, hogy ÚMP révén igyekeztek kompenzálni más forrásaik jelentős csökkenését és ez a közfeladatok ellátására inkább képes, képzetesebb közmunkások bevonásához vezetett volna. Ennek további, alaposabb vizsgálatához olyan egyéni szintű adatbázisra lenne szükség, amely több évre is tartalmazza a segélyezett és az onnan közcélú munkára került egyének adatait. Ilyen adminisztratív adatok azonban csak 2009-re állnak rendelkezésre, a KSH MEF adataiban pedig bizonytalan a közcélú munkások azonosítása.

Az ÚMP igénybevétele a várakozások szerint nagy és jelentősen nőtt 2009-ben. A bevezetés évében a települések szinte mindegyike és a potenciálisan jogosult tartós munkanélküliek több, mint negyede hosszabb-rövidebb ideig részt vett a közcélú foglalkoztatásban.

Végül, a közfoglalkoztatási tervek vizsgálata és a települési interjúk is arra utalnak, hogy a tartós munkanélküliek nyílt munkapiacra való visszatérését segítő képzési és szolgáltatási elemek gyengék maradtak. A kvantitatív elemzés eredményei szerint a közcélú foglalkoztatás (sem a korábbi, sem az ÚMP) a tartós munkanélküliség csökkenéséhez nem járul hozzá. Az ÚMP előtt, 2005-től már a legtöbb településen alkalmazott közcélú foglalkoztatást tekintve az is megállapítható, hogy hosszabb távon (a munkavégző-képesség szinten tartásán keresztül) sem csökkentette a tartós munkanélküliséget.

A meglévő irodalom, a települési és szakértői interjúk, illetve a kvantitatív elemzéseink eredményei alapján az alábbi táblázatban foglaltuk össze az ÚMP hatásait. A programnak a kitűzött célok többségében volt valamekkora hatása – a hatások mértékéről (a tartós munkanélküliséget kivéve) illetve költséghatékonyságáról azonban az eddigi kutatások alapján egyértelmű következtetéseket nem lehet levonni. Ugyanakkor mindegyik hatás esetében található olyan alternatív program, ami a hazai vagy a nemzetközi gyakorlat alapján potenciálisan hatásosabban, illetve hatékonyabban működtethető (3. táblázat 2. oszlopa.)

### 3. táblázat A közcélú foglalkoztatás hatásai és alternatív eszközök ezek elérésére

ÚMP lehetséges céljai és tényleges hatása		Alternatív, hatékonyabb eszköz az adott célra
szegénység hosszú távú enyhítése	-	célzott, helyi, közösségi alapú fejlesztés
települések közti együttműködés	-	célzott, helyi, közösségi alapú fejlesztés
szegénység rövid távú enyhítése (minimálbér nagyobb, mint RÁT, BPJ, RSZS)	+	rszs + differenciált lakásfenntartási támogatás + csp: célzás és hatás is jobb
társadalmi feszültségek enyhítése	+	tudatos kormányzati kommunikáció
szórás: faluban kevésbé illetve a szervezésen múlik		tényleges csoportközi konfl: közösség fejlesztés
önkép/bizalom növelése	?	önkéntes munka
munkavégző képesség, rehabilitáció	?	személyre szabott rehabilitációs szolgáltatás
munkaképesség szinten tartása (újak)	+	önkéntes munka
munkateszt		időlekötés: jelentkezés a munkaügyi központban,
- jóhiszeműség ellenőrzése	+	piaci/önkéntes munka felajánlása, ahol nincs, ott
- aktiválás	+	önkéntes munka
szórás: ott működik, ahol van munkaerőkereslet		+ munkavállalási korlátok ↓ : utazás, bölcsőde
diszkrimináció áthidalása	+-	start kártya, munka kipróbálás, kirendeltség +
szórás: L <sup>D</sup> és város, elosztáson belül is diszkriminál		családsegítő együttműködése, ~ garancia
emberi erőforrás pazarlás ↓	+	önkéntes munka
transzfer az önkormányzatnak	+	nagyobb állami (nem címkézett) transzfer a települési
- alig ellenőrzött, viszont könnyen változtatható (vs normatív finanszírozás)		hátrányok kiegyenlítésére komplex helyi fejl. legrosszabb x kistérségben
fehérítés	+	admin ↓, célzott ellenőrzés, minimálbér ↓
polgármesterek aktiválása mint helyi gazdaság megszervezője	+	több autonómia (+szakmai támogatás és eredménymérés), egyes közszolgáltatások kistérségi szintre emelése központi finanszírozással

Megjegyzések: Az első oszlopban + jelzi, ha a szakirodalom vagy saját adatgyűjtésünk szerint volt valami pozitív hatás az adott cél elérése irányában, - jelzi, ha nem volt hatás és ? ha nincs információ. L<sup>D</sup> = munkaerő kereslet.

A fentiek alapján arra teszünk javaslatot, hogy a társadalmi hozamok növelése érdekében hogyan lenne érdemes a közcélú foglalkoztatást átalakítani, időt adva a szereplőknek az új szabályokhoz való alkalmazkodáshoz, illetve hogyan lenne érdemes középtávon más programokra átcsoportosítani a költségvetési forrásokat.

#### Javaslatok a közcélú foglalkoztatás rövidtávú átalakítására

- A tartós munkanélküliek ellátásában a szociális és munkapiaci szolgáltatások kombinálása
- A családsegítő + kirendeltség + önkormányzat együttműködése a teljes célcsoportban
- A közvetítés és munkaszervezés térségi szintre (munkaügyi kirendeltséghez) telepítése
- Területileg differenciált közfoglalkoztatási program: átmenetileg a 2010-es közcélú keret biztosítása a legrosszabb helyzetű kistérségekben.

#### Javaslatok alternatív megoldásokra (a legfontosabbakat kiemelve)

- Az önkormányzatok finanszírozására: stabilitás/kiszámíthatóság az önkormányzati finanszírozásban (és a közcélúban)
- Az aktiválásra:
  - 100 %-os állami bértámogatás helyett önkéntes munka non-profit szervezetekben
  - intézményfejlesztés: a munkaügyi kirendeltségek szakmai és létszámbeli megerősítése és együttműködésük erősítése a családsegítő szolgálatokkal
  - a tartós munkanélkülieknek nyújtott, munkavégző képességük fejlesztését és aktiválásukat célzó szolgáltatások bővítése, gyakoribb jelentkeztetés a kirendeltségeken
- A szegénység csökkentésére: segélyezés átalakítása (garantált minimumjövedelem)
- A képzetlen munkaerő iránti kereslet növelésére és a fekete foglalkoztatás fehérítésére: minimálbér béköltségének csökkentése, a bruttó szint csökkentésével, vagy a munkáltatói járulékokra adott kedvezményekkel, legalább a legrosszabb helyzetű

kistérségekben

- A polgármesterek aktiválására és a legrosszabb helyzetű térségek fejlesztésére: célzott közösségi alapú fejlesztés központi támogatással, tapasztalt (országos) civil szervezetek bevonásával és mentorálással a legrosszabb helyzetű térségekben.

### *Ajánlás további kutatásokra*

Az idő rövidege, illetve a rendelkezésre álló adatok korlátai miatt számos kérdést nem tudunk vizsgálni. A közcélú foglalkoztatásra és általában a közfoglalkoztatásra fordított költségvetési kiadások nagyságát és a programok belső szerkezetének kialakítását tekintve néhány kérdésben (fenti javaslataink szerint) az eddigi eredmények alapján is lehet a hatékonyságot növelő lépéseket tenni. A közfoglalkoztatással szemben támasztott számos elvárás megalapozottságának megítéléséhez, illetve az ezek beteljesítéséhez szükséges program elemek kidolgozásához azonban további kutatások szükségesek.

## **Hivatkozások**

- ÁSZ (2002) Jelentés a foglalkoztatást segítő támogatások felhasználásáról, Állami Számvevőszék
- ÁSZ (2007): Jelentés a közfoglalkoztatási programokról, Állami Számvevőszék, Budapest
- Betcherman, Gordon Karina Olivas and Amit Dar (2004): Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries The World Bank 2004
- Bódis Lajos – Nagy Gyula (2008): Empirikus vizsgálatok a munkanélküli ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam (2008) 1. szám 39–47. oldal
- Bódis, L. – Galasi, P. – Micklewright, J. – Nagy, Gy. (2005): Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon, MTA-KTI, Budapest
- Cseres-Gergely Zs. és Scharle Á. (2010): Az ÁFSZ modernizációjának értékelése, Budapest Intézet
- Fazekas K. (2001): Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok. Budapesti Munkatudományi Füzetek. MTA KTI, BWP 2001/9
- Firle Réka és Szabó Péter András (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása, Közpénzügyi füzetek 18. szám
- Galasi Péter – Nagy Gyula (2008): A munkaügyi ellátórendszer változásainak munkaerő-piaci következményei, hatásuk a munkakeresésre és az elhelyezkedésre, kézirat, Budapest, 2008. december
- Galasi, Péter, Lázár György és Nagy Gyula (1999): „Az aktív munkaerő-piaci programok sikerességét meghatározó tényezők,” Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek 1999/4.
- Galasi Péter–Lázár György–Nagy Gyula (2003): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok eredményességét meghatározó tényezők, OFA Kht., Budapest.
- Kluve, J. (2006), “The Effectiveness of European Active Labour Market Policy”, IZA Discussion Paper, No. 2018, Bonn.
- Nagy Gy. (2001)
- Nagy Gy. (2008) Önkormányzati szociális segélyezés, megj: Nagy Gy.(szerk): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat, KTI könyvek, MTA KTI, Budapest
- OECD (2007): Activating the unemployed: what countries do. (Chapter 5) Megjelent: OECD Employment Outlook 2007, OECD, Párizs
- OECD (2010): Employment Outlook Moving beyond the jobs crisis, OECD 2010
- OECD (2000): Employment Outlook 2000, OECD, Párizs.
- Szűcs Erika (2009): Út a munkához: A szociális támogatási rendszer munkára ösztönző átalakítása, előadás, 2009. április 6. [www.szm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=20763](http://www.szm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=20763)
- Udvari K. és Varga I. (2010): Tervezett tervezetlenség – közfoglalkoztatási tervek tartalomelemzése, Esély 2010/19