

# **A KÖZCÉLÚ FOGLALKOZTATÁS KIBŐVÜLÉSÉNEK CÉLZOTTSÁGA, IGÉNYBEVÉTELE ÉS HATÁSA A TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉGRE**

Kutatási jelentés (javított változat)

2011. augusztus 30.

Kutatásvezető: Scharle Ágota

Készítette:

Balás Gábor, Csire András, Németh Nándor, Hétfa Elemző Központ (3., 4.1, 6. és 8.8 fejezet)

Cseres-Gergely Zsombor, Budapest Intézet és MTA-KTI (2.4 és 8.3-4 fejezet)

Köllő János MTA-KTI (5.4 és 8.10 fejezet)

Scharle Ágota, Budapest Intézet (1-4., 5.1-3 és 6-8. fejezet),

Várad Balázs, Budapest Intézet (3. és 6. fejezet)

A tanulmány az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány támogatásával készült.



# TARTALOM

<b>1.</b>	<b>BEVEZETŐ</b> .....	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉG ÉS SEGÉLYEZÉS</b> .....	<b>4</b>
2.1.	A TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉG ALAKULÁSA ÉS OKAI .....	4
2.2.	A TARTÓS MUNKANÉLKÜLIEK SEGÉLYEZÉSE.....	7
2.3.	A SEGÉLYHEZ JUTÁS INDOKOLTSÁGI FELTÉTELEI ÉS A KÖZMUNKA.....	10
2.4.	A SEGÉLYEK ÉS A KÖZMUNKÁK IGÉNYBEVÉTELE.....	13
2.5.	A SEGÉLYEZETTEK ÖSSZETÉTELE.....	15
2.6.	A HAZAI KÖZFoglalkoztatási PROGRAMOK EREDMÉNYESSÉGE .....	17
<b>3.</b>	<b>AZ ÚT A MUNKÁHOZ PROGRAM</b> .....	<b>21</b>
3.1.	AZ ÚMP POLITIKAI TÁMOGATOTTSÁGA ÉS CÉLJA .....	21
3.2.	AZ ÚMP ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS VÉGREHAJTÁSA .....	24
<b>4.</b>	<b>A KUTATÁS HIPOTÉZISEI ÉS AZ ELEMZÉSI MÓDSZEREK</b> .....	<b>33</b>
4.1.	HIPOTÉZISEK.....	33
4.2.	A KUTATÁS SORÁN ALKALMAZANDÓ MÓDSZEREK .....	33
<b>5.</b>	<b>A KÖZCÉLÚ FOGLALKOZTATÁS EREDMÉNYESSÉGE</b> .....	<b>35</b>
5.1.	A KÖZCÉLÚ FOGLALKOZTATÁS IGÉNYBEVÉTELE TELEPÜLÉSI SZINTEN .....	35
5.2.	A KÖZCÉLÚ FOGLALKOZTATÁS CÉLZOTTSÁGA EGYÉNI SZINTEN.....	36
5.3.	RÉSZVÉTEL A 35 ÉV ALATTIAK SZÁMÁRA INDÍTOTT KÉPZÉSEKEN .....	38
5.4.	A KÖZCÉLÚ MUNKA HATÁSA A TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉGRE .....	40
<b>6.</b>	<b>KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK</b> .....	<b>44</b>
<b>7.</b>	<b>HIVATKOZÁSOK</b> .....	<b>50</b>
<b>8.</b>	<b>FÜGGELÉK</b> .....	<b>53</b>
8.1.	A RÁT/RSZS JOGOSULTAK KÉPZÉSBEN VALÓ RÉSZVÉTELÉNEK SZABÁLYAI .....	53
8.2.	NEMZETKÖZI PÉLDÁK KÖZFoglalkoztatási ÉS HASONLÓ PROGRAMOKRA .....	55
8.3.	A TARTÓS MUNKANÉLKÜLIEK JELLEMZŐI .....	61
8.4.	MUNKAPIACI STÁTUSOK KÖZÖTTI MOZGÁSOK (KSH MEF) .....	63
8.5.	HATÁROZOTT IDEJŰ SZERZŐDÉSŰ TÁMOGATOTT FOGLALKOZTATOTTAK (KSH MEF).....	64
8.6.	KAPCSOLÓDÓ OFA KÍSÉRLETI PROGRAMOK.....	66
8.7.	FELTEVÉSEK A KÖZCÉLÚ MUNKA KÖZVETETT KÖLTSÉGÉNEK SZÁMÍTÁSÁHOZ .....	68
8.8.	A TELEPÜLÉSI INTERJÚK EREDMÉNYEI .....	69
8.9.	A KÖZFoglalkoztatási TERVEK SZABÁLYOZÁSA .....	72
8.10.	RÉSZLETES JAVASLAT TOVÁBBI KUTATÁSRA .....	73

## 1. BEVEZETŐ

A rendszerváltással együtt járó gazdasági visszaesés nyomán az 1990-es évek első felében a magyar munkapiacra drámai átalakulás zajlott: az 1996-os mélypontra az aktív korú népesség 52%-a dolgozott, 42%-a inaktív volt és a tartós munkanélküliek aránya meghaladta az aktív korúak 3 %-át, azaz a munkanélküliek több mint fele egy éven túl nem talált állást. 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 képzetlenek, illetve az északi és keleti régiókban élők közül jóval kevesebben dolgoznak. Kertesi (2005) becslései szerint a roma népesség és a helyi központoktól távol eső, vagy nehezen elérhető, kisebb településen élők álláskilátásai életkortól és iskolázottságtól függetlenül is rosszabbak.

A foglalkoztatáspolitikát a rendszerváltás elején az aktivitás csökkenése árán igyekezett gátat vetni a munkanélküliség növekedésének. A munkanélküli ellátórendszer sorozatos átalakításai elsősorban a pénzügyi támogatásokat érintették, és kevésbé a foglalkoztathatóságot vagy az álláskeresési készségeket javító szolgáltatásokat. A tartós munkanélküliek számára kínált szolgáltatások különösen hiányosak maradtak: vagy teljesen hiányoznak, vagy csak kevés kirendeltségen, illetve kevés ügyfél számára elérhetőek (Nagy 2008, Ráczné 2007). A segélyezett keveset eséllyel kerülnek aktív munkaerőpiaci programokba – a legtöbb esetben a számukra kínált egyetlen lehetőség a közfoglalkoztatás (Galasi és Nagy 2005, 2008a).

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 volt.

Ez a kutatás azt vizsgálja, hogy a közcélú foglalkoztatás többletforrásai mely munkavállalói csoportokra irányultak (*célzás*), a tartós munkanélküliek, illetve a települési önkormányzatok – és ezen belül a hátrányos helyzetű kistérségek – 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 – az önkormányzatok jelentéseire és a munkanélküli regiszterre – támaszkodunk. A kvantitatív eredmények értelmezéséhez a program kidolgozásában vagy végrehajtásában érintett szereplőkkel készült interjúkat is felhasználjuk (részletesen lásd 4. 2. alfejezet).

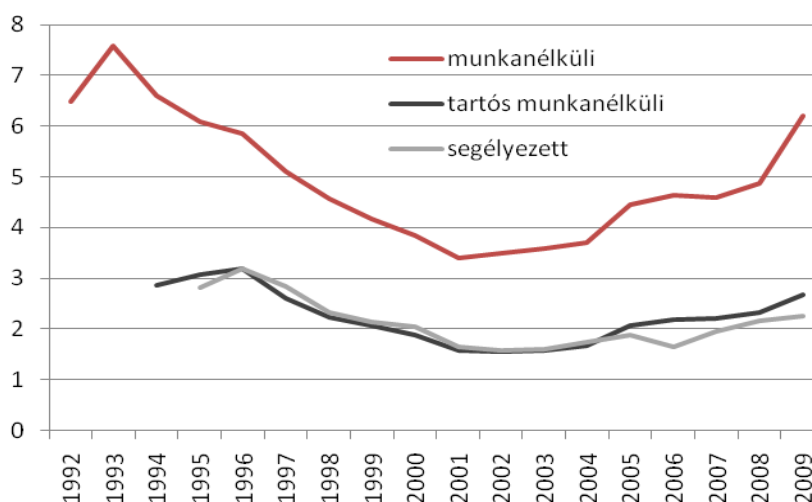
A kutatás célja, hogy az elérhető adatok alapján részletes, a lehető legpontosabb helyzetképet adjon az ÚMP eddigi működéséről, felmérje, értékelje a program eredményeit, és ezek alapján javaslatokat tegyen a tartós munkanélküliség hathatós csökkentésének eszközeire. A kutatás egyfelől hozzá kíván járulni a program növekvő költségei miatt vélhetően szükséges azonnali módosítások kidolgozásához, másfelől azonosítja azokat a kérdéseket, amelyek további, részletesebb kutatást igényelnek.

## 2. TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉG ÉS SEGÉLYEZÉS

### 2.1. A tartós munkanélküliség alakulása és okai

A szocialista gazdaságban lényegében ismeretlen tartós munkanélküliség a rendszerváltás első éveiben gyorsan tömeges méretet öltött. Az 1996-os mélypontra az aktív korú népesség 52%-a dolgozott, 42%-a inaktív volt és a tartós munkanélküliek aránya meghaladta a 3 %-ot, azaz a munkanélküliek több mint fele egy éven túl nem talált állást. Ezt követően javult a helyzet, de a tartósan állástalanok aránya sosem csökkent 1,5 % alá. A 2003 óta folyamatosan növekedő arány 2009-ben újra megközelítette a 3 %-ot (1. ábra).

1. ábra Munkanélküliség és segélyezés (aktív korú népesség arányában, %)



Forrás: KTI 2010: 5.9. táblázat a munkanélküli regiszter alapján, október létszámok.

A tartós munkanélküliek többsége a képzetlen és idősebb munkavállalók és a leépülő tömegközlekedés miatt megközelíthetetlenül váló településeken élők köréből került és kerül ki. A nyugdíj előtt álló munkanélküliek újraelhelyezkedési esélye (az iskolázottság hatását is figyelembe véve) 1992 és 1996 között alig tizede volt a 21-25 évesek esélyének (Galasi-Nagy 1999), a csak általános iskolát végzett férfiak foglalkoztatási hátránya a rendszerváltás előtti 1-2 %-ról 1992-re 20 %-ra ugrott (korcsoporton belül; Köllő 2009).

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 rendszerváltás sokkja néhány év alatt leértékelte a meglévő tőkeállomány és emberi tőke jelentős részét. A recesszió kevésbé volt mély, mint sok más kelet-európai rendszerváltó gazdaságban, mivel a tőkeállomány pótlása, és vele a növekedés is viszonylag hamar megindult a külföldi tőke gyors és nagymértékű beáramlásának köszönhetően.

A demográfiai folyamatok nem egy irányba mutatnak. A népesség egyre romló egészségi állapotának korábbi tendenciája az 1990-es évek elején megfordult, ami a magasabb foglalkoztatásnak kedvez (Pauka–Tóth, 2003). A felsőoktatási expanzió csökkentette a fiatalok foglalkoztatását, de a magasabb iskolázottság hosszabb távon minden korcsoportban növeli az aktivitást, és késlelteti az idősebbek nyugdíjba vonulását.

A közoktatás, a szakoktatás és a felnőttképzés viszont nem tartott lépést a munkaerőpiac átalakuló igényeivel: a technológia-intenzív munkakörök betöltéséhez és a többszöri szakmaváltáshoz szükséges alapkészségeket és tanulási készségeket sokan nem szerzik meg. A nem érettségizettek (és különösen a legfeljebb általános iskolát elvégzők) készségei elmaradnak hasonló nyugat-európai társaikétól: nálunk a képzetlen munkaerőnek kisebb a termelékenység és kevésbé képes továbbtanulni, vagy szakmát váltani (Köllő 2009). A felnőttkori tanulás is ritka, azaz a munkavállalók többsége később sem egészíti ki az iskolában szerzett tudását (Varga 2006).

A munkaerő ágazatok és szakmák közti mozgása alacsony, csakúgy, mint a földrajzi mobilitás (Balogh és Róbert 2008, Berde és Scharle 2004, Cseres-Gergely 2004). Az 1997 és 2007 között megfigyelt foglalkoztatás-növekedés több mint 70%-a a munkaerő

összetételének változásával függ össze, míg az iskolázottsági szinteken *belül* alig történt változás a foglalkoztatási arányokban. Ez arra utal, hogy a csekély növekedés elsősorban az iskolázottsági szint emelkedésének volt köszönhető (Scharle 2008).

Az nem meglepő, hogy a rendszerváltás elején hirtelen átalakuló gazdaság nem kínált munkát a képzetlen munkaerő tömegeinek. A tartóssá váló munkanélküliség azonban már nem a piacgazdaság velejárója, ezt sokkal inkább a kelet-európai gazdaságok sajátosságai magyarázzák. Az egyik, már említett ok a gyenge közoktatás, ami a munkavállalók alkalmazkodási képességét is legyengítette. Két további fontos ok a kis- és családi vállalkozások hiánya, illetve a bővülésüket akadályozó kiterjedt bürokrácia. Nyugat Európában ugyanis a képzetlenek közel olyan arányban dolgoznak, mint a diplomások, de jellemzően kisvállalkozások adnak nekik munkát. Ezt a szocialista gazdaságokban leépített szektort nem lehetett egyik napról a másikra újraépíteni – még a hazatérő emigránsok tőkéjéből gyorsan növekvő lengyel KKV szektor sem éri el a hasonló fejlettségű dél-amerikai országokban megfigyelt méreteket (Maloney 2004).

A stagnáló foglalkoztatáshoz a munkaerő-keresletet és -kínálatot közvetlenül érintő gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai döntések is hozzájárultak. A munkaerőpiacon rossz egyensúly alakult ki, amit egymást erősítő kölcsönhatásokkal rögzít az alacsony foglalkoztatás, a jóléti ellátások, a magas adók és az alacsony adóbevételek. A kiterjedt jóléti ellátások magasan tartják az államháztartási kiadásokat, ami bevételi kényszert teremt: emiatt az adók és járulékok is magasak. Ez - a magas minimálbér mellett - a termelékenységük fölé emeli a képzetlenek bérköltségét, így alacsony a munkaerő kereslet és a foglalkoztatás. A munkaképes korú népesség nagy csoportjainak tartós munkanélkülisége vagy inaktivitása ugyanakkor tartós szegénységhez, és a szegénység generációs újratermelődéséhez vezet. Ezzel pedig bezárul az ördögi kör, amennyiben ezek a társadalmi hátrányok újabb szociális kiadásokra teremtenek igényt.

A rendszerváltás elején választott feszültségenyhítő, bőkezű jóléti politika eredményeként a munkaképes korú lakosság közel negyedének ma is valamilyen jóléti ellátás biztosítja a megélhetését, az ellátottak többsége inaktív, és legtöbbjük hosszú időre, vagy véglegesen kikerül a munkaerőpiacról (Cseres-Gergely és Scharle 2007). A minimálbér 2001-2002 évi emelésének utólagos hatásvizsgálatai szerint a kínálat emelkedésére nem volt érdemi hatása, a munkaintenzív ágazatokban azonban egyértelműen csökkentette a foglalkoztatást (Benedek et al 2006, Kertesi és Köllő 2004). Néhány területen nem a túlzott állami

beavatkozás, hanem inkább a tétlenség emel további akadályokat a foglalkoztatás elé: ide sorolható a nemi és etnikai diszkrimináció elleni fellépés határozatlansága és az egészségromlást megelőző népegészségügyi intézkedések halogatása.

Végül, 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 (részben azért, mert diszfunkcionálisan szigorúak), a munkavégző képességet fejlesztő és a munkába állást 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, Csák 2007, Nagy 2008).

## **2.2. A tartós munkanélküliek segélyezése**

Biztosítási alapú munkanélküli ellátás 1986-tól létezett, de a tartós munkanélküliek segélyezésére csak 1992-ben vezették be a jövedelempótló támogatást, addig ugyanis az éveken át tartó munkanélküliség nem öltött tömeges mértéket.<sup>1</sup> Ez a fix összegű ellátás annak járt, aki a legfeljebb másfél évig adható munkanélküli járadékot kimerítette, továbbra sem tudott elhelyezkedni és családjában az egy főre jutó jövedelem nem haladta meg az öregségi nyugdíj-minimumot (1. táblázat).

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: azév májusától a járadék maximális jogosultsági ideje kilenc hónapra csökkent, összevonták a jövedelempótló támogatást és a – korábban munkapiaci státusztól függetlenül, csak a rászorultság alapján igényelhető – rendszeres szociális segélyt, megítélését és folyósítását, illetve a segélyezett rehabilitációját is az önkormányzatokra bízták és bevezették a segélyezett munkára kötelezhetőségét (Fazekas 2001, Nagy 2001).

### 1. táblázat A tartós munkanélküliek segélyezésének változásai 1989-2009

bevezetés	támogatás összege		Időtartama
1989	tartós mn segélye (MS)	szociális segély (RSZS)	
1992	rászorultság szerint, nyugdíjminimum 80%-a (saját jövedelmet erre egészíti ki)	rászorultság szerint, legfeljebb özvegyi nyugdíj minimuma	MS, RSZS – korlátlan
1995 július			MS – max 2 év
1997		nyugdíjminimum 70%-a (saját jövedelmet erre egészíti ki)	RSZS – korlátlan, éves felülvizsgálat
2000	nyugdíjminimum 70%-a (saját jövedelmet erre egészíti ki)		korlátlan, éves felülvizsgálat
2006 május	nyugdíjminimum 90%-a (háztartás ekvivalens jövedelmét erre egészíti ki)		
2007	nyugdíjminimum 90%-a (háztartás ekvivalens jövedelmét erre egészíti ki), de legfeljebb a minimálbér		
2009	fix összegű = nyugdíjminimum (minimálbér ~39 %-a)	nyugdíjminimum 90%-a (háztartás ekvivalens jövedelmét erre egészíti ki), de legfeljebb a minimálbér	MS, RSZS – korlátlan 2 évente felülvizsgálat

Forrás: Duman és Scharle (2011) alapján.

A szigorítások hatásáról jó néhány alapos elemzés készült (összefoglalást lásd Bódis és

<sup>1</sup> Pontosabban, 1989 előtt is létezett a rászorultsági alapú rendszeres szociális segély, amit elvileg munkanélküliek is igénybe vehettek, a gyakorlatban azonban elsősorban nyugdíj nélkül vagy kis nyugdíjból tengődő idős emberek támogatására szolgált.



szerzőtársai 2005). Galasi és Nagy (2001) például azoknak a munkanélkülieknek az elhelyezkedési esélyét vizsgálták, akik 2000 április-májusban – a jövedelem pótló támogatás megszüntetését megelőző, illetve követő hónapban – merítették ki a biztosítási alapon kapott ellátást. Az egyik csoport még a magasabb összegű támogatásra szerzett jogosultságot, a másik már csak a kisebb összegű segélyre. Mindkét esetben azt találták, hogy a támogatás, illetve segély nagysága hat az elhelyezkedési esélyre, de a szigorításnak betudható javulás az elhelyezkedési esélyekben nagyon szerény mértékű, különösen ahhoz viszonyítva, hogy ezt a segélyhez jutási esély húsz százalékpontos csökkenése mellett sikerült elérni.

2010-ig nem történt hasonló mértékű további szigorítás, sőt, az ellátások összege egyes munkanélküli csoportok számára átmenetileg növekedett is. 2005. novemberétől a munkanélküli-járadékot álláskeresési támogatás váltotta fel, a nyugdíj előtti munkanélküli-segély pedig beépült az új álláskeresési segélybe. Az új járadék első szakaszában a korábbi keresettől függő és az előzőnél jóval magasabb, a másodikban egyösszegű járadékot fizetnek (ÁFSZ 2008, Scharle 2008).<sup>2</sup> 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. Addig a segély mértéke az egyén és családja jövedelmétől is függött és az egyéni jövedelmet egészítették ki a nyugdíjminimumra. 2006. április és december között csak a család egy főre (pontosabban, egy fogyasztási egységre)<sup>3</sup> jutó havi jövedelme számított és a segély a fogyasztási egységre jutó családi jövedelmet egészítette ki a nyugdíj minimum 90 százalékára, 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).

---

<sup>2</sup> Forrás: <http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=15316>.

<sup>3</sup> A fogyasztási egység alapú számításban csak a családfő súlya 1, a többi családtagé egynél kisebb, figyelembe véve, hogy a kiadások (például a rezsik) nem nőnek egyenes arányban a családtagok számának növekedésével. A magyar szabályozásban a házastárs- vagy élettárs arányszáma 0,9; az első és második gyermek arányszáma gyermekenként 0,8; minden további gyermek arányszáma gyermekenként 0,7.

### 2.3. A segélyhez jutás indokolttsági<sup>4</sup> feltételei és a közmunka

A munkanélküli segély folyósításának a segélyjogosultságon túl a 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 indokolttsági 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 (OECD 2000, idézi Scharle 2001). Ez többféleképpen is érvényesülhet:

(1) szűkítési hatás: olyan egyének kizárása a segélyezésből akik valójában nem képesek dolgozni (például betegség vagy családtag ápolása miatt);

(2) közvetlen magatartási hatások: az állásszerzés esélyét növelő magatartás és tevékenységek (például rendelkezésre állás, önálló álláskeresés, felajánlott állás elfogadása, átképzésben való részvétel, stb.) előírása közvetlenül növeli az állásszerzés valószínűségét;

(3) közvetett magatartási hatások: kellőképpen szigorú előírások (például gyakori jelentkezés a munkaügyi központban, az álláskeresés részletes dokumentálása) olyan mértékű kellemetlenséget jelenthetnek, ami a munkanélküli státusz elhagyására, illetve a mielőbbi munkába állásra ösztönzi a segélyezettet, illetve már a segély igénylésétől is visszatartja azokat, akik például nem kívánának megfelelni az aktív álláskeresés követelményének.

A szigorúbb szabályozás ösztönző hatását empirikus kutatások is megerősítik (OECD 2007a). Magyar adatokon Bódis–Micklewright–Nagy (2004) vizsgálta a kérdést egy hat megye munkaügyi kirendeltségén lefolytatott kísérlettel. Ebben a járadékjogosult munkanélkülieket véletlenszerűen két csoportba osztották: a vizsgálati csoport tagjait a munkaügyi kirendeltségek szigorúbban ellenőrizték, mint a kontrollcsoportot. A „kezelt” csoport esetében nagyobb elhelyezkedési valószínűségeket találtak, bár az eltérés csak a 30 éves

---

<sup>4</sup> Különbséget kell tenni a munkanélküli segélyre való jogosultság szabályai, illetve a segély-folyósítás megszüntetését (időleges szünetelését) maga után vonó magatartások meghatározása között. A jogosultság feltétele rászorultsági elvű segély esetén egy bizonyos szint alatti jövedelem. A segély-folyósítás megszüntetését azonban általában valamilyen magatartási elvárás (például intenzív álláskeresés, felajánlott állás elfogadása, együttműködés a munkaügyi szervezettel) elégtelen teljesítése esetére írja elő a jogszabály. A hazai szakirodalom ezt indokolttsági (eligibility), rászorultsági, vagy együttműködési feltételnek nevezi.

és idősebb nők körében volt szignifikáns és a munkanélküliségi ráta emelkedésével jelentősen csökkent az elhelyezkedésben tapasztalt előny. Galasi és Nagy (2008b) kutatása szerint pedig a 2003-ban (először önkéntes, majd 2005-től kötelezően) bevezetett álláskeresői megállapodás jelentősen növelte az egyének álláskeresői intenzitását. Míg 2004-ben a regisztrált munkanélküliek alig több, mint a fele, 2007-ben már közel kétharmaduk keresett állást.

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 (2. táblázat).

## 2. táblázat A segélyező lehetőség szerepe a felajánlott állás létrehozásában

	résztevő jövedelme	munkaviszony	munkáltató	költségvetési ráfordítás*
állás-közvetítés	bér	van	nyílt piaci (for profit)	nincs
bértámogatás	bér	van	nyílt piaci (for profit)	béreköltség 10-50 %-a
munkahely-teremtő támogatás	bér	van	nyílt piaci (for profit)	béreköltség 10-50 %-a + beruházási költség x%-a
önkéntes munka**	segély	nincs	nyílt piaci (non-profit) vagy állami	segély 100 %-a
közhasznú munka	bér	van	állami, de nem azonos a segélyezővel	béreköltség 25-100 %-a + anyagköltség és szervezés
közcélú munka	bér	van	állami és azonos a segélyezővel	béreköltség 25-100 %-a + anyagköltség és szervezés

\* a hazai és a nemzetközi gyakorlatban előforduló támogatási mértékek. Az üres álláshelyekre vonatkozó információk összegyűjtése, rendszerezése, illetve az álláskeresőik kiközvetítése is költségekkel jár, itt azonban csak az álláshely létrehozásával kapcsolatos költségekre összpontosítunk. Nem különböztetjük meg a központi költségvetés és a helyi önkormányzat ráfordításait, tekintve, hogy végső soron mindkettőt adóból finanszírozzák. \*\* ezt a formát Magyarországon nem, míg sok fejlett országban (például Nagy-Britanniában) a közmunkánál jóval gyakrabban alkalmazzák a munkavállalási hajlandóság ellenőrzésére.

Az indokoltági szabályok országonként nagyon eltérőek. A visegrádi országok közül a cseh és a szlovák szabályozás viszonylag szigorú, a lengyel nagyon gyenge, míg a magyar a

kettő között helyezkedik el: körülbelül feleannyira intenzív együttműködést<sup>5</sup> várnak el, mint Szlovákiában, vagy az e tekintetben etalonnak számító Nagy-Britanniában (OECD 2007b).

A felajánlott állás elfogadása Magyarországon a biztosítási alapú munkanélküli ellátások (járadék és jövedelempótló) folyósításának bevezetésük óta feltétele.<sup>6</sup> A feltétel érvényesítése 1987-től a kirendeltségek által szervezett közhasznú foglalkoztatás (és 1996-tól központilag szervezett közmunka, 1997-től az önkormányzat által szervezett közcélú munka) keretében is történhetett, azaz a felajánlható állások köre kibővült ezekkel a (többnyire önkormányzati kommunális feladatok ellátását célzó) rövid idejű munkalehetőségekkel (Csoba 2010).

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 (legtöbbször a családsegítő központtal, vagy a munkaügyi kirendeltséggel): regisztrálja magát, az előírt időpontokban felkeresi ügyintézőjét, a segély-jogosultságot érintő változásokat bejelenti, és részt vesz a munkavállalását elősegítő programokban. A 2000-es reform a közcélú és a közhasznú munka esetében is kibővítette a közfoglalkoztatás keretében végzhető feladatok körét és központi forrást biztosított a közcélú munkák finanszírozására.

Az új szabállyal a „segély helyett munkát elv” érvényesítését célozta a kormány. Bevezetésétől a potyautasok hatékonyabb kiszűrését és a tartós munkanélküliség csökkenését várták (Fazekas 2001, Duman és Scharle 2011). Mint látni fogjuk, az ÚMP sem céljában, sem alapelemeit tekintve nem tért el lényegesen ettől a 2000-ben kialakított rendszertől; elsősorban a közfoglalkoztatásra biztosított központi költségvetési források nagymértékű és gyors bővítése jelentett változást.

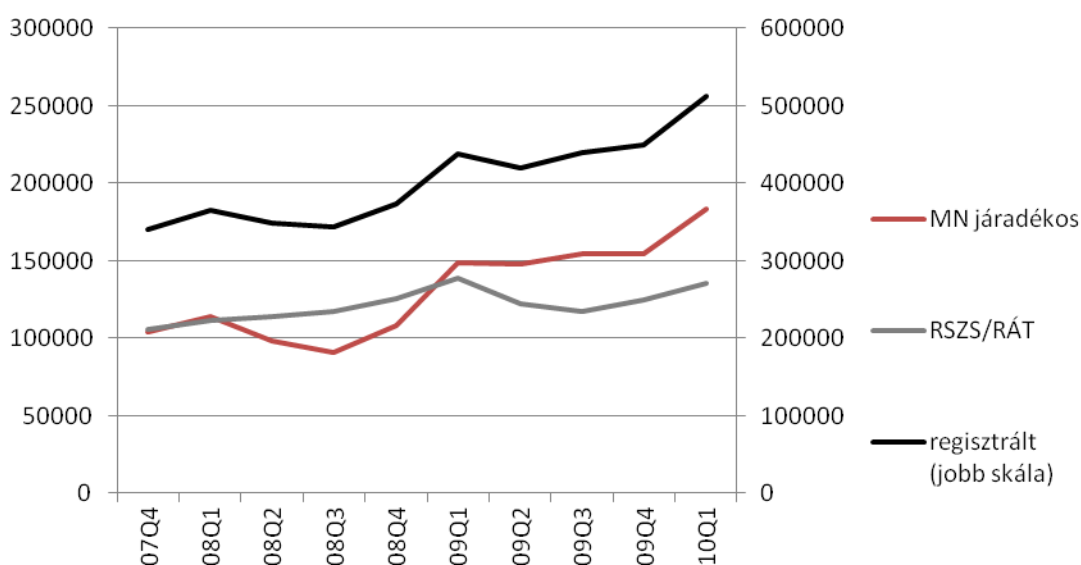
---

<sup>5</sup> Az OECD pontrendszere az együttműködésre vonatkozó eljárási szabályokat és a szervezetek nyilatkozatai alapján a gyakorlatot is értékeli. A pontozás minden egyes dimenzióban (pl. hány hetente kell megjeleneni a kirendeltségen, milyen szigorú a megfelelő állás meghatározása, stb) a megfigyelt két szélső eset alapján határozták meg a minimális és a maximális pontszámot.

## 2.4. 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.

### 2. ábra Munkanélküli ellátásban részesülők és közfoglalkoztatottak átlagos létszáma



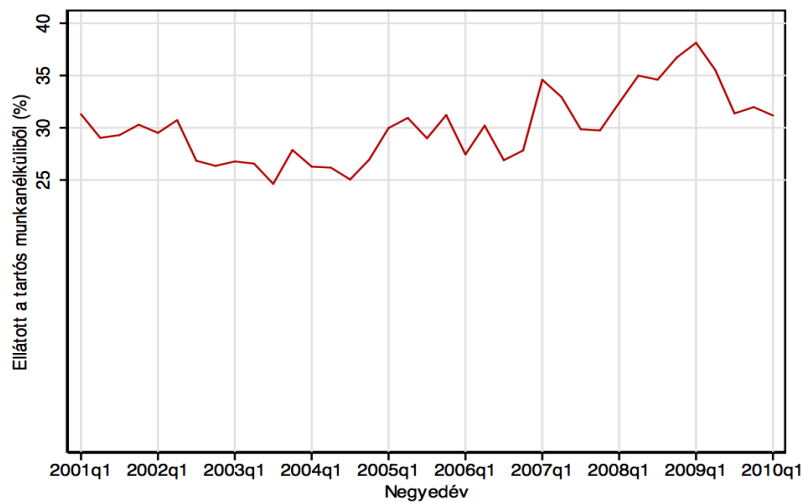
Forrás: saját számítás KSH MEF alapján

Az egy évnél hosszabb ideje munkanélküli, ILO definíció szerinti álláskereső<sup>7</sup> alig több, mint egyharmada részesül a tartós munkanélküliek ellátására szolgáló szociális segélyben (ld. 3. ábra). Az ellátottak aránya az ÚMP bevezetése előtti negyedévekben emelkedésnek indult (erre később visszatérünk), a program indulása után pedig a korábbi szintre tért vissza. A segélyezetttek iskolázottsága ugyanebben az időszakban lényegében változatlan, illetve 2009-ben valamelyes javulást mutat (4. ábra).

<sup>6</sup> A járadékos munkanélküliek együttműködését érintő előírások alkalmazásáról Koltayné (2001) egy kirendeltség példáján ad részletes leírást, a segélyezettet Bódis és Nagy (2008) már említett kutatása, és az ÁFSZ is vizsgálta (Ráczné 2007).

<sup>7</sup> Ez a kör bár átfed, de nem teljesen azonos a 12 hónapon túl regisztrált munkanélküliekkel, mivel azok közül sokan nem keresnek aktívan állást, és fordítva, vannak olyanok, akik aktívan munkát keresnek, de nem regisztráltak munkanélküliek.

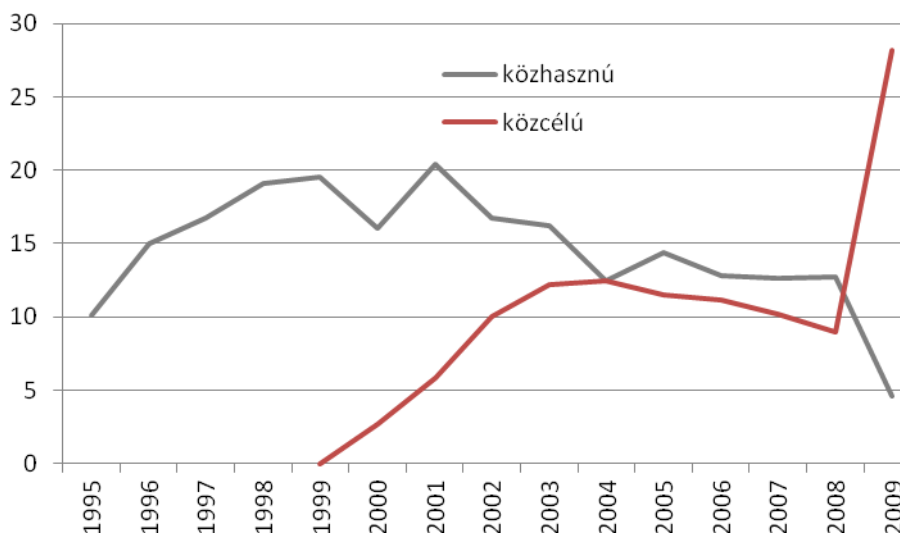
### 3. ábra Segélyezettek aránya az aktív álláskereső tartós munkanélküliek között



Forrás: saját számítás a KSH MEF egyéni szintű adatai alapján

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), ami a RÁT-ra jogosultak létszámának 28 %-a. A közhasznú munkásokkal együtt így az előző év másfélszeresére nőtt a potenciálisan munkába vontak aránya.

### 6. ábra Közcélú és közhasznú foglalkoztatás aránya 1996-2009



Források: A közhasznú munka esetében októberi átlagos létszám, Tükör 2010 (5.10. táblázat), a közcélú esetében éves átlagos létszám Fazekas (2001), ÁSZ (2007) és MÁK adatközlés alapján, a 2001, 2007 saját becslés MÁK érintett létszámok alapján, 2008 saját számítás kifizetésre jogosító napok település szintű adatai alapján (MÁK). Mindkét adatsor a segélyre (JPT, RSZS vagy RÁT) jogosultak októberi átlag létszámával (Tükör

5.10 táblázat) arányosítva:  $KCR=KC/(KC+S)$ ,  $KHR=KH/(KH+S)$ .

A MÁK 2009. évi adatai szerint a közcélú munkán dolgozók aránya a tartós segélyezettekhez viszonyítva 23 és 32 % között mozgott az egyes megyékben: a legkisebb arányt Somogy megyében, a legnagyobbat Szolnok megyében találjuk (lásd a Függelék F8.3.1 táblázatát).

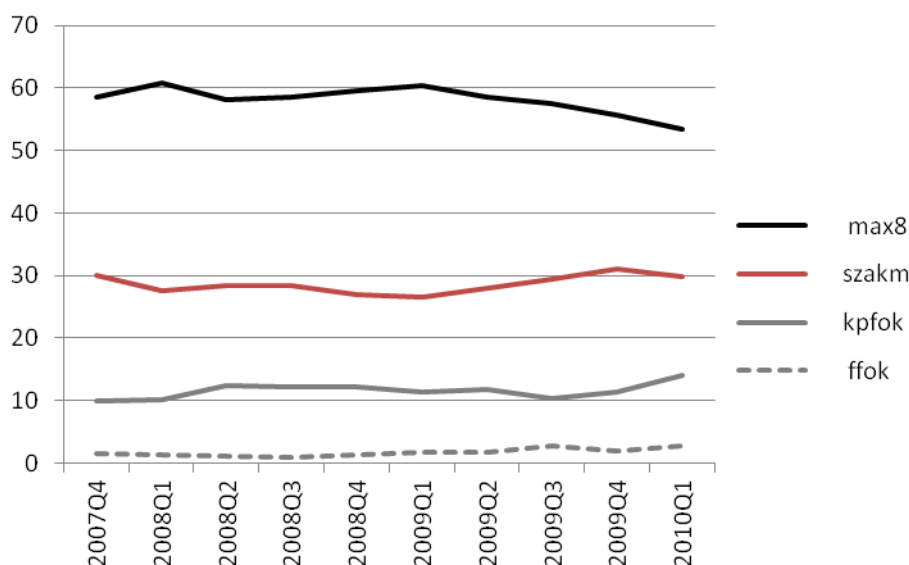
Megjegyezzük, hogy a közfoglalkoztatás 2009-es szintje csak abban a tekintetben kiugróan magas, hogy korábban az önkormányzatok számára soha nem biztosított ennyi forrást a költségvetés. A segélyre jogosultak arányában mért közfoglalkoztatási szint azonban már korábban, például 2003-ban is hasonló magasságba emelkedett: akkor a közhasznú munkások aránya 16%, a közcélúaké 12 % volt a segélyre (és közmunkára) jogosultakra vetítve.

## **2.5. A segélyezettek összetétele**

A segélyezett tartós munkanélküliek iskolázottság szerinti megoszlása a globális válságot megelőző időszakban meglehetősen stabil volt. Több, mint felük legfeljebb 8 osztályt végzett, közel egyharmaduk szakiskolát vagy szakmunkás képzőt, és alig haladja meg a 10%-ot az érettségivel rendelkezők aránya (4. ábra). A válság miatt elbocsájtott, magasabb iskolázottságú alkalmazottak egy része a járadék lejártáig nem tudott elhelyezkedni és bekerültek a segélyezett állományba: vélhetően ennek tudható be a segélyezettek iskolázottságában megfigyelhető kisebb javulás. Az FH 2009. évi adatai hasonló eloszlást mutatnak: éves átlagban a RÁT-ra jogosultak 58 %-a legfeljebb nyolc osztályt végzett, 15 %-nak van érettségije (lásd a Függelék F8.3.2 táblázatát).

Az FH 2009. évi adatai szerint a közfoglalkoztatásra vagy képzésre kötelezett (RÁT-ra jogosult) segélyezettek 43 %-a 35 év alatti, 55 %-uk 35-54 éves, és igazodva a szabályozásban meghúzott korhatárhoz, alig 2 %-uk 55 év feletti (akik önként vállalhatták a munkaügyi kirendeltséggel való együttműködést és a közfoglalkoztatást). A fiatalabb és az idősebb segélyezettek iskolázottságában nincsenek jelentős különbségek (lásd a Függelék F8.3.2 táblázatát).

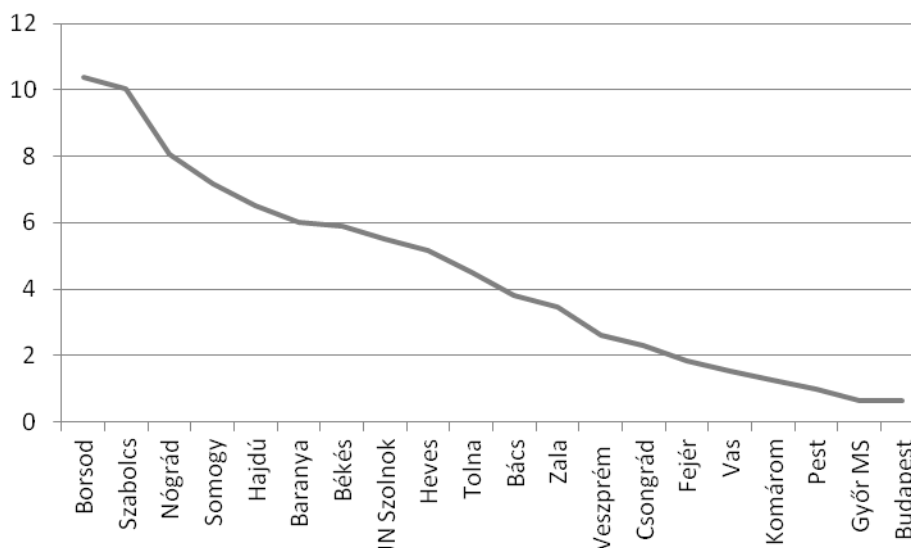
#### 4. ábra RSZS/RÁT-ban részesülők iskolázottsága, 2007-2010, %



Forrás: saját számítás KSH MEF alapján. Az FH 2009 előttre nem rendelkezik ilyen adatokkal.

A segélyezettek aránya az aktív korú népességben területenként jelentős eltéréseket mutat: két-két és félszer akkora a leszakadó megyékben, mint a közepes helyzetű megyékben. Borsod és Szabolcs megyében 10 % felett jár, miközben a fővárosban és Győr-Sopron megyében alig haladja meg a 0,5 %-ot. A két véglet között a különbség tizenötszörös.

#### 5. ábra Segélyezett tartós munkanélküliek az aktív korú népesség arányában, 2009



Forrás: saját számítás Foglalkoztatási Hivatal (FH) és KSH adatok alapján. Aktív korú: 15-62 éves férfi, 15-58 éves nő. A részletes adatokat lásd a Függelék F8.3.1 táblázatában. A kistérség szerinti eloszlás lásd a Függelék F8.3.3 ábráján.

A megyéken belül is jelentős eltérések lehetnek az egyes kistérségek között. A szociális



segélyben részesülők 2008. évi adatai szerint a rossz helyzetű megyéken belül a határszéli kistérségekben még magasabb a segélyezettnek népességhez mért aránya (lásd a Függelék F8.3.3 ábráját).

## **2.6. A hazai közfoglalkoztatási programok eredményessége**

A különböző aktív munkaerő-piaci eszközök hatásosságának nemzetközi empirikus irodalmát áttekintő tanulmányában<sup>8</sup> Kluge (2006) megállapítja, hogy a közfoglalkoztatási programok ritkán hatásosak, sőt esetenként hátráltatják a későbbi munkába állást, mivel korlátozzák az álláskeresésre fordítható időt. A legköltséghatékonyabb az álláskeresési szolgáltatások és szankciók (ide sorolja az álláskeresési tréningeket, álláskeresők klubját, a pályaválasztási vagy váltási tanácsadást és az álláskeresés elmulasztása esetén érvényesített szankciókat) alkalmazása. Hasonló eredményre jutnak Betcherman és szerzőtársai (2004), akik a fejlődő és rendszerváltó országok gyakorlatát is vizsgálták.<sup>9</sup> Ezekben az országokban azonban az álláskereséshez kapcsolódó szolgáltatások önmagukban kevésbé eredményesek, ha a munkanélküliség magas és strukturális természetű. Betcherman és szerzőtársai (2004) arra is felhívják a figyelmet, hogy a program hatékonyságához nem elegendő a támogatott munkanélküli elhelyezkedési esélyének javulása. Ez a javulás csak akkor hatékony, ha maga a program nem kerül többbe, mint a munkába állás hozama (bér, adóbefizetés, megtakarított segély), ha enélkül nem sikerült volna elhelyezkednie, és nincsenek, vagy a hozamoknál kisebbek a kiszorítási, vagy más nem kívánt mellékhatások. Ezek méréséhez makroszintű vizsgálatok szükségesek, amiből relatíve kevés készült. A szórványos eredményeket áttekintve Kluge és szerzőtársai (2005) a közfoglalkoztatásokra egyértelmű negatív, a képzésekre, a bértámogatásokra és az álláskeresést segítő szolgáltatásokra vegyes, míg az együttműködés ellenőrzésére és a szankciókra vonatkozóan inkább pozitív eredményeket talált.

A hazai aktív eszközök eredményességéről rendkívül kevés információ áll rendelkezésre; a publikált beszámolók általában nyers elhelyezkedési arányokat ismertetnek. Az ÁFSZ

---

<sup>8</sup> Kluge (2006) a metaelemzés eszközével vizsgálta 137 (köztük egy magyar, két lengyel, és egy észt) program-értékelés eredményeit. A vizsgálatba csak olyan tanulmány került, ahol a programban résztvevők és nem résztvevők elhelyezkedési valószínűségének különbségét becsülték többváltozós módszerrel, egyéni adatokon. A metaelemzés szintén többváltozós becsléssel készült.

<sup>9</sup> A tanulmány 159 (ebből 25 kelet-európai) olyan programértékelés eredményeit összegzi, amelyben kontrollcsoporthoz viszonyítva mérték egy-egy program hatását az elhelyezkedésre és a keresetre. A hatás mértékét és az ezt meghatározó tényezők relatív fontosságát nem vizsgálták.

monitoring vizsgálatai három hónappal a főbb programok befejezése után mérik az elhelyezkedettek arányát, és ennek alapján közölnek nem és korcsoport szerinti rátákat: a 2007. első félévi vizsgálat például a képzésekre közel 40 %-os, a bértámogatásokra több mint 60%-os arányt mutatott (ÁFSZ 2007). Az EU forrásból finanszírozott Lépj egyet előre program értékelése szerint a 2006-ban megkezdett képzések résztvevőiből 45 % ítélte munkaerő-piaci pozícióját kedvezőbbnek a tanfolyam elvégzése után, de a regisztrált álláskereső 60%-a úgy vélte, hogy az lényegében nem változott (Soós 2007). Frey (2008) szerint a közfoglalkoztatási programok résztvevői közül a magas munkanélküliségű megyékben 0,1-0,3 % körül, a jobb helyzetű megyékben 5 % felett volt a nem támogatott állásban elhelyezkedők aránya 2001 és 2005 között. Csoba (2010) számítása szerint 2009-ben a segélyezett tartós munkanélküliek 1,4 %-a lépett ki elhelyezkedés miatt. Az ilyen összesített nyers mutatók alapján azonban nem lehet elkülöníteni a program hatását a résztvevők összetételéből, illetve a környezeti adottságokból adódó hatásoktól.

Galasi, Lázár és Nagy (1999) a szelekciós 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 (vállalkozási támogatás, bértámogatás, munkaerő-piaci képzés) résztvevőkhöz képest kisebb eséllyel helyezkednek el, ez azonban részben a csoport összetételével magyarázható (alacsonyabb iskolázottság, munkanélküli-ellátásokban való magasabb részvétel).

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.

A közcélú foglalkoztatás az első tapasztalatok szerint arra is lehetőséget teremtett, hogy korábban munkanélküli ellátásra nem jogosult személyeknek is munkát biztosítsanak (Fazekas 2001). A 2000-ben életbe lépő szabályok szerint, mindazok, akik az aktív korú nem

foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyére vonatkozó igénylésük beadását megelőző két évben legalább egy évig együttműködtek a munkaügyi kirendeltséggel, egyéb feltételek megléte esetén, jogosultak rendszeres szociális segélyre illetve a közfoglalkoztatási programokban való részvételre. Fazekas (2001) adatfelvétele szerint a 2000. május 1. és 2001. október 31. között a rendszeres szociális segélyezésbe belépők 11,4 %-a ezen az alapon került be.

Az Állami Számvevőszék két alkalommal, 2002-ben és 2007-ben vizsgálta a közfoglalkoztatásra fordított kiadások hasznosulását, helyszíni szemlék és a munkanélküli regiszter adatai alapján. 2002-ben a megítélt támogatások 18%-át ellenőrizték. Következtetéseik szerint a három féle közfoglalkoztatási forma nem működik összehangoltan, sem hatékonyan. Az elsődleges munkapiacra visszavezető foglalkoztatási tervek nem jellemzőek, az önkormányzat rövidtávú anyagi érdekei és munkaerő-szükséglete a döntő. Erre ösztönzés sincs, mivel az igénylések elbírálásában nem szempont a hatékonyság, lényegében minden igényt elfogadnak, amíg a keret tart. A második, 2007-es jelentés a 2003- és 2006 között végzett helyszíni ellenőrzések mellett egy lakossági kérdőíves felmérésre is támaszkodott, amely a közfoglalkoztatás eredményeiről szólt. Ez a vizsgálat, amellet, hogy továbbra is érvényesnek találta a korábbi következtetéseit, hiányosságokat tárt fel az önkormányzatok vállalásainak (továbbfoglalkoztatás, oktatás) ellenőrzésében, és megállapította, hogy a programokban résztvevők munkaerőpiaci esélyei nem javultak számottevően. A kérdőíves felmérés szerint ugyanakkor a közmunka társadalmilag elfogadott, és a végzett munkát is hasznosnak találta a válaszadók többsége.<sup>10</sup>

Bódis és Nagy (2008) egy 2007 nyarán végzett felmérése szerint a segélyezési gyakorlat települések közti eltérései később is fennmaradtak. A felmérésben 44 település önkormányzatánál és a helyi munkaügyi kirendeltségeken vizsgálták az indokoltági feltételek ellenőrzését és a közfoglalkoztatás felajánlását. A vizsgált települések négyötödében az önkormányzat a területileg illetékes munkaügyi kirendeltségre bízta az együttműködés ellenőrzését, a többi esetben jellemzően az önkormányzat családsegítő intézménye kapta meg a feladatot. Általában ekkor is előírták, hogy a kirendeltségekkel is együtt kell működnie a segélyezettnek. Ez a vizsgálat a néhány korábbi esettanulmányhoz

---

<sup>10</sup> Összevetésül: az 1999-2000. évi reformot követő közvéleménykutatás szerint a segély időtartamának rövidítésével és a jövedelem pótló támogatás megszüntetésével a lakosság egyharmada, míg a közmunka-kötelezettség bevezetésével kétharmad értett egyet (Köllő, 2001).

hasonlóan arra utal, hogy ösztönzők és szakmai ellenőrzés hiányában az eljárásrendek alkalmazása nagyon egyenetlen: a segélyező szervek a saját belátásuk, jogi és szociális érzékük, és a helyi érdekvizonyok szerint döntenek el, hogy milyen együttműködést követelnek meg és hogyan alkalmazzák a szankciókat (Bódis és Nagy 2008, Szalai 2004, 2005).

Az együttműködés megszegése általában a jelentkezés ismételt elmulasztását, vagy a felajánlott megfelelő munka visszautasítását jelenti, de erre igen ritkán kerül sor (Ráczné 2007). Bódis és Nagy (2008) szerint 2006-ban a segélyezett létszám fél százaléka alatt volt azoknak az eseteknek az aránya, amikor a munkaügyi kirendeltség vagy a családsegítő intézmény a nem megfelelő együttműködés miatt szankcionálást javasolt az önkormányzatnak. Ez részben abból is ered, hogy a munkalehetőség felajánlása még a közfoglalkoztatási formákkal együtt sem terjed ki minden segélyezettre. Az ÁFSZ vizsgálatában a megkérdezett ügyfelek közel 55%-a arról számolt be, hogy az utóbbi fél évben semmilyen állást nem ajánlottak fel számára (Horváth 2007).<sup>11</sup> Az önkormányzatok között jelentős eltérések lehetnek a közfoglalkoztatás felajánlásában. A 2007-ben készült Bódis-Nagy (2008) felmérés mintájába került települések 40 %-a önkéntes alapon, 25 % általában önkéntes alapon, de időnként kötelező jelleggel szervezi a közfoglalkoztatást, míg 25 % egységesen kötelez minden segélyezettet.

Firle és Szabó (2007) a KSH Munkaerő-felmérés 2001-2004 közötti egyéni szintű paneladatai alapján vizsgálta a segélyezettek és a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési esélyeit. A megfigyelhető egyéni tulajdonságok (kor, családi helyzet, nem, iskolázottság) 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. Ezt az eredményt torzíthatja, hogy a kilépési esélyre számos, nem megfigyelt változó (pl. egészségi állapot, motiváltság), de ezideig ez az egyetlen, nagymintás felvételtől származó, hazai adatokon készült egyéni szintű becslés.

---

<sup>11</sup> Ráadásul ez az arány valószínűleg felfelé torzított, mivel a mintavétel nem volt véletlenszerű. A vizsgálat során 255 rendszeres szociális segélyezettrel készítették interjút, hét megye 12 kistérségében. A kiválasztást a vizsgálat vezetőinek instrukciója szerint az önkormányzatok végezték el, oly módon, hogy legyenek közöttük tartós munkanélküliek, a segélyezettek körébe újabban bekerültek, és életkor, valamint iskolai végzettség szerint is legyen differenciált a csoport. A kérdezőbiztosok több esetben úgy érezték, azokat a személyeket választották ki az önkormányzatok, akik egyébként is együttműködők, és a válaszaikban előfordult, hogy az elvárásoknak igyekeztek megfelelni (Ráczné 2007).

### 3. AZ ÚT A MUNKÁHOZ PROGRAM

#### 3.1. Az ÚMP politikai támogatottsága és célja

Mint a 2.2 fejezetben bemutatottuk, 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 akkor ellenzéki MSZP és SZDSZ még egységesen ellenezte, elsősorban amiatt, hogy az a szegényekkel szembeni előítéleten alapul, illetve hatástalan lesz és csak a tartós munkanélküliek élethelyzetét rontja, különösen a hátrányos helyzetű régiókban, ahol nincsenek munkahelyek (Parlament 1999). Az ÚMP 2008-ban már szocialista javaslatra került az országgyűlés elé. Bevezetését az ellenzéki MDF megszavazta, a Fidesz, a KDNP és az SZDSZ ellene szavazott (Parlament 2008). Az ellenzéki kritikák azonban két ellentétes irányból érkeztek: az SZDSZ alapvetően a szabályok enyhítését, míg a Fidesz további szigorítást javasolt.<sup>12</sup>

A politikai támogatás kiszélesedéséről nem készült kutatás, ennek hiányában a lehetséges magyarázatokat csak hipotézisként fogalmazzuk meg. A fejlemények egy számunkra hihetőnek tűnő lehetséges olvasata abból indul ki, hogy a kistélepülési polgármesterek mindig is pártolták a közfoglalkoztatást, az MSZP vezetése pedig az ÚMP bevezetésekor sem állt egységesen melléje. Két hajdúsági polgármester például 2008 márciusában a miniszterelnöknek írt levélben kezdeményezte a segélyezés feltételeinek szigorítását: gyakoribb kötelező munkavégzést, az alkalmasság orvosi vizsgálatát és a közfoglalkoztatásra szánt források növelését. Az indoklás szerint a "helyi közösségeknek azt is érzékelniük kell, hogy az állami ellátásban részesülő emberek komoly erőfeszítésre hajlandók annak érdekében, hogy saját munkájukkal biztosítsák megélhetésüket" (Csige és Éles 2008). Az önkormányzatok felől érkező nyomásra utal, hogy a program végleges változata több, szakmai szervezetek és szakértők által vitatott elemet tartalmazott, sőt,

---

<sup>12</sup> A törvényjavaslat T/6647/8/1 . számú módosító indítványához kapcsolódóan például a Fidesz és a KDNP képviselői a segély jogosultság küszöbét az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 90%-a helyett 80%-ában javasolták megszabni (forrás: <http://www.parlament.hu/irom38/06647/06647-0123.pdf>), a 6647/66 számú módosító javaslatban pedig a közcélú munkavégzés kötelező minimális időtartamát 30 napról 180 munkanapra javasolták emelni (forrás: <http://www.parlament.hu/irom38/06647/06647-0066.pdf>).

több ponton az első terveknél is szigorúbb lett.<sup>13</sup>

A szocialista párt hátszaga 1998 és 2006 között átalakult, megerősödtek a polgármesterek és a 2006-os segélyreform miatt megnövekedett a türelmetlenség a munkanélküliekkel szemben, így a pártvezetés végül beadta a derekát (SZMM1 interjú). Ehhez hozzájárulhatott az is, hogy a rendszerváltás sokkjától időben távolodva elhalványult annak belátása, hogy a tartós munkanélküliség külső okok és nem az egyéni magatartás következménye. 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. Az önkormányzatok forrásigényére, mint az ÚMP népszerűségének egyik okára utal a már említett polgármesteri levél érvelése is, miszerint a közfoglalkoztatás javasolt kibővítése "megerősíti az önkormányzati közfeladatok ellátását" (Csige és Éles 2008).

### *Az ÚMP céljai*

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,

---

<sup>13</sup> A Roma Integrációs Tanács 2008. március 26-i ülésén például a kormány képviselői még mintaprogramként beszéltek az egészségügyi alkalmasság vizsgálatáról, amit tesztelés után lehet országosan bevezetni, a munkatesztet pedig az álláskereső választása szerint képzéssel és a közmunkával is teljesíteni lehetett volna (RIT 2008a). Néhány település azonban már saját hatáskörben ennél szigorúbb szabályokat vezetett be. A monoki képviselőtestület 2008. május 21-i ülésén például arról határoztak, hogy csak azok az aktív korú, egészségi állapotuk miatt nem munkaképtelen munkanélküliek kaphassanak rendszeres szociális segélyt,

- 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 népességből kerülnek ki,
- célzottabb lesz a munkaerőpiaci támogatások felhasználása,
- javul a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élők relatív foglalkoztatási helyzete.

A tervek szerint a kibővült közfoglalkoztatási program első állomás lett volna a stagnáló, tőkehiányos térségek helyi gazdaságának fellendítésében. Az első néhány évben helyreállítják a tartós munkanélküliek munkavégző képességét, megkeresik a helyi gazdaságban életképes, értelmes tevékenységeket, és ezt követheti a magánszektor bevonása, a helyi gazdaság fejlesztése (Szűcs 2009).

A program hivatalos dokumentációjában nem, a politikai kommentárokból azonban nyilvánosan is megjelent az a látens cél is, hogy az ÚMP a helyi társadalmi feszültségek enyhítését és a szociális kiadások visszafogását, segélyezés helyett a "termelő munka" támogatását is szolgálja (SZMM1 és SZMM2 interjú). Ennek érdekében inkább a bevont létszám növekedését, mint a hosszabb idejű foglalkoztatást szorgalmazták (SZMM2 interjú).

A program bevezetését megelőző egyeztetéseken a fekete munka visszaszorítása is szerepelt a munkateszt szigorítását alátámasztó indokok között, hivatkozással arra, hogy a segélyezettek jelentős része feketén dolgozik (például RIT 2008a).

Végül, bár erre explicit módon sehol nem utalnak a törvényi módosítások, a program kommunikációjában helyenként a roma népesség tartós munkanélkülisége, kirekesztettsége is megjelent az orvosolni remélt problémák sorában.<sup>14</sup>

---

akik annak ellenértékét közhasznú munkában az önkormányzatnál ledolgozzák. A monoki polgármester júniusban országos aláírásgyűjtést is indított a törvényi szigorítás érdekében.

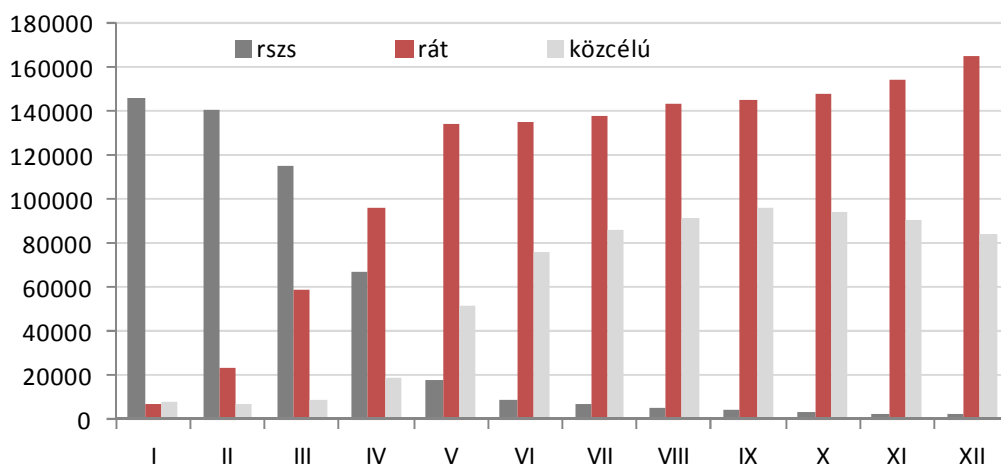
<sup>14</sup> Amint Fleck és Messing (2009) rámutat, a szociális tárca vezetője például felváltva beszélt romákról, hátrányos helyzetűekről és a munkaerőpiacról tartósan kiszorult emberekről a program meghirdetésekor adott nyilatkozatában (Szűcs, 2008).

### 3.2. Az ÚMP előkészítése és végrehajtása

Az Út a Munkához Programot (ÚMP) bevezetését több hónapos szakmai és társadalmi egyeztetés előzte meg (Szűcs 2008a). A program terveit több szakmai és érdekképviselői fórumon ismertették, számos szakmai szervezet írásban is véleményezte és a tágabb közvélemény is élénk érdeklődéssel kísérte az előkészületeit. A terveket a kormányzaton belül elsősorban hatékonysági szempontok alapján vitatta a pénzügyi tárca (SZMM2 interjú), jóléti hatásai miatt pedig a szociális államtitkárság, míg a foglalkoztatáspolitikai vezetés és az NFSZ nagyrészt támogatta (SZMM1 interjú). Szakmai körökben hatékonysági és emberi jogi szempontok alapján is széles körű és éles vitákat váltott ki (Fleck és Messing 2009), de lakossági fogadtatása döntően pozitív volt (SZMM 2009).

A programot 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 korábbinál 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, ez a szabály azonban csak 2010 januárjától lépett életbe be, azaz 2009-ben még minden jogosult a korábbi RSZS-t kapta.<sup>15</sup>

#### 8. ábra Az ÚMP bevezetése: RSZS, RÁT és közcélú havi átlagos létszámok 2009-ben



Forrás: RSZS és RÁT létszámok FH (zárónapi létszámok); közcélú foglalkoztatás NEFMI

<sup>15</sup> Az új szabályozás és a bevezetés első évének részletes bemutatását lásd Csoba (2010) és Frey (2010).



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 járulékok 95%-át az Államkincstár mérlegelés nélkül megtérítette az önkormányzatoknak (a munkáltatói járulékra 50%-os kedvezmény is járt) (SZMM2 interjú).

A jogosultak körének szűkülésére az önkormányzatok fel is tudtak készülni, mivel az ÚMP bevezetéséről szóló hírek már 2008 elejétől megjelentek a sajtóban. Az RSZS létszám azévi növekedése arra utal, hogy sokan igyekeztek előre biztosítani jogosultságukat a közcélú munkára (SZMM2 interjú). Kétségtelen, hogy az RSZS létszám már a globális pénzügyi válság első jelei előtt növekedésnek indult, és 2008 végén az előző évinél 10 %-al magasabb volt, miközben a munkanélküliség alig 2 %-al nőtt.

### *Kapcsolódó program elemek*

Az ÚMP céljainak elérését a segélyezés és a közcélú munka átalakítása mellett további intézkedések is segítették, elsősorban elsősorban a képzetlen munkaerő iránti kereslet növelése érdekében. Az első tervekben regionálisan célzott járulégmentesség, a szociális szövetkezetek támogatása, a kistérségi foglalkoztatási paktumok és uniós finanszírozású ún. tranzit foglalkoztatási programok szerepeltek. A közfoglalkoztatást képzéssel kombináló tranzit programokra 10 Mrd, személyre szabott szolgáltatások vásárlására további 7 Mrd forintot szántak. A tervek szerint a megvalósítást segítette volna a civil szervezetek akkreditációjának illetve az általuk nyújtott szolgáltatások standardizációjának kidolgozása is (RIT 2008a). Ezeknek a terveknek a megvalósulásáról illetve eredményükről tudomásunk szerint nem készült átfogó értékelés. A főbb kapcsolódó programok:

- A 35 év alatti segélyezettek számára általános képzést indítottak (hazai és uniós forrásból) és folytatódott a *Lépj egyet előre!* program is;
- Hazai és uniós forrásból indultak kisebb tranzitfoglalkoztatási programok, például az egészségügyben alkalmazott közmunkások számára (OFA 9131 kórház program), vagy a TÁMOP 1.4.3. programban támogatott kísérleti foglalkoztatási programok.
- Az uniós forrásból finanszírozott, a hátrányos helyzetű munkavállalók

foglalkoztatását segítő *TÁMOP 1.1.2* program komplex támogatásait kiterjesztették a RÁT jogosultakra is.

- Kiterjesztették a *Start extra* kártyát a hátrányos helyzetű régiókban élő tartós munkanélküliekre és a RÁT-ra jogosult álláskeresőkre, ami három évig biztosít teljes járulékmentességet;
- Újraindították a *KKV plusz* programot, amelyben a 250 fő alatti vállalkozások a létszámbővítéssel felvett, legalább három hónapja regisztrált álláskeresők után egy évig teljes mentességet kaptak a munkáltatói járulékfizetés alól;
- 2010-ben a RÁT-ra jogosult álláskeresőnek munkát ajánló vállalkozások 1 évig megkaphatták a RÁT összegét (továbbfoglalkoztatási kötelezettség nélkül).
- A települési önkormányzatok (vagy társulásuk) pályázati támogatással közfoglalkoztatás szervezőket alkalmazhattak (közel 3000 főt).
- A Munkaerőpiaci Irányító Testület által szervezett közmunkaprogramban résztvevő önkormányzatok eszközök beszerzésére is kaptak támogatást, amelyek az önkormányzat tartós használatába kerültek.

### *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 (a közfoglalkoztatási tervek készítésére vonatkozó útmutatásról lásd a 8.9 Függelék). 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 (kormányzati számítások szerint 5160 ügyintézőt kellett felkészíteni), kirendeltségenként legalább egy fő számára (Szűcs 2009). A képzési tematika kidolgozása az FH feladata volt, az önkormányzati szociális ügyintézőket illetően hatáskört is kapott a hivatal a szociális igazgatás felkészítésére (FH interjú). A tematika 2009 januárjában készült el, a végrehajtási tapasztalokat folyamatosan beépítették. 2009 januárjában zajlott a jegyzők tájékoztatása,

illetve módszertani tájékoztatás és munkaértekezlet. Az ügyintézői tanfolyam lebonyolítására szociális igazgatási mintahelyek (SZIM) kaptak felkészítést, a megyékben ők oktattak. A felkészítés három ütemben zajlott: (1) képzők képzése a hatósági munkáról és az adatbázisról kirendeltségen és önkormányzatban külön; (2) képzések megyei szinten; (3) szakmai fórumok a munkaügyi kirendeltségeken a polgármesterek, ügyintézők, családsegítő, kisebbségi önkormányzat számára (FH interjú).

A telefonos és on-line információs központ (call center) egy 4-5 fős ügyfélszolgálatként működött Budapesten, az FH két érintett főosztályának irányításával. Eredetileg az ügyfelek tájékoztatását szolgálta, de a program indulásakor az ügyintézők (kirendeltség, önkormányzat) kértek inkább. Hat hónapos működése során összesen 5-6000 kérdést fogadott (FH interjú).

A szaktárca központi munkaerő-piaci program keretében pályázatot indított közfoglalkoztatás-szervezők foglalkoztatásának támogatására (ezt a következő évben az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány bonyolította). A szervező a munkakör betöltésére alkalmas olyan személy lehetett, akit a pályázó a munkaügyi központok által felajánlott álláskereső listájáról választott ki.

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 Foglalkoztatási és Szociális Adatbázis (e-adat) tesztelése 2009 tavaszán kezdődött el és júniusra már az önkormányzatok többsége feltöltötte a RÁT jogosultak adatait (SZMM2 interjú).

Az egészségügyi alkalmassági vizsgálatok előkészítését is az FH koordinálta. Egyeztettek az egészségügyi tárcával az alkalmassági vizsgálat elvégzésére képesített házi orvosok létszámáról, a díjazás egységes (és a korábbinál alacsonyabb) összegéről és kifizetéséről, a jegyzőket tájékoztatták a teendőkről. A települések többségében sikerült megoldani, hogy a helyi házi orvos végezze a vizsgálatot, ami minden érdekeltnél előnyösebb volt: az ügyfélnek nem kellett utaznia, az önkormányzat pedig könnyebben tudott egyeztetni arról, hogy milyen munkakörökre vonatkozzon a vizsgálat (FH interjú).

A program végrehajtása során felmerülő kérdéseket elsősorban a Foglalkoztatási Hivatal gyűjtötte össze és kezelte, támaszkodva a fórumokon illetve a végrehajtásban dolgozó ügyintézőktől kapott észrevételekre. Ezeket a szaktárcánál tartott rendszeres (havi egy, két) értekezleteken áttekintették és szükség szerint kezdeményeztek változtatásokat az eljárásrendekben és a jogszabályokban (FH interjú). A program bevezetésének szervezeti költségeiről nem készült felmérés.

A program működését nem kísérte sem önálló adatgyűjtés, sem rendszeres ellenőrzés. Ez részben tudatos volt, amennyiben a szaktárca időt akart adni az önkormányzatoknak a megfelelő működés kiépítésére, részben az időhiány is magyarázta. A monitoring kiépítéséhez jogszabályi változtatásokra is szükség lett volna. A hatályos szabályok szerint az önkormányzat testületét az FH nem ellenőrizheti, csak a közigazgatási hivatal vagy a MÁK, ami viszont szakmai szempontokat nem vizsgál. A közmunkások alkalmazását legfeljebb az OMMK felügyelő nézhette. A folyamatos ellenőrzés nem volt beépítve a programba. A FH készített ugyan monitoring tervet, amit a tárca is támogatott, de ez nem valósult meg (FH interjú, SZMM2 interjú).

### *Az önkormányzatok és a 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 (illetve továbbra is működtetik) a RÁT jogosultak adatait és a velük kapcsolatos hatósági intézkedéseket rögzítő Foglalkoztatási és Szociális Adatbázist. Mivel az adatbázis elsősorban a hatósági feladatok informatikai támogatását, az információ áramlás felgyorsítását szolgálja, a hozzáférést alapesetben az önkormányzat szociális ügyintézője számára biztosítják. Ez azonban esetenként azzal jár, hogy a segélyek odaítélését és folyósítását intéző szociális osztály és a segélyezettek családgondozásáért felelős családsegítő szolgálat közötti korábbi munkakapcsolat és információáramlás meggyengül (Cseres-Gergely és Scharle 2010), a családsegítők tapasztalataira és információira kevésbé támaszkodik az önkormányzat, mint korábban.

Az ÁFSZ helyi kirendeltségei segítséget (elsősorban adatokat) nyújtottak a települések foglalkoztatási terveinek elkészítéséhez, ellenőrték a RÁT jogosultak együttműködési hajlandóságát és képzésre irányítják az arra jogosultakat. A kirendeltségek terheléséről

sem előzetesen, sem utólag nem készült felmérés. A programot előkészítő szakértők szerint a kirendeltségek ügyfelező munkatársainak terhelése jellemzően nem nőtt a program következtében, sőt, esetenként enyhült is, mivel a közmunkán dolgozó tartós munkanélküliek jelentkeztetésével nem kellett foglalkozniuk (FH interjú, SZMM2 interjú). A foglalkoztatási terveket a régiós munkaügyi központok ellenőrizték, ez azonban nagyrészt a megadott RÁT létszám ellenőrzésére korlátozódott. A tervek tartalmi végrehajtását és eredményeit nem ellenőrizte sem a munkaügyi szervezet, sem a szaktárca (SZMM2 interjú).

A 2009-es közfoglalkoztatási tervek egy korábbi vizsgálata szerint ezek többsége felületes, a minimális követelményeknek éppen megfelelő dokumentum.<sup>16</sup> A hatékony munkaszervezést megalapozó helyzetelemzést és a résztvevő munkanélküliek helyzetének hosszú távú javítását szolgáló stratégiát csak nagyon kevés esetben tartalmaztak. A 2010-es tervek<sup>17</sup> vizsgálata hasonló eredményre vezetett. Az NFSZ főigazgatóságok vizsgálata több olyan tényezőt is azonosított, ami korlátozta a közfoglalkoztatási tervek hatásosságát: a tervek évközbéli módosítását már nem kellett véleményeztetni a munkaügyi kirendeltséggel, az államkincstár csak begyűjtötte, de sem pénzügyi, sem szakmai szempontból nem vizsgálta a terveket, és a begyűjtött információkra nem épült visszajelzéseket is tartalmazó monitoring rendszer (Péter 2009).

### *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 megváltoztak. 2009-ben már a hazai finanszírozású aktív eszközök 84 %-át tette ki a közfoglalkoztatás, és ebből 82 %-ot, 51 Md – a helyi önkormányzatok 5%-os önrészevel együtt 54 Md – forintot használtak fel a közcélú munka finanszírozására (3. táblázat). A közszolgáltatásszervezők képzésére és foglalkoztatására

---

<sup>16</sup> Udvardi és Varga (2010) 51 település közfoglalkoztatási tervét vizsgálta.

<sup>17</sup> A kutatás keretében az interneten elérhető 2010-es terveket, ezen belül 14 kisebb-nagyobb városi rangú település, 17 község, és 3 kistérségi társulás foglalkoztatási tervét vizsgáltuk. A mintavétel nem volt

2009-ben további közel 3 Md forintot fordított a szaktárca. A Magyar Államkincstár adatai szerint 2010-ben a közcélú foglalkoztatás központi költségvetési támogatása megközelítette a 83 Md forintot, a teljes ráfordítás a 87 Md forintot. Ez jelentős bővülés az előző évihez képest, de a 2009. évinél arányában kisebb, akár a közcélú foglalkoztatást, akár az összes közfoglalkoztatási formák tekintjük.

### 3. táblázat Közfoglalkoztatási programokra fordított költségvetési kiadás (Md ft)

	közcélú	közhasznú	közmunka	együtt	aktív eszközök arányában, %
2000	1,1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
2001	5,9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
2002	9,4	11,9	5,6	26,9	n.a.
2003	12,1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
2004	14,4	9,7	3	27,1	59
2005	14,4	11,9	7,1	33,4	60
2006	12,4	10,8	13,2	36,4	56
2007	14,7	11,2	14,3	40,2	53
2008	14,9	11,7	12,4	39,0	45
2009	51,3	3,7	7,3	62,3	84
2010	82,9	2,0	7+	92+	n.a.
2011	-	-	-	64,0	n.a.

Források: 2000-2001: Csoba (2010); 2002: Szabó (2007); 2003-2009: Frey (2010), 2010: FH közlés MÁK alapján. 2011: költségvetési törvény előirányzata. Megjegyzések: A központi költségvetés ráfordításai; +: alsó becslés.

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).<sup>18</sup> A közvetett költségekről szakértői konzultációk alapján tett feltevésekre alapozva készítettünk egy becslést, amely a közfoglalkoztatás összes – központi költségvetés és önkormányzat által fedezett – költségét mutatja (lásd 4. táblázat, zárójelben szerepelnek a teljes bérköltség százalékában megadott, becsült költségelemek).<sup>19</sup> A becslésben

véletlenszerű, de célunk szempontjából adekvát, mivel az internetes megjelentetés vélhetően a gondosabb önkormányzatokra jellemző.

<sup>18</sup> A költségvetési hatások számítását a Költségvetési Tanács Titkárságával folytatott konzultáció után, a titkárság módszertani ajánlásait követve terveztük elvégezni, a konzultációra azonban a Titkárság megszűnése miatt nem került sor. A számításokat megalapozó feltevéseket lásd a 8.7. Függelékben.

<sup>19</sup> A közfoglalkoztatás teljes költségének megosztása a központi költségvetés és az önkormányzatok között a program társadalmi költségét nem befolyásolja, ezért itt nem vizsgáltuk külön. A tartós munkanélkülieket célzó programok közötti választásra lehet hatása, ha az önrész programonként eltérő, ez a kérdés azonban

figyelembe vettük, hogy a közfoglalkoztatás a kifizetett béreken kívül szervezési és tőke (szerszámok) költségekkel is jár, a bérek után fizetendő járulékok egy része visszakerül a költségvetésbe (a nyugdíjjárulékot nem vettük figyelembe, mivel az a jövőbeni nyugdíjak fedezete) és a munkának valamilyen társadalmi jólétet növelő terméke, eredménye is van. Feltevésünk szerint ez az eredmény nem nulla, de biztosan kevesebb, mint az érte kifizetett minimálbér: ha ugyanis a közmunkások ki tudnák termelni a bérüknek megfelelő értéket, akkor a nyílt munkapiacra is lenne irántuk kereslet (a további feltevéseket lásd a 8.7 függelékben).

A fentiek alapján egy közcélú munkás egyhavi teljes munkaidős foglalkoztatásának nettó közvetlen társadalmi költsége havi 63 ezer forint körül mozgott 2010-ben. Ezt tovább növelik azok közvetett költségei, amelyek a támogatás finanszírozási igényéből (adók torzító hatása), illetve a nyílt munkapiaci állásba történő elhelyezkedés elmaradásából adódnak. A közvetett költségek számszerű meghatározása további kutatásokat igényel.

#### 4. táblázat A közcélú munka összes közvetlen és közvetett költsége és hozama egy fő egy havi munkájára számítva (2010), Ft

<i>Közvetlen költség (KK)</i>	nettó bér + nyugdíjjárulékok	84 859
	egyéb járulékok és szja	10 324
	munkaszervezés, szerszámok (tőke): együtt a bérköltség 10 %-a	9 518
<i>Közvetlen költséget csökkentő tételek</i>		
Költségvetésbe visszakerülő kiadás	egyéb járulékok és szja	10 324
Elvégzett munka értéke elvben (EÉ)	minimálbér bérköltsége	95 183
Elvi értéket csökkentő tényezők (CS)	alacsonyabb termelékenység (27 %)	25 699
	csalás: elszámoltnál kevesebb munka (10%)	9 518
	munkaszervezés kevésbé hatékony mint a piaci lenne (20%)	19 037
	jóléti veszteség a források torzított elosztásából (10%)	9 518
<i>Nettó közvetlen költség [KK-(EÉ-CS)]</i>		62 966
<i>Közvetett költségek</i>		
A segélyhez képest nagyobb finanszírozási igény miatt kivetett adó torzító hatása		n.a.
A reintegráció (nyílt piaci munkába állás) elmaradása miatt elmaradó költségvetési bevétel		n.a.
A reintegráció elmaradása miatt elvesző járulékos hozamok: egészségi állapot javulása, következő generáció szocializációja, társadalmi kirekesztés csökkenése		n.a.

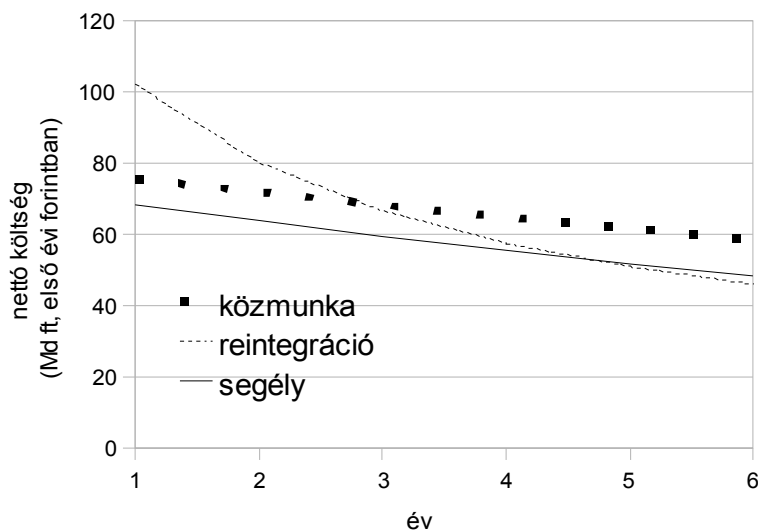
Forrás: saját számítás, részben a terepen dolgozó szakértőkkel történt konzultációk alapján.

A közfoglalkoztatás nettó közvetlen költsége tehát magasabb (a 2009-es szabályok szerint kétszerese) a segélyének, még akkor is, ha figyelembe vesszük az elvégzett munka értékét. Rövid távon viszont olcsóbb, mint a tartós munkanélküliek nyílt munkapiaci elhelyezkedését segítő, személyre szabott reintegrációs szolgáltatások. Néhány éves időtávon

kívül esik a közfoglalkoztatás hatékonyságának vizsgálatán így itt nem térünk ki rá.

azonban, ha a munkavégző képesség és a munkába állási képesség javulását is figyelembe vesszük, már ez sem érvényes. A 9. ábra három hipotetikus stratégia költségét mutatja be hat éves távon, 200 ezer főre számítva. A „segély” stratégiában minden tartós munkanélküli segélyt kap, a „közmunka” esetében éves átlagban 25 % közfoglalkoztatott, a többiek segélyt kapnak, a „reintegráció” esetében éves átlagban 6% reintegrációs szolgáltatást kap, a többiek segélyt. Ha feltesszük, hogy a közfoglalkoztatás költsége a fentiek szerint alakul, a reintegrációé pedig ennek háromszorosa, akkor a két stratégia bruttó közvetlen költsége az első évben közel azonos, a nettó költség azonban a közmunka stratégia esetében kisebb, az elvégzett munka értéke miatt.

**9. ábra A tartós munkanélkülieknek nyújtható ellátások költségei \***



\*Megjegyzés: A számítást 200 ezer fő tartós munkanélküli-re végeztük el, úgy, hogy a reintegrációs ellátásra csak annyi fordítható, amennyit közmunkára költenénk az első évben. A feltevéseket lásd a 8.7. függelékben.

A második évben azonban ez az előny jóval kisebb és a harmadik évben már a reintegrációs stratégia az olcsóbb, amiatt, hogy a munkába állási esélyek javulásával egyre csökken az állami ellátásra szoruló tartós munkanélküliek tábora. A hatodik évben már a segélyezéshez képest is kedvezőbb a reintegrációs stratégia. Ha a 4. táblázatban felsorolt közvetett költségeket is figyelembe vennénk, a közmunka stratégia költsége minden évben magasabb, a reintegrációé pedig kisebb lenne.



## **4. A KUTATÁS HIPOTÉZISEI ÉS AZ ELEMZÉSI MÓDSZEREK**

### **4.1. Hipotézisek**

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

### **4.2. 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 alapul. Az eredmények mérésében három dimenzióra összpontosítunk: a célzás, az

igénybevétel és a munkapiaci esélyek alakulására.

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

A település szintű becslésekhez a MÁK adatbázisából kértünk adatokat, amelyeket összekapcsoltunk 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 igénybevétel és a célzás település szintű vizsgálatában sima OLS regressziót becsültünk. A tartós munkanélküliséget érintő hatás becslésében 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 becsültük: ebben a havi kilépési adatok korcsoport és iskolázottság szerinti bontásban szerepelnek, így a panel megfigyelési egysége az adott kor- és iskolázottsági csoportba tartozók.

Az egyéni szintű adminisztratív adatokon alapuló becslésekhez a kapcsolt adatbázisok további tisztítására és rendszerezésére lesz szükség. Az ezeken alapuló alaposabb, többváltozós becslésre épülő vizsgálatot egy következő kutatásban lehet majd elvégezni.

A program szabályozásának és működésének részleteit a központi irányítás és végrehajtás kulcsszereplőivel készített interjúk alapján térképezzük fel. A szaktárca részéről Szűcs Erika korábbi miniszterrel (SZMM1 interjú), és Bódi Andrással (SZMM2 interjú), az FH részéről Kovács Ibolyával (FH interjú), mint az ÚMP kidolgozásában jelentős szerepet betöltő vezetőkkel készítettünk interjút. Tekintettel arra, hogy az MTA Szociológiai Kutatóintézete hasonló tárgyú kutatása elsősorban a települési önkormányzatokra fókuszált, ezen a területen a már elkészült interjúkra és elemzésekre is támaszkodunk. A korábbi kutatások azonban jellemzően falvakat vizsgáltak, ezért kiegészítésül hat nagyobb településen és

két kistérségben felmértük a közcélú munka megszervezését.

## 5. A KÖZCÉLÚ FOGLALKOZTATÁS EREDMÉNYESSÉGE

### 5.1. A közcélú foglalkoztatás igénybevétele települési szinten

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 kismértékben tovább emelkedett (5. táblázat). 2009-ben már szinte minden településen volt közcélú foglalkoztatás.

**5. 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 fősnél 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 előrejeleztük a 2009 évit (ÚMP nélkül), és végül a becsült és a tényleges igénybevétel különbségét magyarázzuk egy többváltozós becslésben (OLS regresszióval). Az utolsó lépés eredményét mutatja a 6. táblázat.

**6. táblázat Településjellemzők hatása az ÚMP igénybevételére (2009)**

	együttható	St. hiba	P
tartós munkanélküliség	5.3732	0.4125	0.00
ingázási távolság Bp-től	0.0051	0.0007	0.00
ingázási távolság mszh	0.0019	0.0019	0.30
ingázási távolság kkp*	-0.0140	0.0047	0.00
501-1000 lakos	0.9700	0.0790	0.00
1-5 e lakos	1.2995	0.0722	0.00
5-20 e lakos	1.8045	0.1253	0.00
20-100 e lakos	0.9399	0.2501	0.00
roma arány (1992)	-0.0028	0.0036	0.45
1999-ben is volt közcélú	0.2896	0.0714	0.00
hagyatéki teher	0.0558	0.0617	0.37
vállalkozások	0.00003	0.0000	0.13
konstans	-0.2414	0.1450	0.10

\* Leghamarabb elérhető kistérségi központ elérési ideje

Robusztus regresszió, N=2557;  $F(12, 2544) = 62.00$  Prob > F = 0.0000

Függő változó a közcélú munkások tényleges és prediktált arányának hányadosa ( $kc/(kc+rát)$ ).

Referencia kategóriák: 500 fő alatti népesség, 1999-ben nem volt közcélú, nem használták a hagyatéki teher lehetőségét.

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 (már 1999-ben is volt közfoglalkoztatás). 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.

## 5.2. A közcélú foglalkoztatás célzottsága egyéni szinten

Az előző alfejezetben területi szinten vizsgáltuk az ÚMP célzását. Ebben az alfejezetben azt vizsgáljuk, hogy kik kerültek be a közcélú foglalkoztatásba 2009 folyamán. Ehhez az FH adatokból létrehozott kvázi panel adatbázist használjuk és robusztus regressziós becslést alkalmazunk. Az adatbázis a rát-ra jogosultak és az abból kilépők havi létszámát mutatja, korcsoport és iskolázottság, illetve a kilépés iránya szerint (lásd a függelék F8.3.2 táblázatát).

A nyers kilépési arány a 2009-es év átlagát tekintve 4-5 % körül mozog, ezen belül a legfeljebb nyolc osztályt végzettké valamivel magasabb, mint az iskolázottabb segélyezettéké, kivéve a 35 év alatti, a nyolc osztálynál kevesebb iskolázottsággal rendelkező

fiatalokat, akik közül kevesebben kerültek közcélú foglalkoztatásba (lásd 7. táblázat).

### 7. táblázat Nyers kilépési arányok RÁT-ból közcélú foglalkoztatásba, 2009 %

	<8 oszt.	8 oszt.	szakm/isk	érettségi	felsőfok	N*
25 alatt	4.2	5.4	5.0	4.8	7.2	16879
25-29 éves	4.4	5.3	4.6	4.7	6.0	15158
30-34 éves	4.4	5.4	4.9	4.4	4.5	15955
35-54 éves	5.2	5.6	5.1	4.2	3.7	62015
55 felett	4.8	5.9	6.0	4.6	5.8	2405

Forrás: saját számítás FH adatok alapján. \*RÁT jogosultak átlagos létszáma az év folyamán

Eredményeink megerősítik, hogy az ÚMP célzása egyéni szinten a terveknek megfelelő volt: a közcélú foglalkoztatásba nagyobb eséllyel kerültek be a kevésbé iskolázott állás-keresők, míg az életkornak lényegében nem volt szignifikáns hatása. Az egyetlen kivétel, hogy a 25 év alattiak bekerülési esélye szignifikánsan nagyobb, ami nem feltétlenül kedvező, amennyiben a közcélú foglalkoztatásban nem szereznek másutt is használható munkatapasztalatot, viszont kevesebb idejük és késztetésük van a nyílt munkapiacra keresni állást.

### 8. táblázat Kilépés esélye közcélú munkára (FH RÁT regiszter, 2009)

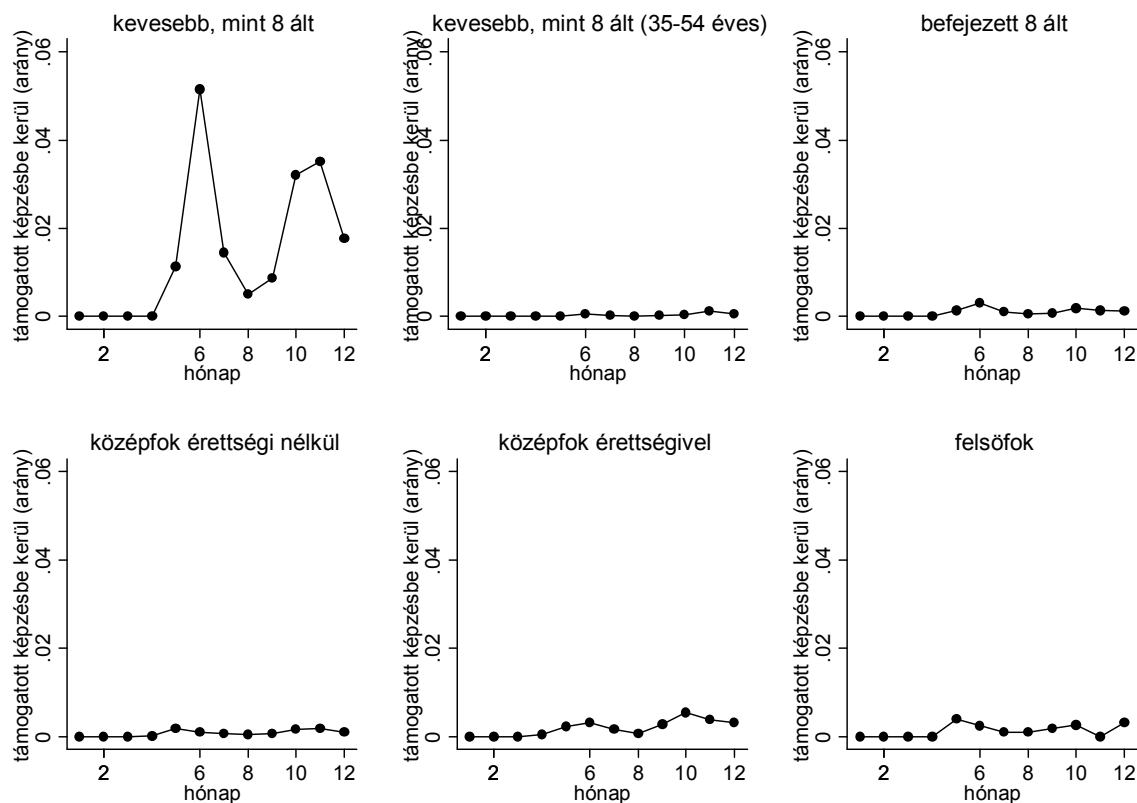
	Együttható	Std. hiba	P>t	95% konfidencia tartomány	
<8 ált, <35 év	-0.003	0.00	0.16	-0.01	0.00
<8 ált	0.002	0.00	0.29	0.00	0.01
8 ált	0.006	0.00	0.00	0.00	0.01
szakközép, szakisk	0.005	0.00	0.00	0.00	0.01
érettségi	0.002	0.00	0.05	0.00	0.00
iskola nem ismert	-0.054	0.00	0.00	-0.06	-0.05
<25 éves	0.003	0.00	0.02	0.00	0.00
25-29	0.001	0.00	0.20	0.00	0.00
30-34	0.000	0.00	0.83	0.00	0.00
55+ éves	0.001	0.00	0.39	0.00	0.00
Jan-márc.	-0.002	0.00	0.22	0.00s	0.00
Május	0.063	0.00	0.00	0.06	0.07
Június	0.088	0.00	0.00	0.09	0.09
Július	0.050	0.00	0.00	0.05	0.05
Aug.	0.053	0.00	0.00	0.05	0.06
Szept.	0.065	0.00	0.00	0.06	0.07
Okt.	0.050	0.00	0.00	0.05	0.05
Nov.	0.035	0.00	0.00	0.03	0.04
Dec.	0.020	0.00	0.00	0.02	0.02
Konstans	-0.002	0.00	0.27	0.00	0.00

Forrás: saját számítás FH adatok alapján. Referencia kategóriák: felsőfokú végzettség, 35-54 éves, április.

### 5.3. Részvétel a 35 év alattiak számára indított képzéseken

A 35 évesnél fiatalabb RÁT jogosultak iskolázottság szerinti összetétele egy hajszállal jobb, mint az idősebb RÁTos állományé: közel 10%-uk nem végezte el a nyolc általánost, közel felük csak az általános iskolát fejezte be, negyedüknek van valamilyen szakképesítése, de nincs érettségije, és egyhatoduknak van érettségije. Az ÚMP szabályai szerint az általános iskolai végzettséggel sem rendelkező fiatalok számára kötelező volt az iskola befejezéséhez szükséges képzésen való részvétel. A 35 év alattiak képzése esetén keresetpótló juttatás nem állapítható meg: a RÁT összegét kapják, emellett utazási költségtérítésben részesülhetnek és a képzési ingyenes. 2009. december 31-ig 3735 fő 35 év alatti, általános iskolai végzettséggel nem rendelkező személyt vontak be képzésbe. Közülük 1960 fő sikeresen befejezte azt, míg 8-9%-uk lemorzsolódott (Frey 2010).

#### 10. ábra 35 év alatti RÁT jogosultak közül támogatott képzésbe kerülők aránya 2009



Forrás: Saját számítás FH adminisztratív adatok alapján (kor\*iskola kvázipanel)

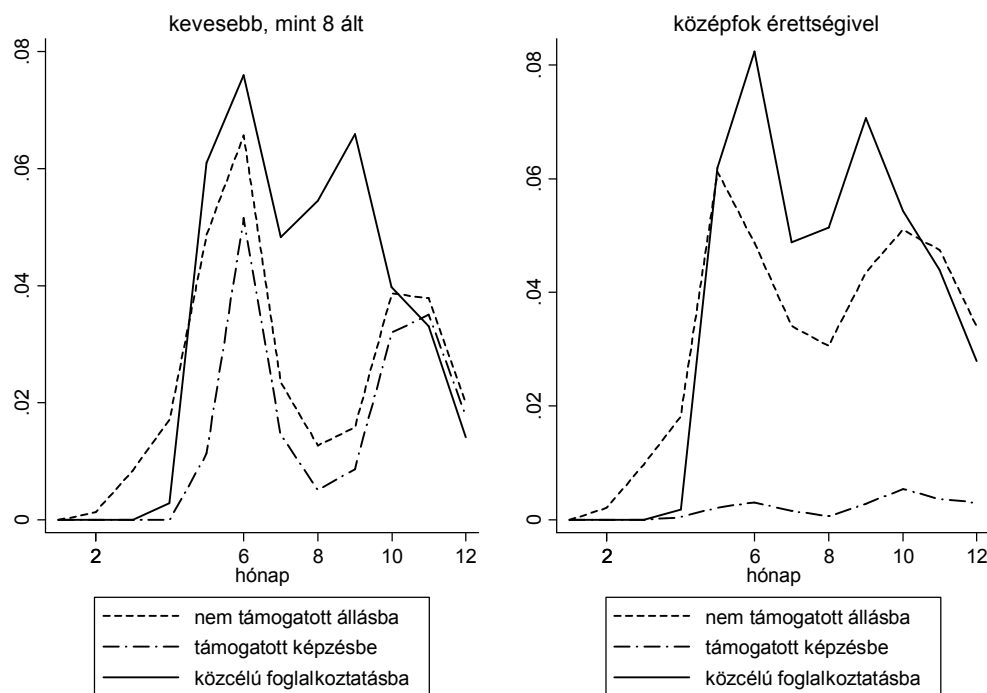
Ez azt jelenti, hogy a kötelezettség ellenére a 35 év alatti RÁT jogosultak közül az év folyamán átlagosan csak 1,9% került támogatott képzésbe. A két nagyobb beiskolázási hullám csúcspontján (júniusban és október-novemberben) ennél magasabb, 4-5 % volt a

képzésbe kerülők aránya. 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 35 év alatti RÁT jogosultak iskolázottság szerinti nyers kilépési arányai arra utalnak, hogy a képzési programelem igénybevétele nem volt jelentéktelen (11. ábra). Az érettségizettek és a 8 osztálynál kevesebbet végzettek (a képzés célcsoportja) körében a közcélú munkára kerülők aránya közel azonos, de az utóbbi csoportból sokkal többen lépnek ki képzésbe. Az eredeti tervektől azonban elmaradt a képzésben résztvevők létszáma és jelentős volt a lemorzsolódás (SZMM2 interjú). Ennek egyik oka az lehetett, hogy a képzések viszonylag későn indultak el és nem mindenhol sikerült a résztvevők lakhelyéhez közeli helyszínt biztosítani. A szervezést a regionális képzési központok végezték, jellemzően kistérségenként egy-egy helyszínen, de formálisan nem vonták be a helyi iskolákat, hanem egyénileg szerződtek a helyi pedagógusokkal. A képzések szakmai tartalma nem készült el időben, a szakmai felkészülésben nem, vagy esetlegesen támaszkodtak a meglévő tapasztalatokra, például a második esély iskolák módszereire. A felkészülést a felnőttképzési szakértők hiánya is hátráltatta (SZMM2 interjú).

A képzésbe lépők arányát az is csökkenthette, hogy a képzés idejére járó keresetpótló juttatás a közfoglalkoztatásban kereshető bérnél általában kisebb összegű volt. A szegény háztartásban élő fiatal munkanélküliek számára így rövidtávon jelentős anyagi veszteséggel járt a képzés, amit nem feltétlenül ellensúlyozott az álláslehetőségeik (a magasabb iskolai végzettségtől várható) jövőbeni javulása, különösen azokban a magas munkanélküliségű térségekben, ahol a képzettebb munkanélküliek is nehezen találnak munkát.

## 11. ábra 35 év alatti RÁT jogosultak közül kilépők aránya, kilépés módja szerint



Forrás: Saját számítás FH adminisztratív adatok alapján (kor\*iskola kvázipanel)

További kutatásra érdemes annak vizsgálata, hogy a fiatalok körében megfigyelt szintén viszonylag magas állásba kerülési arányok ismeretében a közfoglalkoztatás mennyiben (illetve milyen körülmények esetén) segíti, vagy inkább rontja a nyílt munkapiaci elhelyezkedés esélyét.

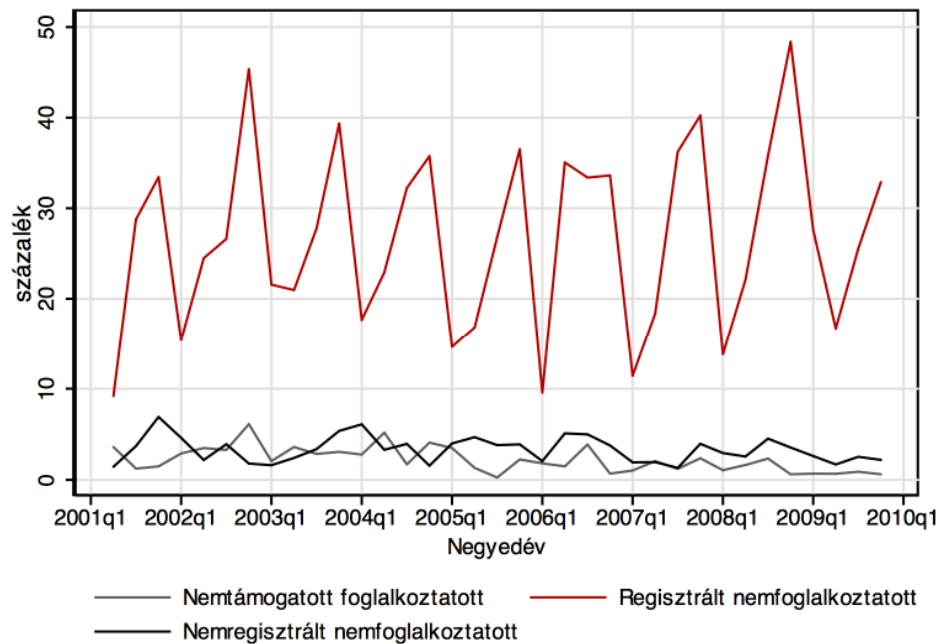
### 5.4. A közccélú munka hatása a tartós munkanélküliségre

Ebben az alfejezetben azt vizsgáljuk, hogy a közccélú foglalkoztatás kisebb vagy nagyobb igénybevétele (a tartós munkanélküliek létszámához képest mérve) hogyan hat a tartós munkanélküliségre (a településen élő aktív korú népesség arányában mérve).

A KSH MEF adatai szerint a támogatott foglalkoztatásban (közccélú, közhasznú, közmunka is) rövid határidejű szerződéssel dolgozók közül az egyes negyedévek között nagyon kevesen, 1-5 % körüli arányban helyezkednek el nem támogatott állásba (12. ábra). Az adott negyedévben támogatott foglalkoztatásban dolgozók 20-40 %-a a következő negyedévben (ismét) regisztrált munkanélküli lesz (a részleteket lásd a Függelék 8.4.1 táblázatában). Ezek az arányok a 2001 és 2010 közötti időszakban mindvégig, meglehetősen stabilnak mutatkoztak és a nem támogatott állásba kilépők aránya nem javult a közccélú foglalkoztatás nagymértékű bővülése után sem.



**12. ábra Kiáramlás aránya a támogatott foglalkoztatásból célstátusz szerint a bázisidőszaki állományhoz mérten**



Forrás: Cseres-Gergely Zsombor számítása a KSH MEF alapján Megjegyzés: az áramlások állomány-áramlás konzisztensek, nem tartalmazzák a korcsoportos és „egyéb” belépőket.

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy hosszabb távon és más tényezők hatását is kiszűrve hogyan hat a közcélú foglalkoztatás a tartós munkanélküliségre. Van-e mégis olyan, a résztvevők munkavégző képességének regenerálásából adódó hatása, ami néhány éves időtávban már segíti a munkába állást. Ezt az összefüggést nem lehet egyszerűen a két tényező időbeli alakulásának összevetésével kimutatni, mivel a kölcsönösen hatnak egymásra. A közfoglalkoztatás közvetlenül csökkenti a tartós munkanélküliek arányát, hiszen közülük kerülnek ki a közmunkások, közvetetten pedig csökkentheti vagy növelheti is, attól függően hogy javítja-e a munkavégző képességet, vagy inkább egy körforgást állandósít a segély és a közmunka között. Ellentétes irányú hatásokkal is számolnunk kell: a tartós munkanélküliség például azáltal növelheti a közcélú foglalkoztatást, hogy növeli a helyi feszültségeket, és ezzel igényt támaszt a munkateszt szigorítására. Vagy csökkentheti is, ha a növekvő igényeket már nem győzi forrással a központi költségvetés. Ezeket a hatásokat csak viszonylag bonyolult, többváltozós ökonometriai becsléssel tudjuk szétválasztani.

A tartós munkanélküliséget érintő hatást a következő alapmodellben becsüljük:

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

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

ahol  $LTU$  a tartós,  $STU$  pedig a rövid távú munkanélküliséget jelöli,  $KC$  a közcélú munka valószínűsége,  $X$  a kontrollváltozók,  $c$  települési fix hatások,  $u$  pedig év fix hatások. Az első egyenlet azt fejezi ki, hogy a településeken a tartós munkanélküliség alakulását alapvetően a rövid távú munkanélküliség szintje (ami részben a makrogazdaság aktuális állapotát, részben a helyi munkapiac állapotát tükrözi), a helyi gazdaság más adottságai (település mérete, közelsége a nagyobb gazdasági központoktól) és a segélyezési gyakorlat (ezek a kontroll változók) határozza meg, és feltételezzük, hogy a közfoglalkoztatás szintjének is van valamekkora hatása. Ezt a hatást méri a fenti (1) egyenletben szereplő  $\gamma$  együttható. A második egyenlet azt a feltevésünket mutatja, hogy egy adott időszak becslési hibája függ az előző időszakétól.

## 9. táblázat Közcélú munka és tartós munkanélküliség Magyarország településein 2003-2008 – Regressziós becslések

Függő változó: tartós munkanélküliség<sup>a</sup>

	Legkisebb négyzetek módszere (Stata regress)	Panelbecslés rögzített települési és évhatásokkal (Stata xtreg, fe)	Panelbecslés rögzített települési és évhatásokkal, valamint autokorrelált hibatagokkal (Stata xtregar, fe)
<i>Alapmodell<sup>b</sup>:</i>			
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 ( $\rho$ )			0.3359
R2 (panelre: belső)	0.4843	0.1226	0.0905
<i>Késleltetett hatások<sup>e</sup>:</i>			
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.

d) Közcélú munkások állománya a rendszeres szociális segélyben (jövedelemptől 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

A becslést a MÁK és a KSH önkormányzati adataiból épített panel adatbázison végezzük el. Többféle modellspecifikációt becslünk a közcélú foglalkoztatás és a tartós munkanélküliség közötti kölcsönhatás torzításának ellenőrzésére. A közcélú foglalkoztatás hatása a tartós munkanélküliségre mindegyik becsült modellben szignifikáns, de kicsi. A 9. táblázat utolsó oszlopában közölt, mérvadónak tekintett becslés – amely a hibtagok közti korrelációból adódó torzítást is kiszűri – szerint a közcélú foglalkoztatás növeli a tartós munkanélküliséget. A hatás azonban nagyon kicsi: egy szórássegység különbség a közcélú foglalkoztatásban 1/20-ad szórássegységgel magasabb tartós munkanélküliséget eredményez.

A rögzített településhatásokkal dolgozó modellben feltevés szerint  $\rho=0$ . Az alapmodellen kívül olyan változatokat is becsültünk, ahol a tartós munkanélküliséget magyarázó egyenletben a közcélú foglalkoztatás egy illetve két évvel késleltetett értéke szerepel az azévi érték helyett. Ezekben a modellekben a becsült hatás még gyengébb.

## 6. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

### *Összegzés és következtetések*

Ebben a kutatásban az önkormányzatok által szervezett közcélú foglalkoztatás (mint központi költségvetésből támogatott munkaerőpiaci program) igénybevételét, célzottságát és foglalkoztatási hatását vizsgáltuk, elsősorban adminisztratív adatok alapján. A programnak további céljainak - például a tartós munkanélküli népesség aktiválása, vagy a helyi társadalmi feszültségek csökkentése - megvalósulására nem terjedt ki a kutatás.

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 élőkét kevésbé sikerült bevonni. Bár előfordult, a célzást nem rontotta érdemben az önkormányzatok abbéli igyekezete, hogy az ÚMP révén igyekeztek kompenzálni más forrásaik jelentős csökkenését és ez a közfeladatok ellátására inkább képes, képzettebb közmunkások bevonásához vezetett volna. Ennek további, alaposabb vizsgálatához azonban olyan egyéni szintű adatbázisra lenne szükség, amely több évre is tartalmazza a segélyezett és az onnan közcélú munkára került egyének adatait. Ilyen adminisztratív adatok egyelőre csak 2009-re állnak rendelkezésünkre.

Az ÚMP igénybevétele a várakozások szerint nagy volt 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. A program tervezettnél is gyorsabb bővülésének közvetlen oka a felülről nyitott keret és a tartalmi ellenőrzés csaknem teljes hiánya. A települések tág határok között és előnyös feltételekkel használhatták az ÚMP többletforrását a közszolgáltatások bővítésére vagy a bérterhek kiváltására is, és nem volt olyan beépített automatikus korlát, ami akár a fiskális takarékoság akár más foglalkoztatáspolitikai célok forrásigényének biztosítása érdekében gátat szabott volna a lehívott költségvetési támogatás növekedésének.

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 az hosszabb távon (a munkavégző-képesség szinten tartásán keresztül) sem csökkentette a tartós munkanélküliséget.

Az önkormányzatok által szervezett hazai közfoglalkoztatási programok tehát nem csökkentik a tartós munkanélküliséget. A nemzetközi tapasztalatok és a hazai kontextus miatt is valószínű, hogy ennek oka nem a program megvalósításában, hanem magában a típusban rejlik. A képzetlen népesség tartósan alacsony foglalkoztatottságához több tényező is hozzájárul: az alacsony termelékenységük, az ehhez képest magas minimálbér, a hazai gazdaság szerkezete, ami a korábbinál jóval kevesebb egyszerű, betanított munkát igényel, és a segélyek és más jóléti ellátások demotiváló hatása is. Az önkormányzatok által szervezett munka tartósan és tömegesen egyik tényezőt sem tudja befolyásolni és rövid távon is legfeljebb a munkakereslet időleges növelésére és a motiváció javítására alkalmas.<sup>20</sup>

Az ÚMP-n belül megvalósított, nem az önkormányzatok által szervezett kisebb foglalkoztatási programokat nem vizsgáltuk részletesen. Megemlítjük azonban, hogy ezek között akadt olyan, ami elvileg jobb választ ad a hazai problémára. Ilyen például az OFA képzést is tartalmazó ún. tranzit programja, amelyben a résztvevők a munkavégző képességüket növelő képzést kaptak, a munkáltatók pedig korábban is meglévő, betöltetlen állásokra vehették fel őket egy országos közmunkaprogram keretében (8.6.2 függelék). Ha ezek a munkahelyek nem a pénzhiány, hanem a szakképzett ápolók hiánya miatt voltak betöltetlenek, akkor a résztvevőket a program után is jó eséllyel megtartották.

A fenti megoldás két okból is hatásosabb lehet. Egyfelől, valószínűbb, hogy az így generált többlet-kereslet tényleges igényeket elégít ki, hozzájárul egyes szolgáltatási hiányok csökkentéséhez. Másfelől, a résztvevők termelékenysége is javul, azaz a program után több esélyük van a munkavállalásra, akár a program-beli, akár más munkáltatónál.

---

<sup>20</sup> Az a várakozás, hogy a több éven át és nagy létszámmal működő közmunka programok a helyi fogyasztás növelése révén fel tudják lendíteni a helyi gazdaságot, a hazai, alapvetően szabadkereskedelmi viszonyok között nem sok alappal bír. A tömegközlekedés hiánya vagy költségessége ugyan helyben tarthatja a többlet-fogyasztás egy részét, de nyilván nem az egészét. Iparcikkeket, ruházatot, vagy áramot például még aki akarna sem feltétlenül tudna környékbeli termelőtől venni.

## Alternatív megoldások

A meglévő irodalom, a települési és szakértői interjúk, illetve a kvantitatív elemzéseink eredményei alapján az alábbi táblázatban foglaltuk össze az ÚMP lehetséges 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: ezeket mutatja az alábbi táblázat utolsó oszlopa.

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

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

Megjegyzés: + jelzi, ha a meglévő irodalom vagy saját adatgyűjtésünk alapján volt valami pozitív hatás az adott cél elérése irányában, - jelzi, ha nem volt ilyen hatás és ? ha nincs információ. L<sup>D</sup> = munkaerő kereslet.

Megjegyezzük, hogy a fenti célok az ÚMP-ben sem mind kombinálhatók, azaz nem érhetőek el egyszerre, mert más stratégiát igényelnek a munka elosztásában, a szereplők kiválasztásában.

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. Ahol a javaslatunk kidolgozottabb formája vagy kísérleti tapasztalatok is rendelkezésre állnak, ott utalunk a bővebb információk forrására is. A képzetlen munkaerő iránti alacsony kereslet általános problémájára részletesebb tervezetek is készültek már (lásd például Köllő 2009: 9. fejezet). Itt elsősorban azokra szociálipolitikai és munkapiaci eszközökre fókuszálunk, amelyek a közcélú foglalkoztatástól várt különböző hatásokat nagyobb hatékonysággal érik el.

### *Javaslatok a közcélú foglalkoztatás rövidtávú átalakítására*

- A tartós munkanélküliek ellátásában a szociális és munkapiaci szolgáltatások szorosabb kombinálása (pl. állásközvetítés előtt a munkába állást akadályozó tényezők részletes feltárása és kezelése a családsegítő bevonásával)
- A családsegítő + kirendeltség + önkormányzat együttműködése a teljes célcsoportban, az 55 felettiak esetében is (pl. családsegítő bekapcsolása az e-adat hálózatba)
- A közvetítés és munkaszervezés térségi szintre (munkaügyi kirendeltséghez) telepítése
- Területileg differenciált közfoglalkoztatási program: átmenetileg a 2010-es közcélú keret biztosítása a legrosszabb helyzetű kistérségekben, később a különféle foglalkoztatás-bővítő programokra a munkapiaci helyzet (nem a RÁT létszám, hanem a nem dolgozó aktív korúak aránya) szerint differenciáltan osztott keret.

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

- A szegénység csökkentésére: segélyezés átalakítása (garantált minimumjövedelem jellegű rszs és a mainál nagyobb, ideálisan a lakhatás helyi eltérései szerint is differenciált lakásfenntartási támogatás, lásd Bényei 2011)
- Az aktiválásra:
  - 100 %-os állami bértámogatás helyett önkéntes munka non-profit szervezetekben (az OFA ÖTLET programjának tapasztalatai alapján – lásd 8.6.1 függelék)
  - 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 képzetlen munkaerő iránti kereslet növelésére és a fekete foglalkoztatás fehéritésére: minimálbér bérköltségének csökkentése, a bruttó szint csökkentésével, vagy a munkáltatói járulékokra adott kedvezményekkel, országosan vagy a legalább a legrosszabb helyzetű kistérségekben (Scharle és Váradi 2009)
- 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 (Marozsán és Lantos 2010)
- Az önkormányzatok finanszírozására: stabilitás/kiszámíthatóság az önkormányzati finanszírozásban.

### *Ajánlás további kutatásokra*

A rendelkezésre álló adatok korlátai miatt a közfoglalkoztatás munkapiaci hatásának csak egy nagyon szűk szeletét, a tartós munkanélküliség település-szintű alakulását tudtuk 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 lehetett a hatékonyságot növelő lépéseket tenni. A közfoglalkoztatással szemben támasztott számos elvárás megalapozottságának megítéléséhez, illetve az ezek beteljesítéséhez szükséges program-elemek kidolgozásához azonban további, részletesebb kutatások szükségesek.

Ezek közül az alábbi kérdések tisztázását tekintjük elsőrendűnek:

#### *Jóléti hatások*

- Egyéni és háztartási szinten mennyiben járul hozzá a közfoglalkoztatás a szegénység csökkentéséhez és ebben milyen eltérések vannak a települések között?

#### *Munkakínálati hatások*

- Hosszabb távon gyarapítja-e a közmunka a résztvevők emberi tőkéjét (munkavégző képességét, önbizalmát, stb), növeli-e a későbbi elhelyezkedéskor várható bért?
- Milyen esetben növeli (ha növeli) a közfoglalkoztatás, illetve a közmunkára hívás nagyobb kockázata az elhelyezkedés esélyét a valódi munkaerőpiacon?
- Igazolható-e, hogy a szociális segély más jóléti transzferekkel kiegészülve olyan magas nem munkából származó jövedelmet biztosít, hogy az a szociális segélyezetteket (tömegesen) inaktivitásra ösztönzi?



- Kimutatható-e (közvetett eszközökkel) kapcsolat a települési közmunka-gyakorlat és a fekete munkavégzésre utaló háztartási jellemzők között?

#### *Tágabb társadalmi hatások*

- Hogyan változott a közmunkával kombinált szociális segélyezés társadalmi megítélése a rendszer bevezetése óta? Igazolható-e, hogy a közmunka javítja a szociális segélyezés társadalmi elfogadottságát és ezáltal csökkenti a helyi feszültségeket? Mennyiben függ ez a település mérettől, a roma népesség arányától és integráltságától?
- Miért alakultak ki nagy különbségek a közfoglalkoztatás arányaiban és jellegében a települések között?
- Mi magyarázza annak a néhány településnek a sikerét, ahol a közfoglalkoztatás hozzájárult a helyi gazdaság fellendüléséhez?

Ezek a kérdések az itt bemutatott eredményekre építve önállóan, vagy egy átfogó kutatás keretében is vizsgálhatók. A kutatásukhoz szükséges adatokat és időigényt a 8.10 melléklet foglalja össze.

Fentiek mellett, a közfoglalkoztatási programok továbbfejlesztéséhez célszerű lenne megvizsgálni az alábbi kísérleti, vagy egyszeri programoknak az eredményességét is, amelyek a közfoglalkoztatáshoz kapcsolva vagy egyes célcsoportokban azt kiváltva javíthatnák a tartós munkanélküliséget célzó szakpolitika eredményességét.

- Mi magyarázza a fiatal segélyezettek közül képzésbe kerülők alacsony arányát?
- Milyen költséggel és milyen eredménnyel működött a közfoglalkoztatás egyik alternatívájaként is alkalmazható önkéntes munka program? Más volt-e a hatása a fiatal, illetve az idősebb tartós munkanélküliek esetében?
- Javították-e a tartós munkanélküliek elhelyezkedési esélyét az uniós forrásból finanszírozott személyre szabott munkapiaci szolgáltatások (kontroll csoportos hatásvizsgálat)? Milyen ezeknek a programoknak a középtávú megtérülése a közfoglalkoztatáséhoz viszonyítva?
- Javították-e a résztvevők elhelyezkedési esélyét a tranzit programok (kontroll csoportos hatásvizsgálat)? A képzetlen munkavállalókat is? Milyen ezeknek a programoknak a középtávú megtérülése a közfoglalkoztatáséhoz viszonyítva?

## 7. HIVATKOZÁSOK

- ÁSZ (2002) Jelentés a foglalkoztatást segítő támogatások felhasználásáról, Állami Számvevőszék
- ÁSZ (2007): Jelentés a közfoglalkoztatási programokról, Állami Számvevőszék, Budapest
- Berde Éva és Scharle Ágota (2004): A kisvállalkozók foglalkozási mobilitása 1992 és 2001 között, Közgazdasági Szemle, LI. évf., 2004. április, 346–361. o.
- Betcherman, Gordon, Karina Olivas és 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
- Bényei Zoltán (2011): Javaslat a lakásfenntartást segítő támogatások átalakítására I-II, Kapocs 10. évf. 2-3. Sz.
- 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, Lajos – Galasi, Péter – Micklewright, J. – Nagy, Gyula (2005): Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon, MTA-KTI, Budapest
- Csák Roland (2007): Családsegítők és a munkanélküliség problémája, megjelent: Kapocs különszám/1. Kutatás Fejlesztés, 40-48.o.
- Cseres-Gergely Zsombor és Scharle Ágota (2010): Az ÁFSZ modernizációjának értékelése, Budapest Intézet
- Csige Tamás és Éles András (2008): 1993. Évi III. törvényben foglalt rendszeres szociális segélyezéssel kapcsolatos szabályozásra tett módosító indítvány. Hajdúdorog és Hajdúnánás polgármestereinek levele Gyurcsány Ferenc miniszterelnök részére. 2008. március 3.
- Csoba Judit (2010): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az "Út a munkához" programban, Esély, 2010/1.
- Dögei Ilona és Mód Péter (2007): Közfoglalkoztatás a települési szociálpolitikákban – a közcélú munka gyakorlata az adatok tükrében (2001-2006), megjelent: Kapocs különszám/1. Kutatás Fejlesztés., 30-39.o.
- Duell, Nicola, Grubb, David és Singh, Shruti (2009): Activation Policies in Finland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 98 2009
- Fazekas Károly (2001): Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok. Budapesti Munkatudományi Füzetek. MTA KTI, BWP 2001/9
- Fazekas Károly (2002): A tartós munkanélküliek rendszeres szociális segélyezése és önkormányzati közfoglalkoztatása Magyarországon 2000-2001-ben. Budapesti Munkatudományi Füzetek. MTA KTI, BWP 2002/6.
- Firle Réka és Szabó Péter András (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása, Közpénzügyi füzetek 18. Szám
- Fleck Gábor és Messing Vera (2009): A roma foglalkoztatáspolitikai alakulásai, megjelent: Munkaerőpiaci Tükör 2009, MTA-KTI, 82-96 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, kézirat, FSZH
- Gál Anita (2009): Javaslatok a közmunkaprogramok finanszírozási rendszerének hatékonyabbá tételére, Corvinus Egyetem, TDK
- 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 és Nagy Gyula (2003): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok eredményességét meghatározó tényezők, OFA Kht., Budapest.
- Galasi, Péter és Nagy Gyula (2001): Segélyhez jutás és elhelyezkedés járadékkimerítés után, Megjelent: Fazekas K. (szerk): Munkaerőpiaci Tükör, MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 151-162. o.
- Galasi Péter és Nagy Gyula (2005): Az aktív programokban résztvevők állásba lépési esélyei és az aktív programok időtartamát meghatározó tényezők a Monitoring adatállománya alapján, BCE Emberi erőforrások tanszék, 2005, Budapest
- Galasi Péter és Nagy Gyula (2008a): A munkaügyi ellátórendszer változásainak munkaerő-piaci következményei, hatásuk a munkakeresésre és az elhelyezkedésre, kézirat, Budapest, 2008. december
- Galasi Péter és Nagy Gyula (2008b): Az aktív munkaerő-piaci programok célzása: a szociális segélyben részesülő munkanélküliek bekerülési esélyei, kézirat. (összefoglalását lásd Nagy Gyula (2008): Önkormányzati

szociális segélyezés, megj: Nagy Gyula (szerk): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat, MTA-KTI 2008)

Grajczár István – Szikszai Sándor (2007): ÖTLET 2005 program zárótanulmány  
[http://www.otletprogram.hu/formanyom/Microsoft\\_Word\\_-\\_zarotanulmany-vegleges.pdf](http://www.otletprogram.hu/formanyom/Microsoft_Word_-_zarotanulmany-vegleges.pdf)

Grubb, David, Shruti Singh, Peter Tergeist (2009): Activation Policies in Ireland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 75, 2009

Györgyi Zoltán - Mártonfi György (2002): Hátrányos helyzetű rétegek visszavezetése a munkaerőpiacra, Szakoktatás 2002/3. 13-18.o.

Hohmeyer, Katrin és Joachim Wolff (2010): Direct job creation revisited Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage? Institute for Employment Research, 2010

IAB-Kurzbericht (2008): Brief Report No. 2/2008, in German, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Institute for Employment Research), Nuremberg

Jacobi, Lena és Jochen Kluge (2006): Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor 2006

Kalužná, Daniela (2009): Main Features of the Public Employment Service in Poland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 80, 2009

Kertesi Gábor (2005): Roma foglalkoztatás az ezredfordulón. A rendszerváltás maradandó sokkjá. Szociológiai Szemle, 2. 57–87 o.

Kluge, Jochen (2006), "The Effectiveness of European Active Labour Market Policy", IZA Discussion Paper, No. 2018, Bonn.

Kun Zsuzsa (2010): Záró monitori jelentés az OFA 9131 számú, kórházi ápolói közmunka programot kiegészítő szakképzés támogatására című programhoz, OFA, 2010. december 30.

Lux Judit (2003): Hátrányos helyzetű csoportok és egyének munkaerő-piaci integrációjának támogatása, kutatási jelentés, OFA

Maloney, W.F. (2004): Informality revisited, World Development 32(7) pp 1159-1178.

Marozsán Csilla és Lantos Szilárd (2010): A fejlesztéspolitika új ösvénye. Tudósítás egy, a kirekesztett közösségek támogatását célzó programról. Kapocs 9(4) 32-38.o.

Molnár Máté (2011) OTE törekvései a tranzitfoglalkoztatási modell hazai elterjesztésében és a hálózati munkában, előadás a IX. OTE konferencián, 2011. május 27.  
[http://www.orszagostranzit.hu/doc/9otekonf/PPT\\_Mate.pdf](http://www.orszagostranzit.hu/doc/9otekonf/PPT_Mate.pdf)

MTA-Szociológiai Kutatóintézet (2009): Az „Út A Munkához” Program hatásvizsgálatának eredményei, Budapest

Nagy Gyula (2001): A munkanélküli ellátások jogosultsági feltételei és mértékei, megjelent: Fazekas (szerk) Munkaerőpiaci TükörMTA KTI, 70-75.o.

Nagy Gyula (2008) Önkormányzati szociális segélyezés, megj: Nagy Gy.(szerk): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat, KTI könyvek, MTA KTI, Budapest

OECD (2000): Employment Outlook 2000, OECD, Párizs.

OECD (2007a): Activating the unemployed: what countries do. (Chapter 5) Megjelent: OECD Employment Outlook 2007, OECD, Párizs

OECD (2007b): Activating the unemployed: What countries do: further material, Compendium of National Replies to the OECD Questionnaire on Interventions in the Unemployment Spell  
<http://www.oecd.org/dataoecd/53/41/38976231.pdf>

OECD (2010): Employment Outlook Moving beyond the jobs crisis, OECD 2010

Orsovai Szilvia, Palotai Ilona és Pálinkó Éva (2000): A közhasznú munka haszna, Munkügyi Szemle 12. sz. 37-43. o.

Parlament (1999) Az egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája, előterjesztés száma T/1756, Országgyűlés, Budapest  
[http://www.parlament.hu/naplo98/103/n103\\_021.htm](http://www.parlament.hu/naplo98/103/n103_021.htm)

Parlament (2008) Egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslat, előterjesztés száma T/6647, Országgyűlés, Budapest

Péter Ferenc (2009) „Út a munkához” program: a közfoglalkoztatási tervek tapasztalatai. ÁFSZ Főigazgatói Értekezlet, 2009. május 26. Idézi: Frey Mária (2009): A foglalkoztatás és a munkapiaci részvétel növelése Magyarországon, Munkaerőpiaci Tükör 2009, MTA-KTI 2010, 209-223.o.

Ráczné dr. Lehóczky Zsuzsanna (2007): A rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségének teljesülése, Feltáró alapvizsgálat összefoglaló eredményei, záró tanulmány, ÁFSZ, 2007,

Budapest.

RIT (2008a):Emlékeztető a Roma Integrációs Tanács 2008. március 26-i üléséről, Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, 2008.

RIT (2008b):Emlékeztető a Roma Integrációs Tanács 2008. október 1-i üléséről, Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, 2008.

Scharle Ágota és Váradi Balázs (2009): A területileg differenciált minimálbér indokoltóságának vizsgálata, Budapest Intézet

Szabó Péter András (2007): A közfoglalkoztatási programok működése és eredményessége, megj.: Munkaerőpiaci Tükör 2007, MTA KTI és OFA, 87-90.o.

Szalai Júlia (2004, 2005): A jóléti fogda I. és II., Esély, 2004/6; Esély 2005/1.

SZMM (2009) A többség támogatja az Út a munkához programot, SZMM közlemény alapján idézi: Vasárnapi hírek, 2009. február 08. [www.vasarnapihitek.hu/cikk\\_4720](http://www.vasarnapihitek.hu/cikk_4720)

Szűcs Erika (2008a) Felszólalások a parlamentben az ÚMP-t megalapozó törvénymódosítás vitáján, 2008. november 19. és 25.

Szűcs Erika (2008b) A közszférára kell építeni az Út a munkához programot. Interjú, december 12. <http://szmm.gov.hu/main.php?folderID=13565&article-ID=40819&ctag=articlelist&iid=1>.

Szűcs Erika (2009): Út a munkához: A szociális támogatási rendszer munkára ösztönző átalakítása, előadás, 2009. április 6. [www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=20763](http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=20763)

Tergeist, Peter és David Grubb (2006): Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands, and the United Kingdom, OECD Social, Employment and Migration Working Papers

Udvari Kerstin és Varga István (2010): Tervezett tervezetlenség – közfoglalkoztatási tervek tartalomelemzése, Esély 2010/19

## 8. FÜGGELÉK

### 8.1. A RÁT/RSZS jogosultak képzésben való részvételének szabályai

#### *Képzési támogatások általános szabályai szerint*

Támogatható az állami foglalkoztatási szerv által felajánlott, vagy elfogadott képzése annak a személynek, aki álláskereső,  
25. életévét – diplomások esetében 30. életévét – nem töltötte be, és álláskeresői támogatásra nem szerzett jogosultságot,  
valamilyen gyermekgondozási ellátásban vagy ápolási díjban részesül (ha keresőtevékenységet nem folytat, a képzés időtartama kevesebb mint heti 20 óra, és a gyermek elmúlt egy (gyed esetében másfél) éves), rehabilitációs járadékban részesül,  
közhasznú munkavégzésben vesz részt és a képzésben való részvételt vállalja,  
munkanélküliséggel fenyegetett munkaviszonyban álló,  
valamilyen rokkantsági ellátásban részesül és szakmai alkalmassági vizsgálat igazolja, hogy a képzést követően a foglalkozás gyakorlására alkalmas lesz.  
Képzésben résztvevő álláskeresői támogatásának módjai  
*Képzési támogatásként* a regisztrált álláskeresőnek:  
keresetpótló juttatás (a megállapításakor hatályos kötelező legkisebb munkabér)  
és képzési költség (részben vagy teljes) adható.  
Ezen belül az alábbi költségek téríthetők meg (részben vagy egészen):  
képzési költség és a vizsga díja,  
utazási költség a képzés helyszíne és a lakóhely között,  
étkezés költsége,  
szállás költsége.  
A támogatás időtartama és mértéke a régió, illetve a kirendeltség vonzáskörzete munkaerő-piaci helyzetétől függően eltérő lehet.

A támogatott képzésben résztvevő álláskereső a lakóhelye (tartózkodási helye) és a képzés helye között korlátlan számú helyközi utazásra érvényes, átlagosan 90%-os kedvezményű menetjegy igénybevételére is jogosult.

A képzésben résztvevő jogosult  
a munkaügyi központtal együtt kiválasztani a támogatott képzés irányát,  
a munkaügyi központ által vezetett jegyzéken szereplő képző intézmények közül kiválasztani azt, amelyiknek a képzésén részt vesz.

#### *RÁT jogosultakra vonatkozó szabályok*

A 35 év alatti, alapfokú iskolai végzettséggel nem rendelkező álláskereső köteles olyan képzésben részt venni, amely az általános iskolai végzettség, vagy a szakképzés megkezdéséhez szükséges kompetenciák megszerzését biztosítja

#### *TÁMOP forrásból finanszírozott képzések szabályai*

A TÁMOP 1.1.3. "Út a munka világába" című kiemelt projekt keretében a foglalkoztathatóság és foglalkoztatás növelése, az esélyegyenlőség biztosítása, és a diszkrimináció csökkentése, mint átfogó cél érdekében más támogatások mellett képzéseket is szerveztek, amelyek 2009 őszén indultak el.

A projekt keretében azok a regisztrált álláskeresői kaphattak támogatást, képzést, vagy szolgáltatást, akik a bevonás időpontjában a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) alapján rendelkezésre állási támogatásra jogosultak.

Ez belül előnyt élveztek a  
általános iskolai végzettséggel nem rendelkezők,  
szakképzetlen, vagy elavult szakképzettséggel rendelkezők,  
munkatapasztalattal, munkagyakorlattal nem rendelkezők,  
gyermeküket egyedül nevelő szülők,

leghátrányosabb helyzetű kistérségben élők  
megváltozott munkaképességűek,  
roma származásúak,  
35 év alattiak

## **Képzések**

szakképzés  
szakképzés megkezdéséhez szükséges alapismereteket nyújtó oktatás  
pályaorientáló és álláskeresési ismeretek oktatása  
a szakképzettséggel rendelkezők számára államilag elismert nyelvvizsga megszerzésére irányuló képzés  
közúti járművek vezetésére jogosító vezetői engedély  
informatikai képzés  
vállalkozói ismereteket és készségeket fejlesztő képzés  
képességfejlesztő és motivációs tréning  
betanító képzés, meghatározott feladatkör ellátására felkészítő képzés.

## **Szolgáltatások**

Egyéni tanácsadás:  
Álláskeresési tanácsadás  
Munkatanácsadás  
Munkaerőpiaci információk nyújtása  
Rehabilitációs tanácsadás  
Csoportos tanácsadás:  
Álláskereső klub (3 hetes foglalkozás)  
Álláskeresési technikák oktatása  
Kulcskompetencia fejlesztés  
Motivációs csoportfoglalkozás  
Személyiségfejlesztő tréning  
Mentori szolgáltatás

## **Támogatások**

a képzés költsége és a vizsgadíj 100%-ban  
helyi utazási költség 100%-ban  
helyközi utazás 90%-ban támogatható  
a képzés időtartamára keresetpótló juttatás (= minimálbér).

## 8.2. Nemzetközi példák közfoglalkoztatási és hasonló programokra

PROGRAM	ÚMP, Magyarország
CÉL	
Deklarált és látens céljai	Deklarált: tartós munkanélküliek rehabilitációja, látens: helyi feszültségek csökkentése ill önkormányzatoknak könnyen mozgatható extra forrás
BELÉPÉS	
Ki jogosult a programra?	RÁT-re jogosultak
Ki választja ki a résztvevőket?	Önkormányzat
Kötelező?	Igen
Kivételek?	35 év alatt lehet képzés is, 55 felett és betegeknek nem kötelező
Ha kötelező: mi a szankció, ha valaki elutasítja?	Elveszti a RÁT-ot, illetve nem szerez rá jogosultságot (minimum évi 3 hónapot kell vállalni)
TARTALOM	
Jogi keret	Munkaszerződés (vö önkéntes munka segélyezés keretében)
Előírt és átlagos munkaidő	Legalább 6 óra, átlagról nincs adat
Előírt és átlagos időtartam	Legfeljebb egy évre lehet szerződni, 2009-ben átlagosan 6 hónap, medián 91-120 nap között.
Kapcsolódó szolgáltatások	Elvben munkavégző képesség rehabilitációja, gyakorlatban jellemzően semmi, nincsen rá sem szakmai standard, sem ellenőrzés.
Ha van kapcsolódó szolgáltatás, ki végzi	Ahol van, ott helyi családsegítő, vagy más, önkormányzathoz tartozó szakmai szolgáltató
Előírt/megengedett és tipikus tevékenységek	Bármilyen, ami az önkormányzat alaptevékenységéhez tartozik, tipikus: településfenntartás, szállítás
Ki szervezi a munkát	Önkormányzat, vagy annak intézménye
Ki lehet munkáltató	Eddig: önkormányzat vagy annak intézménye
Elvárt eredmény	Nincs (nem elvárás, finanszírozás sem függ attól, hogy hányan kerülnek vissza a nyílt munkapiacra)
KTSG ÉS FINANSZÍROZÁS	
Milyen munkabér jár érte	Legalább a minimálbér, időarányosan
Milyen más, jóléti ellátás jár / nem jár mellette	RÁT jogosultság addig szünetel
Milyen biztosítás jár mellette	Munkanélküli (azaz új járadékra jogosít), nyugdíj, eü
Ki fizeti a bért	95 % központi költségvetés, 5 % önkormányzat
Ki fizeti a járulékos költségeit (szervezés, mruha, anyag, stb)	önkormányzat (+ pályázati alapon központi forrás a szervezésre)
Mitől függ a támogatás mértéke	Fejkvóta: nem függ semmilyen elvárt eredménytől, sem attól, hogy ki a munkáltató, de függ az érintett munkanélküli munkába állási esélyétől: egyes hhh csoportok esetében nagyobb a központi hozzájárulás
Mennyit költenek rá?	2009-ben 52 Md ft
EREDMÉNY	
Kontroll csoportos hatásvizsg.	Nem készült
Egyéb információk	Nyers kilépési statisztika szerint 1-3% lép ki nyílt munkapiaci állásba Célzása jó: főleg képzetlenek vesznek részt benne (FH stat alapján) Szegénységet rövid távon csökkentheti (szociológiai kutatások szt, vö Csoba et al 2010)
Kormányzati tervek az átalakítására	Sokba került, 2011-ben korlátozták (és csökkentették) a keretet

PROGRAM	Támogatott munka lehetőségek programja, Németország
CÉL	
Deklarált és látens céljai	Tartós integráció
BELÉPÉS	
Ki jogosult a programra?	regisztrált álláskereső, elsősorban: tartósan munkanélküliek, idősebbek, fogyatékossgal élők
Ki választja ki a résztvevőket?	munkaügyi központ
Kötelező?	nem
Kivételek?	
Ha kötelező: mi a szankció, ha valaki elutasítja?	nincs
TARTALOM	
Jogi keret	munkaszerződés
Előírt és átlagos munkaidő	nincs meghatározva
Előírt és átlagos időtartam	6-12 hónap,
Kapcsolódó szolgáltatások	nincs
Ha van kapcsolódó szolgáltatás, ki végzi	
Előírt/megengedett és tipikus tevékenységek	elméletben bármilyen munka végezhető, de a közsféra a jellemző (környezet, infrastruktúra)
Ki szervezi a munkát	bértámogatást igényelhet a munkaügyi központtól a munkáltató
Ki lehet munkáltató	nincs megkötés
Elvárt eredmény	reintegráció, nincs továbbfoglalkoztatási kötelezettség
KTSG ÉS FINANSZÍROZÁS	
Milyen munkabér jár érte	nem szabályozott
Milyen más, jóléti ellátás jár mellette (vagy mit veszít el, aki belép): típus és összeg	segélyezés felfüggesztése
Milyen biztosítás jár mellette	teljes jogszerző idő
Ki fizeti a bért	munkáltató, támogatást a munkaügyi központtól igényli
Ki fizeti a járulékos költségeit (szervezés, mruha, anyag, stb)	munkáltató,
Mitől függ a támogatás mértéke	a munkaügyi központ határozza meg, az alacsonyabb termelékenység kompenzálására (nincs egységes arány)
Mennyit költenek rá?	371 702 euro (2008), 1474 euro/résztvevő
EREDMÉNY	
Hatásvizsg.	Sokan ragadnak bent a rendszerben, van egy alacsony szintű reintegráció (ebben a formában a legmagasabb a többi közfoglalkoztatási forma közül), a fizetés mértéke nem befolyásolja a reintegrációs rátát, a piaci munkahelyeken a legmagasabb a reintegráció
Egyéb információk	
Kormányzati tervek az átalakítására	



PROGRAM	„Egy euro munka”, Németország
CÉL	
Deklarált és látens céljai	deklarált: foglalkoztathatóság növelése, elhelyezkedési esélyek javítása, munkaszocializáció megőrzése, látens: munkateszt
BELÉPÉS	
Ki jogosult a programra?	SGBII jogosultak (álláskeresők alapjövedelem támogatása, hasonló a hazai bérpótló juttatáshoz)
Ki választja ki a résztvevőket?	munkaügyi központ
Kötelező?	igen, akiknek nincs más lehetőségük (elhelyezkedés, képzés, más aktív eszköz), különösen: fiatalok, idősek, bevándorlók
Kivételek?	
Ha kötelező: mi a szankció, ha valaki elutasítja?	ideiglenes segély megvonás
TARTALOM	
Jogi keret	együttműködési megállapodás
Előírt és átlagos munkaidő	rész munkaidő max. 30 óra/hét, jellemzően heti 30 óra
Előírt és átlagos időtartam	elvileg korlátlan, átlagosan 6 hónap
Kapcsolódó szolgáltatások	együttműködés a foglalkoztatási szolgálattal, álláskeresés kötelező
Ha van kapcsolódó szolgáltatás, ki végzi	foglalkoztatási szolgálat
Előírt/megengedett és tipikus tevékenységek	addicionális munkahely, közfeladat ellátás
Ki szervezi a munkát	munkaügyi központtal kötött megállapodás alapján közintézmények vagy non-profit szervezetek (jellemzően közfoglalkoztatási nonprofit társaságok)
Ki lehet munkáltató	a foglalkoztatás szervező, ő közvetíti az adott munkavégzési helyre
Elvárt eredmény	nincs továbbfoglalkoztatási kötelezettség
KTSG ÉS FINANSZÍROZÁS	
Milyen munkabér jár érte	támogatás kiegészítés 1-1,25 euro közt/óra
Milyen más, jóléti ellátás jár mellette (vagy mit veszít el, aki belép): típus és összeg	SGBII jár mellette is
Milyen biztosítás jár mellette	nem jogszerező idő
Ki fizeti a bért	a szervező, majd visszaigényli a munkaügyi központtól
Ki fizeti a járulékos költségeit (szervezés, mruha, anyag, stb)	fejkvótát kap a szervező a munkaügyi központtól
Mitől függ a támogatás mértéke	a munkaügyi központ határozza meg a megadott kereteken belül
Mennyit költenek rá?	1 034 487 Euro 2008-ban, 347 euro/résztvevő
EREDMÉNY	
Kontroll csoportos hatásvizsg.	kontraszelektív (csak a legnehezebb csoportok kerülnek be), nem integrál, segély-közmunka spirál
Egyéb információk	
Kormányzati tervek az átalakítására	

PROGRAM	Bértámogatás, Finnország
CÉL	
Deklarált és látens céljai	reintegráció
BELÉPÉS	
Ki jogosult a programra?	alacsony képzettségű munkavállalók, megváltozott munkaképességűek, tartósan munkanélküliek, bizonyos csoportok után kiegészítő támogatás igényelhető
Ki választja ki a résztvevőket?	a munkáltató igényli a támogatást a kiválasztott munkavállaló után
Kötelező?	Nem
Kivételek?	-
Ha kötelező: mi a szankció, ha valaki elutasítja?	
TARTALOM	
Jogi keret	határozatlan idejű munkaviszony
Előírt és átlagos munkaidő	nem szabályozott
Előírt és átlagos időtartam	alap támogatás 10 hónap, kiegészítő 12 hónap bizonyos esetekben hosszabbítható
Kapcsolódó szolgáltatások	ha a munkáltató vállalja a munkavállaló képzését/szakképzését kiegészítő támogatás igényelhető
Ha van kapcsolódó szolgáltatás, ki végzi	képzést a munkáltató szervezheti v. támogathatja (ösztöndíj, munkaidő kedvezmény)
Előírt/megengedett és tipikus tevékenységek	nincs meghatározva, a közsférában kedvezményekkel
Ki szervezi a munkát	bértámogatást igényelhet a munkaügyi központtól a munkáltató
Ki lehet munkáltató	nincs meghatározva
Elvárt eredmény	tartós reintegráció (továbbfoglalkoztatás igényét a határozott idejű munkaszerződés jelzi, ez a közsférában nincs, továbbfoglalkoztatási kötelezettség nincs)
KTSG ÉS FINANSZÍROZÁS	
Milyen munkabér jár érte	nem szabályozott,
Milyen más, jóléti ellátás jár mellette (vagy mit veszít el, aki belép): típus és összeg	munkavállalásnak minősül
Milyen biztosítás jár mellette	teljes jogszerző idő
Ki fizeti a bért	munkáltató, a bértámogatást a munkaügyi központtól igényli a munkáltató
Ki fizeti a járulékos költségeit (szervezés, mruha, anyag, stb)	munkáltató
Mitől függ a támogatás mértéke	egységes bázis támogatás + kiegészítő támogatás (az álláskeresői támogatás 90%-a)
Mennyit költenek rá?	
EREDMÉNY	
Kontroll csoportos hatásvizsg.	a közsférában van a támogatottak fele, itt szinte nincs reintegráció, a for-profit szektorban van
Egyéb információk	
Kormányzati tervek az átalakítására	

PROGRAM	közösségi foglalkoztatás, Írország
CÉL	
Deklarált és látens céljai	tartós munkanélküliek reintegrációja, munkavégző képességük fejlesztése
BELÉPÉS	
Ki jogosult a programra?	25 évnél idősebb regisztrált álláskereső (25 év alatti is, ha hátrányos helyzetű)
Ki választja ki a résztvevőket?	munkaügyi központ
Kötelező?	nem
Kivételek?	
Ha kötelező: mi a szankció, ha valaki elutasítja?	
TARTALOM	
Jogi keret	határozott idejű munkaviszony
Előírt és átlagos munkaidő	részmunkaidő, heti 19,5 óra (dolgozhat mellette máshol)
Előírt és átlagos időtartam	maximum 6 hónap egyhuzamban, meghosszabbítható (projektszerűen működik), összesen 3 évig (55 év felett 4 évig vehet részt egy ember) 35 év alatt 1 év a maximum
Kapcsolódó szolgáltatások	képzés (elvből lehetőség, kevesen vesznek részt benne)
Ha van kapcsolódó szolgáltatás, ki végzi	akkreditált képző intézmény
Előírt/megengedett és tipikus tevékenységek	Helyi közösségi igényt elégít ki, fejlődési lehetőséget biztosít a résztvevőknek az örökérvédelem, művészet, kultúra, turizmus, sport, vagy környezetvédelem területén, az érintett szakszervezet(ek) támogatják, nem vált ki meglévő munkahelyet, értékes munkatapasztalatot biztosít az érintetteknek, nincs profit.
Ki szervezi a munkát	projektekből helyi szervezetek ill. önkormányzatok, civilek
Ki lehet munkáltató	helyi szervezetek ill. önkormányzatok, civilek
Elvárt eredmény	
KTSG ÉS FINANSZÍROZÁS	
Milyen munkabér jár érte	meghatározott (projektenként központilag adott)
Milyen más, jóléti ellátás jár mellette (vagy mit veszít el, aki belép): típus és összeg	helyettesíti az álláskeresői támogatást, egyedülálló szülők és fogyatékosokkal élők a segély mellett kapják
Milyen biztosítás jár mellette	teljes jogszerző idő
Ki fizeti a bért	munkaügyi központ támogatása fedezi a bruttó bért, kedvezményes munkáltatói járulékot a munkáltató fizeti
Ki fizeti a járulékos költségeit (szervezés, mruha, anyag, stb)	munkáltató, de projekttől függően igényelhet rá támogatást
Mitől függ a támogatás mértéke	2011-ben a bérköltség 99,5%-a: 208 EUR/heti 20 óra (minimálbér: 306 EUR/40 óra) (felnőtt eltartott esetén +124,8 EUR, kiskorú eltartott esetén +29,8 EUR/gyerek) + projekt alapján további támogatás (anyagköltségre, képzésre)
Mennyit költenek rá?	Rögzített éves keret
EREDMÉNY	
Kontroll csoportos hatásvizsg.	-
Egyéb információk	a leghátrányosabb helyzetűek kerülnek be, tartósan maradnának a rendszerbe, alacsony a reintegráció, bizonyos csoportoknak (egyedülálló szülők, fogyatékosok) folyamatos megélhetést biztosít a segéllyel, a kiegészítő képzésben nagyon kevesen vesznek részt
Kormányzati tervek az átalakítására	-

Források: David Grubb, Shruti Singh, Peter Tergeist (2009), [http://www.citizensinformation.ie/en/employment/unemployment\\_and\\_redundancy/employment\\_support\\_schemes/community\\_employment\\_scheme.html](http://www.citizensinformation.ie/en/employment/unemployment_and_redundancy/employment_support_schemes/community_employment_scheme.html)  
<http://www.fas.ie/en/Allowances+and+Grants/Community+Employment+Programme+Grants/default.htm>

PROGRAM	Flexible New Deal, Anglia
CÉL	
Deklarált és látens céljai	deklarált: munkateszt, foglalkoztatási esélyek növelése
BELÉPÉS	
Ki jogosult a programra?	álláskereső
Ki választja ki a résztvevőket?	munkaügyi központ
Kötelező?	18-24 év közti álláskeresőknél 6 hónap, 25 év felettieknek 18 hónapos álláskeresői segély folyósítása után
Kivételek?	kedvezőbb feltételek vannak: pl. 60 év felettiek, egyedülálló szülők, megváltozott munkaképességűek számára
Ha kötelező: mi a szankció, ha valaki elutasítja?	támogatás felfüggesztése
TARTALOM	Több szolgáltatás és lépcsőfok összekapcsolása: fázis: munkaerő-piaci szolgáltatások, max. 16 hét fázis: munkatapasztalat szerzés/önkéntes munka/tréning, min. 13 hét utánkövetés
Jogi keret	együttműködési megállapodás alapján ill. munkaszerződés
Előírt és átlagos munkaidő	
Előírt és átlagos időtartam	min. 13 hét max. 6 hónap
Kapcsolódó szolgáltatások	munkaerő-piaci szolgáltatások
Ha van kapcsolódó szolgáltatás, ki végzi	munkaügyi központtal szerződésben álló szolgáltató
Előírt/megengedett és tipikus tevékenységek	nincs meghatározva
Ki szervezi a munkát	munkaügyi központtal szerződésben álló szolgáltató
Ki lehet munkáltató	nincs meghatározva
Elvárt eredmény	reintegráció
KTSG ÉS FINANSZÍROZÁS	
Milyen munkabér jár érte	nem szabályozott
Milyen más, jóléti ellátás jár mellette (vagy mit veszít el, aki belép): típus és összeg	foglalkoztatottak 750 GBP képzési támogatást igényelhetnek, önkéntes munka esetén álláskeresői ill. szociális segély + 16 BGP/hét
Milyen biztosítás jár mellette	teljes jogszerező idő, önkéntes munka esetén nem jogszerező idő
Ki fizeti a bért	munkáltató, önkéntes munka esetén nincs bér
Ki fizeti a járulékos költségeit (szervezés, mruha, anyag, stb)	munkáltató, önkéntes munka esetén a közhasznú szervezet
Mitől függ a támogatás mértéke	fix. 60 GBP/hét (kb minimálbér 25%-a), önkéntes munka esetén nincs támogatás a foglalkoztatónak
Mennyit költenek rá?	31 000 GBP/résztvevő (2010)
EREDMÉNY	
Kontroll csoportos hatásvizsg.	43% elhelyezkedett, 32% kiesett a rendszerből, 30% körüli a rendszerben beragadók aránya, sokszor rossz hatással van a többi munkavállalóra
Egyéb információk	-
Kormányzati tervek az átalakítására	-

### 8.3. A tartós munkanélküliek jellemzői

F8.3.1 táblázat Tartós munkanélküliek és közcélú foglalkoztatottak eloszlása megye szerint, 2009

	tartós mn/ aktív korú*	közcélú arány %	RÁT+RSZS fő	közcélú fő	ebből: 8 órás %
Budapest	0.6	24.1	4428	1408	4
Baranya	6.0	25.3	9775	3314	38
Bács-Kiskun	3.8	25.2	8308	2792	45
Békés	5.9	31.6	8125	3750	44
Borsod	10.4	26.6	29495	10667	36
Csongrád	2.3	30.2	3700	1601	36
Fejér	1.9	29.4	3145	1310	16
Győr	0.6	31.3	1085	495	31
Hajdú-Bihar	6.5	26.1	14631	5171	43
Heves	5.1	29.1	6172	2530	44
Komárom	1.3	31.4	1526	697	13
Nógrád	8.0	28.3	6468	2556	31
Pest	1.0	28.0	4776	1861	5
Somogy	7.2	22.8	9822	2905	11
Szabolcs	10.0	29.8	22597	9603	23
JN Szolnok	5.5	31.9	8100	3790	25
Tolna	4.5	31.5	4045	1864	22
Vas	1.5	27.2	1614	602	22
Veszprém	2.6	26.4	3922	1404	9
Zala	3.5	24.5	4154	1345	26

Forrás: FH és MÁK adatok. Magyarázat: a tartós munkanélküliek száma az RSZS, RÁT és közcélú munkán foglalkoztatottak összege, a közcélú arány= közcélú / (közcélú + RÁT + RSZS), az aktív korúak (15-62 éves férfi, 15-58 éves nő) a KSH Tstar adatbázis szerint.

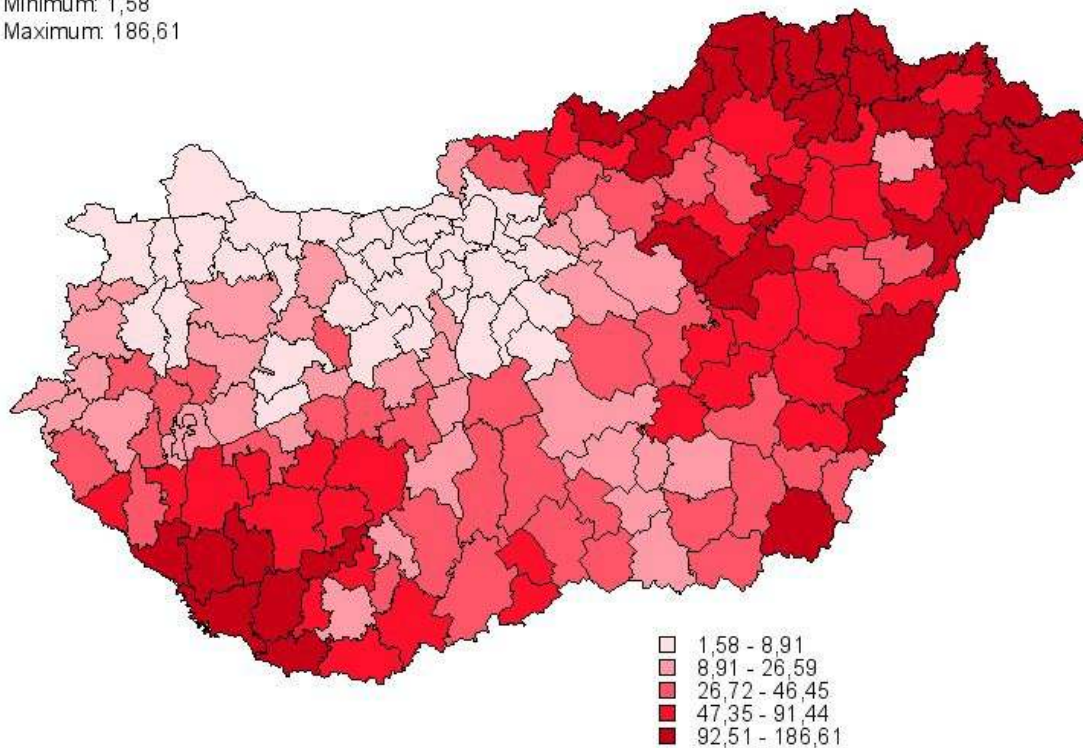
F8.3.2 táblázat RÁT jogosultak eloszlása iskolázottság és életkor szerint, 2009

életkor	<8 osztály	8 osztály	szakiskola, szakm	szakcp, technikum	gimnázium	főiskola, egyetem	isk. együtt	kor szerint
25 év alatt	8.8	49.6	21.1	12.0	7.8	0.6	100	15.0
25 - 29 év	9.0	42.4	27.7	11.9	6.4	2.7	100	13.5
30 - 34 év	10.1	47.3	29.6	6.4	4.6	1.8	100	14.2
35 - 54 év	12.7	47.6	27.5	6.3	4.3	1.6	100	55.2
54 év felett	13.8	44.8	27.6	6.6	5.5	1.8	100	2.1
Együtt	11.3	47.1	26.8	7.9	5.2	1.7	100	100.0

Forrás: FH adatok. Havi zárónapi létszámok átlaga.

### F.8.3.3 ábra A szociális segélyezettek területi eloszlása

Mutató: Rendszeres szociális segélyezett 1000 aktív korúra (fő)  
Időpont: 2008  
Területi csoportosítás: 174 kistérség  
Adatok csoportosítása: egyenlő elemszám  
Csoportok száma: 5  
Minimum: 1,58  
Maximum: 186,61



Forrás: SZMI Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet Szociálpolitikai Elemző Csoport 2009

## 8.4. Munkapiaci státusok közötti mozgások (KSH MEF)

F8.4.1 táblázat: Munkapiaci státusok közötti mozgások 2009-ben

Bázisidőszakban:	Nemtámogatott foglalkoztatás	Támogatott foglalkoztatás	Regisztrált nemfoglalkoztatott	Nemregisztrált nemfoglalkoztatott
	Státus 1 negyedév után			
Nemtámogatott foglalkoztatás	87.53	0.64	6.66	5.16
Támogatott foglalkoztatás	(0.93)	65.85	29.84	3.38
Regisztrált nemfoglalkoztatott	5.14	3.91	87.38	3.57
Nemregisztrált nemfoglalkoztatott	0.41	0.07	0.69	98.84
	Státus 4 negyedév után			
Nemtámogatott foglalkoztatás	74.79	2.09	12.93	10.19
Támogatott foglalkoztatás	(6.77)	40.65	45.16	(7.42)
Regisztrált nemfoglalkoztatott	11.62	7.20	69.47	11.70
Nemregisztrált nemfoglalkoztatott	1.09	0.14	1.58	97.19

F8.4.2 táblázat: Munkapiaci státusok közötti mozgások 2000-2008-ban (egy negyedév távolság)

Bázisidőszakban:	Nemtámogatott foglalkoztatás	Támogatott foglalkoztatás	Regisztrált nemfoglalkoztatott	Nemregisztrált nemfoglalkoztatott
	Státus 1 negyedév után			
Nemtámogatott foglalkoztatás	90.42	0.48	4.33	4.76
Támogatott foglalkoztatás	3.17	68.22	24.78	3.83
Regisztrált nemfoglalkoztatott	5.79	2.40	84.12	7.70
Nemregisztrált nemfoglalkoztatott	0.47	0.03	0.58	98.92
	Státus 4 negyedév után			
Nemtámogatott foglalkoztatás	77.39	1.60	9.58	11.43
Támogatott foglalkoztatás	7.99	47.63	37.34	7.03
Regisztrált nemfoglalkoztatott	11.16	3.92	63.57	21.35
Nemregisztrált nemfoglalkoztatott	1.10	0.08	1.28	97.55

Forrás: Saját számítások KSH MEF alapján.

## 8.5. Határozott idejű szerződésű támogatott foglalkoztatottak (KSH MEF)

F8.5.1 Táblázat Támogatott foglalkoztatásban dolgozók (stock) 2000-2009 években

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Nő	-0.0222*** (0.00422)	0.0104 (0.0287)	-0.0225*** (0.00392)	0.0274 (0.0290)	-0.0195*** (0.00392)	0.0241 (0.0290)
Kor: 25-34	0.0197*** (0.00633)	0.0608 (0.0415)	0.0197*** (0.00598)	0.0475 (0.0421)	0.0185*** (0.00591)	0.0512 (0.0427)
Kor: 35-44	0.0704*** (0.00791)	0.141*** (0.0434)	0.0794*** (0.00795)	0.130*** (0.0449)	0.0688*** (0.00769)	0.136*** (0.0452)
Kor: 45-54	0.0876*** (0.00900)	0.188*** (0.0439)	0.103*** (0.00910)	0.189*** (0.0446)	0.0899*** (0.00890)	0.194*** (0.0447)
Kor: 55-64	0.0674*** (0.0153)	0.155** (0.0754)	0.1000*** (0.0168)	0.175** (0.0696)	0.0867*** (0.0160)	0.174** (0.0704)
Központi régió			0.121*** (0.0188)	0.213** (0.103)	0.108*** (0.0182)	0.211** (0.105)
Közép-Dunántúl			0.0619*** (0.0165)	-0.0116 (0.105)	0.0516*** (0.0161)	-0.0152 (0.105)
Ny-Dunántúl			0.236*** (0.0202)	0.213** (0.0937)	0.219*** (0.0196)	0.205** (0.0949)
D-Dunántúl			0.245*** (0.0177)	0.352*** (0.0849)	0.236*** (0.0177)	0.351*** (0.0864)
É-Alföld			0.238*** (0.0162)	0.157* (0.0927)	0.225*** (0.0160)	0.155* (0.0940)
D-Alföld			0.143*** (0.0166)	0.0965 (0.0953)	0.136*** (0.0165)	0.0975 (0.0966)
regisztrált	0.268*** (0.0138)		0.242*** (0.0134)		0.217*** (0.0135)	
szakmunkás/szakisk	0.114*** (0.00753)	0.0702* (0.0388)			0.0966*** (0.00703)	0.0517 (0.0391)
érettségi	0.0184*** (0.00584)	-0.0207 (0.0406)			0.00790 (0.00543)	-0.0282 (0.0407)
felsőfok	0.0148 (0.0108)	0.0405 (0.0791)			0.0130 (0.0102)	0.0810 (0.0782)
Megfigyelések	8551045	418348	8551045	418348	8551045	418348

Megjegyzések: jobboldali változók: nő, korcsoportok, iskola dummyk (1,2,5,6), régió dummyk (3,4,5,6), regisztrált státus (1,3,5). Probit becslés.

Oszlopokban: hat különböző becslés, eltérések a jobboldali változóban, illetve a viszonyítási alapon:

Népesség: nemnyugdíjas, nemtanuló 15-64 évesek (1,3,5), illetve ezen belül a regisztráltak (2,4,6)

Zárójelben robusztus standard hiba. Szignifikancia: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1



F8.5.2 táblázat Támogatott foglalkoztatásba belépők (flow) 2000-2009 években

	(1)	(2)	(3)
Nő	-0.0384*** (0.00897)	-0.0572*** (0.0124)	-0.0116** (0.00569)
Kor: 25-34	0.0605*** (0.0139)	0.0805*** (0.0194)	0.00745 (0.00672)
Kor: 35-44	0.133*** (0.0153)	0.159*** (0.0200)	0.0241*** (0.00604)
Kor: 45-54	0.159*** (0.0167)	0.182*** (0.0209)	0.0185*** (0.00610)
Kor: 55-64	0.185*** (0.0307)	0.208*** (0.0359)	0.0252*** (0.00594)
Iskola: szakmunkásképző, szakiskola	0.122*** (0.0128)	0.169*** (0.0172)	0.0142** (0.00656)
Iskola: érettségi	-0.0114 (0.0125)	0.000287 (0.0175)	-0.00156 (0.00698)
Iskola: felsőfok	0.00290 (0.0230)	0.0188 (0.0326)	0.00244 (0.0116)
Központi régió	0.138*** (0.0416)	0.183*** (0.0599)	0.0305*** (0.00517)
Közép-Dunántúl	0.0886** (0.0410)	0.0792 (0.0588)	0.00785 (0.0116)
Ny-Dunántúl	0.344*** (0.0405)	0.404*** (0.0511)	0.0269*** (0.00751)
D-Dunántúl	0.341*** (0.0381)	0.405*** (0.0499)	0.0188** (0.00912)
É-Alföld	0.361*** (0.0359)	0.440*** (0.0474)	0.0104 (0.0101)
D-Alföld	0.272*** (0.0408)	0.340*** (0.0538)	0.00491 (0.0110)
Regisztrált munkanélküli a megelőző negyedévben	0.173*** (0.00829)		
Yhat	0,25	0,3	0,96
YhatPred	0,20	0,3	0,97
R2	0,13	0,08	0,04
Observations	9724	6552	5010

Megjegyzések: jobboldali változók: nő, korcsoportok, iskola dummyk, régió dummyk, regisztrált státus. Probit becslés. Oszlopokban: három különböző becslés, eltérések a jobboldali változóban, illetve a viszonyítási alapon:

(1) Népszerűség: minden t-1-ben nemdolgozó nemnyugdíjas nemtanuló 15-64

(2) Népszerűség: minden t-1-ben nemdolgozó *regisztrált* nemnyugdíjas nemtanuló 15-64

(3) Népszerűség: minden t-1-ben KC2-es nemnyugdíjas nemtanuló 15-64

## 8.6. Kapcsolódó OFA kísérleti programok

### 8.6.1. Az OFA pályázati alapú önkéntes programja

Az OFA 2004-ben indított először kísérleti programot az önkéntes munka jogi és szakmai feltételeinek kidolgozására illetve tesztelésére. Ezután 2005 és 2007 között három alkalommal hirdette meg a fiatalok önkéntes munkáját támogató, ÖTLET nevű pályázati programját.

A támogatási program átfogó célja a munkanélküliség veszélyének kitett 18-26 éves fiatalok munkaerő-piaci bevonását segítő kísérleti projektek megvalósítása önkéntes tevékenység révén, valamint az önkénteseket fogadó szervezetek, illetve az önkéntes tevékenység regionális koordinációjának kialakítása, fejlesztése. A 2006-os pályázatban a korhatár 30 évre nőtt és a 2007-ben meghirdetett pályázatban már a 45 év feletti tartós munkanélküliek bevonása is szerepelt.

A pályázók olyan civil szervezetek (egyesületek, alapítványok) lehetnek, melyek 2001. január 1. előtt lettek bejegyezve, a pályázatot megelőző három évben önkéntesek bevonásával különféle programokat valósítottak meg és ezeket dokumentálták.

A támogatható tevékenységek:  
az önkéntesek felkutatása, szociális háttérük feltérképezése,  
képzések az önkéntesek számára,  
a fogadó szervezetek felkutatása,  
képzések a fogadó szervezetek számára,  
mentori rendszer kialakítása a fogadó szervezeteknél,  
a fiatalokkal való folyamatos kapcsolattartás,  
tapasztalatátadás, szakmai műhelyek biztosítása,  
a fiatalok utánkövetése, munkahely-keresés támogatása,  
a projektmenedzsment feladatai,  
adminisztráció,  
reklám, információterjesztés.

Az önkéntesek fizetést nem kapnak, de jogosultak étkezési támogatásra, utazási költségtérítésre és (tovább)képzési költségeik megtérítése. Az adott önkéntes tevékenység típusától függően további juttatásokra is volt lehetőség, például a lakóhelytől távol végzett munka esetén a szállásköltség megtérítésére. A program résztvevői a fejlesztő képzések mellett munkavállalási tanácsadást is kaptak (álláskeresési technikák, önéletrajzírás, állásinterjúk).

A támogatás keretösszege a 2005. évi pályázatban 18 hónapra (ebből legalább 10 hónap az önkéntesek szolgálati ideje) 288 millió Ft volt, pályázónként legfeljebb 36 millió Ft. A keret 2006-ban 190 millió, 2007-ben 250 millió Ft volt. A pályázati támogatáshoz nem kellett önrészt biztosítani (forrás: OFA évkönyvek és a program honlapja <http://www.otletprogram.hu>).

A 2005-ben elindított pályázat eredményeként megalakult egy nyolc tagú hálózat, amelynek feladata az önkéntesek és a fogadó szervezetek egymásra találásának elősegítése. A hálózatos működés összehangolását, az egységes minőségű szolgáltatásokra történő felkészítést, a rendszeres szakmai segítségnyújtást az Önkéntes Központ Alapítvány látja el.

A hálózat Budapesten a legerősebb, de tagjai az ország egész területét lefedik:

Félúton: Budapest

Kórházi Önkéntes Segítő Szolgálat: Budapest

Máltai: Budapest és központok mind a hét régióban

Csalán: Veszprém

Kalamáris: Nyíregyháza

SZITI: Szeged

Szikra: Miskolc

Zöld híd: Pécs.

A programról kontroll csoportos hatásvizsgálat nem készült. A 2005-ös program résztvevőinek kérdőíves adatfelvétele alapján mért nyers eredmények szerint a program a várakozásoknak megfelelően javította a résztvevők önbizalmát és elhelyezkedési esélyeit is.

Forrás: Grajczár István – Szikszai Sándor (2007)

## 8.6.2. Az OFA tranzitfoglalkoztatási programja

A tranzitfoglalkoztatási programok (tranzitok) összetett, több elemből álló programok, amelyek az alacsony képzettséggel - középfokú végzettség nélkül, vagy elavult középfokú végzettséggel - rendelkező munkanélküliek tartós munkaerő-piaci (re)integrációját tűzik ki célul. A tranzitok sokfélék lehetnek, de minden esetben tartalmaznak egy felzárkóztatással előkészített, iskola-rendszeren kívüli, szakképesítéshez vezető képzést, támogatott foglalkoztatást, illetve a célcsoport igényeihez igazodó segítő tevékenységeket, pl. mentális és pszichoszociális problémák kezelését, szociális munkás törődő, konfliktuskezelő tevékenységét, segítséget az elhelyezkedéshez. A program vezetői a résztvevők sorsát a programból való kikerülést követően legalább fél évig követik és szükség esetén ebben az időben is segítséget nyújtanak számukra.

A hazai programokat alapítványok és egyesületek működtetik, időtartamuk az utógondozással együtt 21-23 hónap. A működést pályázati pénzforrások biztosítják, ezek döntő része az OFA-tól származik. A sikeres pályázatnak minden esetben feltétele a munkaügyi központok elvi és anyagi támogatása. 1997 és 2001 között összesen 15 szervezet kapott támogatást az OFA-tól.

A tranzitfoglalkoztatást működtető szervezetek 1999-ben egyesületet alapítottak (OTE), 1999 és 2004 között szintén az OFA támogatásával fejlesztették ki a tranzitfoglalkoztatás modelljét. Erre épült 2005-2007-ben a második esély iskolák modellje.

A program résztvevőinek jellemzően valamilyen iskolai kudarc van az előtörténetében, de fiatalabbak és motiváltabbak a regisztrált munkanélküliek átlagánál és családi hátterük is valamivel jobb. Ez a program felépítésének is köszönhető, mivel lehetőséget ad a működtetőknek, hogy a program sikeres elvégzésére leginkább alkalmasnak tartott jelentkezőket kiválogassák.

Az OFA megbízásból 2000 végén az Oktatáskutató Intézet és az Országos Közoktatási Intézet elvégezte az OFA tranzitfoglalkoztatási programjának hatásvizsgálatát. A kutatás szerint a program az esetek egy jelentős részében tartósan képes javítani a célcsoport munkapiaci helyzetét, szemben a nem komplex eszközökkel (pl. munkaerő-piaci képzés, nevelési tanácsadás, család-segítés, közhasznú munka stb.), amelyek ebben a célcsoportban önmagukban hatástalanok. A programok fontos eredményeként jelentékeny szakmai tudás és kapacitás alakult ki. Ez a tudás interdiszciplináris és holisztikus, rendelkezik a programok során felhasznált szakterületek (pszichológia, andragógia, szociális munka, programmenedzsment, munkaerő-piaci és foglalkoztatási ismeretek, pedagógia stb.) elemeivel.

Az országos kiterjesztésre azonban máig nem került sor. Molnár (2011) szerint ennek több oka is van, például, hogy (a fent idézett kivételével) nem készültek hatástanulmányok, több állami és önkormányzati intézmény is ellenérdekelte a program kiterjesztésében, a civil érdekérvényesítés gyenge, illetve megosztott, nincs módszertani központ, és a hazai EU pályázati rendszer gyengeségei nehezítik a finanszírozást.

Forrás: Györgyi és Mártonfi (2002), Kun (2010) és Molnár (2011), [www.orszagostranzit.hu](http://www.orszagostranzit.hu)

## 8.7. Feltevések a közcélú munka közvetett költségének számításához

Az ábrában bemutatott hipotetikus számítás részletei:

A kiadások az egyes ellátásokban, egy fő/hó, Ft:

Segély = 28 500

Közmunka = 84 858,5 (nettó minimálbér + nyugdíjjárulékok)

Reintegrációs szolgáltatás (személyre szabott, intenzív, komplex fejlesztés) = 3\* Közmunka

A feltételezett kilépési ráták (az adott ellátásból nyílt munkapiaci állásba kilépők aránya évente, feltéve, hogy a segélyezett semmilyen aktív eszközt nem kap):

Segély: 5%

Közmunka 2%

Reintegráció 30%

Az induló létszám: 200 ezer fő tartós munkanélküli

A "közmunka" esetében éves átlagban 25 % közmunkán dolgozik, a többiek segélyt kapnak.

A "reintegráció" esetében éves átlagban 6% reintegrációs szolgáltatást kap, a többiek segélyt.

A "segély" esetében mindenki segélyen van.

Ezek az arányok az első évben biztosítják, hogy a reintegrációs változat költsége egyenlő a közmunkáéval (kb 100 Md Ft), ezután az arányok az évek között nem változnak. Ha az első év megtakarításának egy részét is szolgáltatásra költenénk, akkor hosszabb távon gyorsabban csökkenne a tartós munkanélküliek tábora és ezzel a kiadások is.

## 8.8. A települési interjúk eredményei

A korábbi interjúk kutatások (elsősorban a Szociológiai Intézet 2010-es kutatása) elsősorban a kisebb településeken készültek, ezért ebben a kutatásban a kiegészítés céljával nagyobb települések illetve kistérségi együttműködések közfoglalkoztatási gyakorlatát térképeztük fel. Az alábbi nyolc önkormányzatnál készítettünk interjúkat (zárójelben az esettanulmányok szövegközi hivatkozási számai):

- (1) Budapest XIII. ker.
- (2) Győr
- (3) Miskolc
- (4) Komló
- (5) Kiskunhalas
- (6) Gyenesdiás
- (7) Óriszentpéteri kistérség
- (8) Fonyódi kistérség

Az interjúk tanulságait a kutatás hipotézisei szerint összegezzük. Az ezeket alátámasztó részletes esettanulmányok leírását nem csatoljuk, de kérésre rendelkezésre bocsátjuk.

*Milyen eltérések vannak a település méretétől függően?*

Egyetlen erős tapasztalat van e téren, mégpedig az, hogy a nagyobb önkormányzatoknál sokkal személytelenebb volt az ÚMP, kevésbé jelent meg a szolidaritási szempont, és alapvetően a jobb munkaerőt keresték, azt igyekeztek kiszzelektálni. Falun, kisvárosokban egyrészt mindenkinek igyekeztek munkát adni (a felülről nyitott kasszát kihasználták), másrészt működött a szolidaritási, rászorultsági szempont, és ennek mentén hajlamosabbak voltak személt hunyni mulasztások felett is. Nagyobb városokban szigorúbb volt a rendszer, mivel nagyon sokan álltak sorba munkáért, és a városgazdálkodási cégek alapvetően nem a társadalmi szempontokat keerték az ÚMP-ben. Nekik az volt az érdekük, hogy jó munkaerőhöz jussanak (a próbaidőt fizette az állam, lásd (3)), illetve igyekeztek kerülni a problémás eseteket, hogy minél kevesebb gondjuk legyen a munkaszervezéssel és -irányítással.

*Az ÚMP célzását ronthatja, hogy az önkormányzatok az ÚMP révén igyekeztek kompenzálni más forrásaik jelentős csökkenését, ami a közfeladatok ellátására inkább képes, képzettebb közmunkások bevonásához?*

Egyes önkormányzatok valóban kiváltottak kapacitásokat az ÚMP-ben: önkormányzati alapfeladatokat végző dolgozókat küldtek el formálisan, akik néhány hónap alatt átkerültek a RÁT-ba, és onnét hosszú távú szerződéssel visszavették őket korábbi munkahelyükre (4).

A fenti esetek azonban csak minimális részét adják a közmunkásoknak, a nagy tömeg jellemzői nem az önkormányzati trükközésektől függtek, hanem a lokális munkaerőpiac jellemzőitől. Komlón láttuk, hogy tömegesen voltak szakképzettek a RÁT-ban (4), mert a helyi munkaerőpiac már őket sem képes felszívni. Ugyanakkor a Balaton környékén (8) az egyébként is kevesebb RÁT-oson belül a mindössze 8 általánossal rendelkezők voltak többségben, mert a lokális munkaerőpiac a szakképzetteket integrálni tudta (ugyan sokszor csak feketemunkán keresztül), így valóban csak a legkevésbé iskolázottak maradtak meg közmunkásnak.

Tehát, előfordul, de nem jelenthetjük ki, hogy általánosan ez volt a jellemző. Mindenhol tapasztaltunk olyat, hogy normál közalkalmazotti státuszt töltöttek be minimálbéres közmunkással, és még olyan helyszín is volt, ahol elismerték: a programnak talán nem ez lett volna az igazi célja, de működtek ilyen kényszerek.

*A tartós munkanélküliek nyílt munkapiacra való visszatérését segítő elemek (önkormányzat menedzsment és más szaktudása, ill. tőkehiány miatt) gyengék maradtak, ezért a tartós munkanélküliség csökkenéséhez rövid távon nem járult hozzá a program.*

A nyílt munkapiacra való bekerülés valóban nem volt jellemző, a tartós munkanélküliség csak a közvetlen hatás révén (aki közcélún van az nem regisztrált) csökkent.

Amelyik városban, térségben van munkakereslet, ott nagyobb arányban volt jellemző, hogy a korábbi RÁT-osok normál állást találtak maguknak. Ezt Győrben tapasztaltuk meg leginkább: „Győrben azért, hogy nagy számban vannak jelen foglalkoztatók, viszonylag nagy számban tudtak kilépni (visszalépni) az elsődleges munkaerőpiacra a közfoglalkoztatottak. A rendszerben 2010-ben megfordult 2000 fő közül 297 fő korábbi RÁT-ra jogosult talált állandó munkát. Köztük nagy számban voltak olyanok is, akik foglalkoztatói intézményükben helyezkedtek el, mert volt üres státusz és kiemelkedő színvonalú munkájukkal elégedettek voltak a munkaadók. A megyei kórház kiemelkedő arányban vett fel állandó státuszra dolgozókat a közfoglalkoztatásból. Sajnálatos módon nem egy esetben fordult elő az is, hogy egy-egy intézmény szerette

volna felvenni státuszba az adott dolgozót, de forrás hiányában ezt nem tudta megvalósítani.”

Miskolcon is találkoztunk hasonlóval, csak ott az elsődleges munkapiacra való visszatérés minimális volt (talán 10-20 fő), viszont a közfoglalkoztatást szervező Városgazda Kft. felvett vagy 250 főt (ez túlzásnak hangzik, de ez van az adatok között), akikkel elégedett volt, és még fel is vett volna továbbiakat is, ha van elég pénze. (Ez utóbbi a többi vizsgált város intézményeire is igaz.) Az volt tehát a jellemző, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevő cégek igyekeztek megtartani azokat az embereket, akiknek a munkájával elégedettek voltak. Ez persze városon működhetett, falun viszont már nemigen, hiszen nincsenek ilyen cégek, közintézmények.

*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.*

Igen. Kétségtelen, hogy nagyon kedvelték a közintézmények az ÚMP-t azért, mert nem saját forrásból kellett finanszírozniuk olyan munkaerőt, amelyik nekik dolgozik. Ellenőrzésekről nem tudtak beszámolni sehol, a közfoglalkoztatási tervek minőségét és realitását nem ellenőrizte senki. Kisebb települések a tervezésre nem is fordítottak sok energiát, nagyobb városokban azonban széles körben egyeztettek az érintett szereplőkkel.

*Úmt csökkenti a munkába állás esélyét: stigmatizál illetve nem lehet mellette állást keresni (lock in)*

Hogy stigmatizál-e, azt nem tudjuk, ehhez a piaci cégekkel (munkaadókkal), és magukkal a munkavállalókkal kellene interjúkat készíteni. A közfoglalkoztatásban részt vett cégek esetében, mint láttuk, nincs szó stigmatizálásról.

*Úmt csökkenti a feketemunka gyakoriságát*

Valószínűleg igen. Komlón például kifejezetten kiemelték interjúalanyaink, hogy mikor elindult az ÚMP, a feketén foglalkoztató munkaadók gyorsan bejelentették a legjobb embereiket, hogy „távol tartsák őket az ÚMP-től”. A győri esettanulmányból viszont ezt emelhetjük ki: „Az együttműködést számos indokból utasították vissza a segélyezettek. A legtöbben (főleg a képzetesebb munkaerő) arra hivatkoztak, hogy ők rövid időn belül találni fognak munkát, nincs szükségük a felajánlott lehetőségekre. A helyi feltételezések szerint e mögött a legtöbb esetben a feketemunkából szerzett rendszeres jövedelmek állnak. Ezeknek az embereknek nem volt szükségük közmunkából származó bevételekre, sőt mellette esetleg nem tudtak volna elmenni illegálisan dolgozni.” A Balatonon is harc folyt a feketemunka ellen.

*A kisebb települések kapacitáskorlátját enyhítheti, ha kistérségi szinten szervezik meg a közmunkát. Ez ott valószínűbb, ahol a környező települések többsége érdekelt (pl fejlettségük miatt a városban kevés a tartós mnélküli, vagy a többi település is kicsi) illetve az együttműködésre nyitott (pl van példa korábbi sikeres együttműködésre, akár közfoglalkoztatás, akár más téren).*

Nagyon kevés helyen indult el kistérségi szervezésben az ÚMP (arról pontos adatunk nincs, hogy hány helyen). Közfoglalkoztatás-szervezőre 40 kistérség nyújtott be nyertes pályázatot az OFA-hoz, de ezeket a státuszokat a legtöbb kistérségben egyszerűen településekhez rendelték. A munkák kijelölése, a munkavállalók kiválasztása és a tényleges munkairányítás feltételezhetően minden esetben települési szinten zajlott, legfeljebb az adminisztratív terheket vettek át a kistérség. Az Óriszentpéteri esettanulmányunk jó példa erre: „A programba bevont munkások koordinálása és a munkák meghatározása minden esetben a települések szintjén zajlott, általában a polgármesterek foglalkoztak ezzel. A kistérségi munkaszervezet csak az adminisztráció, költségek és az eszközbeszerzés feladataiban volt illetékes.” A hipotézist tehát inkább el kell vetni, mint sem.

*Az úmt teljes társadalmi költségét növeli, hogy a közjó szempontjából optimális forrásfelhasználástól eltéríti az önkormányzatok döntését (munkaintenzív választ) (opportunity cost)*

Részben igaz lehet, legalábbis a munkaintenzív tevékenységek választását sokhelyütt említették. Nem tudjuk azonban megbecsülni annak arányát, hogy ez mennyiben volt visszavezethető a hipotézis állítása szerinti viselkedésre, illetve mennyiben a tényleges eszközhiányra, ami megakadályozta a hatékony munkaszervezést. Azt is tapasztaltuk, hogy a közfoglalkoztatottak egy részére eleve nem mertek rábízni semmiféle gépet, mert vagy félték tőle, hogy bajt okoz vele, vagy egyszerűen az volt a tapasztalat (meg néha az előítélet), hogy el fogja lopni a benzint, az alkatrészt. Továbbá ma már egy motorfűrész kezeléséhez is végzettség (papír) kell, ráadásul nem is csak egy típusra, hanem legalább kettőre. A legtöbb faluban ilyen papírja alig valakinek van, arra viszont pénz nem volt, hogy tanfolyamra írassák be a népet.

*Az úmt közmunkások által végzett munka nem ér annyit, mint a bérük (egyébként is alacsony a termelékenységük + nem hatékony munkaszervezés).*

Ezt interjúk alapján nem lehet megítélni. Az esettanulmányainkból az szűrődik le, hogy jellemzően

elégedettek voltak a munkaadók, polgármesterek az elvégzett munkával, bár kisebb településeken valószínűleg nem azt nézték, hogy hány ember napba került, de végre rend és tisztaság lett a faluban. A nagyobb városi eseteinkben pedig inkább azt láttuk, hogy volt hatékonysági elvárás, és verseny volt a közmunkások között. Miskolc ezt kiválóan példázza: alacsonyan képzett emberek számára nincs munkalehetőség a városban, az ÚMP révén viszont be tudtak kerülni ilyen állásokba, és aki jól dolgozott, azt meg is tartották. Nyilvánvalóan ezt kommunikálták is feléjük a program kezdetekor, illetve mikor az első emberek állásba kerültek, a többiek felfogták, mi a helyzet. Ettől függetlenül azt nem tudjuk reálisan megítélni, hogy a munkaszervezés mennyire volt hatékony.

*Az ÚMP növeli a segélyezettek kiszolgáltatottságát, az önkormányzatok által biztosított juttatások és szolgáltatások települések közötti eltérését (azonos jogosultság esetén).*

Valószínűleg igaz. Vagy úgy igaz, hogy nem kiszolgáltatottságról beszélünk, hanem esélyekről, és esélyegyenlőtlenségről. Az ÚMP-t nem szervezték meg mindenhol, és önmagában ez a tény valóban differenciálhatott a segélyezettek helyzetét illetően települések között. Az több interjúban is elhangzott, hogy már az meglátszott egy-egy ember állapotán, viselkedésén, ha csak rövid időre is bevonták a közmunkába, mert akkor össze kellett szednie magát, reggel fel kellett kelni, el kellett menni munkába stb. Az ÚMP erre tömegesen biztosított esélyt, így ahol megszervezték a programot, ott egyúttal jobb esélyeket is kínáltak a helyi hátrányos helyzetű lakosoknak, legalábbis nagy általánosságban. Városokban mindenhol volt ÚMP, de minden igyekeztük ellenére sem tudtak mindenkinek munkát adni (lásd Miskolc, Komló), így az esélyek településen belül sem voltak egyenlők. Másrészt sok helyen volt munka-visszautasítás, többnyire a feketemunka miatt, de a 35 év alatti, 8 általánossal nem rendelkező emberek iskolapadba ültetése sem aratott mindenütt osztatlan sikert. Sokan épp emiatt utasították vissza a közmunkát.

*Az ÚMP rövid távon csökkenti a szegénységet (rátnál nagyobb a jövedelem), viszont növelheti is, azok számára, akik a segély+feketemunka kombót nem tudják már folytatni (egyikből v másikkól kizárták őket)*

Az ÚMP elindulása után azt nemigen túrték a vizsgált önkormányzatok, hogy valaki visszautasítsa a közmunkát nyilvánvalóan fekete munkavégzés miatt, majd beálljon a sorba szociális segélyért. Mivel utóbbit kötelező adni, az előbbi akarták letörni, tehát az ÚMP mentén kifejezett „harc” folyt a feketemunka ellen helyi szinten, főleg falvakban. Városokban ez máshogy jelent meg; az építőipar válsága és az alkalmi munkavállalói könyv megjelenése visszavetette a fekete foglalkoztatást, illetve ahogy már idéztük is a komlói példát: a munkaadók az ÚMP-től félve gyorsan bejelentették alkalmazottaikat. Szemléletes ugyanakkor a XIII. kerület esete: „Rendszeres feketemunka nincs, alkalmi munka előfordul: aluljáróban szórólapp-osztogatás, újság kihordás, szóróanyagok kihordása, de komolyabb feketemunka nincs. Azokat is, akik megpróbáltak az elsődleges munkaerőpiacon munkát vállalni, sok esetben becsapták: „úgy jártak, hogy próbamunkára elhívják őket, dolgoztak akár egy hetet, és nem fizették utána ki őket és elküldték. És nekünk ott van jogi tanácsadásunk, ingyenes jogi tanácsadás a családsegítőben, próbáltuk oda irányítani őket, nem igazán lehetett ezzel a helyzettel mit kezdeni, nem is akartak a munkáltatók arról hallani, hogy náluk a Kis Gergely, vagy a Nagy Béla járt. Tehát semmiféle papír nem volt, de ez csak a rátosnak, vagy a rátból munkát vállalni akarónak az elmondásából derült ki. ... Rendszeresek voltak ezek”. A közmunka anyagilag nem teljesen versenyképes az egyéb munkalehetőségekkel, de biztonság szempontjából igen. „A minimálbéren felül 4000 forint étkezési utalványt, és bérletet kapnak a közfoglalkoztatottak, akik így 63 ezer forintot kapnak kézhez és biztosítva vannak.”

## 8.9. A közfoglalkoztatási tervek szabályozása

Az ÚMP részeként a közcélú munkák megszervezéséhez az önkormányzatoknak (vagy önkormányzati társulásoknak) minden év elején közfoglalkoztatási tervet kell készíteniük, amelyet az illetékes munkaügyi szerv és a helyi kisebbségi önkormányzat előzetesen véleményez; 2000 főnél nagyobb lakosság számú településeken a helyi szociálpolitikai kerekasztal hagy jóvá.<sup>21</sup>

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (FSZH) Szociális Főosztályának módszertani kiadványa<sup>22</sup> fogalmazza meg a közfoglalkoztatási terv ismérveit. „A közfoglalkoztatási terv olyan egyéves időtartamra szóló terv (ajánlott negyedéves ütemezésben), amelyben az önkormányzat/társulás meghatározza azokat a munkafeladatokat, munkaköröket, amelyeket részben vagy egészben közfoglalkoztatás keretében kívánnak ellátni, az egyes feladatok ellátásához szükséges létszámot, a rendelkezésre állási támogatásra jogosult személyek képzettség szerinti várható összetételét és a megvalósításhoz szükséges költségeket.”

E meghatározás egyértelműen utal rá, hogy a vonatkozó törvény nem egy minden részletre kiterjedő, összetett helyzet- és szükségletelemzést vár el a közfoglalkoztatási tervektől. A szociális törvény 37/A. § (2) bekezdése szerint:

„a közfoglalkoztatási terv tartalmazza

- a) a rendelkezésre állási támogatásra jogosult személyek képzettség szerinti várható összetételét,
- b) a részben vagy egészben közfoglalkoztatás keretében ellátandó közfeladatok megjelölését és várható ütemezését,
- c) a b) pont szerinti feladatok ellátásához szükséges létszámot,
- d) a közfoglalkoztatás finanszírozására rendelkezésre álló forrásokat.”<sup>23</sup>

Ennek értelmében megállapíthatjuk, hogy akár egy 3-4 táblázatból álló közfoglalkoztatási terv is törvényileg teljesen megfelelő, ha a fenti kritériumoknak megfelel. (Az FSZH a szabvány a táblázatokat is az önkormányzatok rendelkezésére bocsátotta.)

E kritérium-követelményeknek minden terv meg kellett, hogy feleljen, de ezen kívül az önkormányzatok igyekeztek az FSZH ajánlásait is beépíteni a dokumentumokba. Az egyik legfőbb ilyen javaslat az volt, hogy a tervek ne csak táblázatos formában készüljenek el, hanem a könnyebb értelmezhetőség és hatékonyabb tervezés értelmében szöveges részei is legyenek. Az FSZH másik kiemelt ajánlása az volt, hogy a 2009-es év tapasztalatait építsék be a 2010-re vonatkozó tervekbe, bár e tekintetben is csak a kötelező alapadatok leírására és értékelésére tesz javaslatot (rendkívüli részletességgel). A közfoglalkoztatás megvalósítása érdekében kiemelten fontos *gyakorlati és megvalósítási tapasztalatok* összegyűjtésének fontosságát kevésbé hangsúlyosan jegyzi meg a kiadvány.

A tartalomra vonatkozólag a módszertani kézikönyv még a kistérségek számára nyújt néhány támpontot.<sup>24</sup> A tervekben elkészítendő alapos helyzetértékelésre az idézett kiadvány nem ad támpontokat, de feltételezhető, hogy egy korábbi dokumentum erre is tett javaslatot, mivel utalás történik rá.

<sup>21</sup> Útmutató.... Budapest, 2008. december

<sup>22</sup> Módszertani kézikönyv, 2009.

<sup>23</sup> Módszertani kézikönyv, 2009. 9-10.

<sup>24</sup> U.a.



## 8.10. Részletes javaslat további kutatásra

A közfoglalkoztatás munkapiaci hatásában arra keressük a választ: nagyobb arányban helyezkednének-e el és magasabb béreket érnének-e el a *közmunkára kötelezettek* akkor, ha nem köteleznék őket közmunkára? Mivel azonban a „tényellentétes állapot” nem figyelhető meg, a kérdést úgy kell feltennünk: a közmunkára - megfigyelhető személyes jellemzőik alapján - azonos *eséllyel* kötelezettek közül gyorsabban vagy lassabban helyezkednek-e el, és alacsonyabb vagy magasabb béreket érnek-e el azok, akik ténylegesen végeztek közmunkát (1. verzió), illetve a közmunkára kötelezés magas kockázatával szembesültek a lakóhelyükön folytatott közmunka-politika miatt (2. verzió)?

A vizsgált hatások azonosítása (identifikálása) szempontjából szerencsés körülmény, hogy az önkormányzati segélyezési gyakorlat még egy-egy kistérségen belül is változatos. Ez lehetőséget teremt arra, hogy egy egyéni mintában hasonló (kiinduló) elhelyezkedési és közmunka-eséllyel rendelkező, de ténylegesen eltérő módon „kezelt” munkanélkülieket hasonlítsunk össze.

### A kutatás elemei

#### *(1) A segélyek halmozódása és a közcélú munka hatása a szegénységre*

Megvizsgáljuk a HKF és/vagy a VÉKA adataival, hogy a szociális segélyben részesülő háztartások milyen egyéb jóléti transzfereket kapnak. Számításokat végzünk annak megbecslésére, hogy a teljes jövedelmüket hogyan érintené a szociális segélyben részesülő háztartástag(ok) munkába állása. Időigénye: 4-6 hónap.

#### *(2) Munkakinálatti hatások egyéni szintű vizsgálat adminisztratív adatok alapján*

Az egyéni szintű vizsgálatot az FH, az ONYF és az OEP TAJ-szám segítségével összekapcsolt adatain végeznénk, 2002-2010. évi adatokkal, nagy mintán, két változatban, melyek a „kezelés” meghatározásában különböznek. Az egyik esetben a közmunkán való tényleges részvételt (vagy annak meghatározott intenzitását) tekintjük kezelésnek, a másik esetben a közmunkára hívásnak a településre jellemző kockázatát. A közmunkától várt hatások egy részét ugyanis önmagában a fenyegetés is képes kiváltani: bizonytalanná, nehezen tervezhetővé teheti a munkapiaci részvételt, megnehezítheti a feketemunkát. A tényleges részvételt csak a 2009-2010 évekre figyeljük meg, a korábbi években adminisztratív adatok alapján nem lehetséges a közfoglalkoztatottak egyéni szintű azonosítása.

Az elemzés előzetes elképzeléseink szerint részben szakaszos időtartam-modellel folya (ahol a magyarázó változók között a közmunka-tapasztalatra vonatkozó változók szerepelnének), részben ún. matched pairs eljárással. Hogy konkrétan milyen szelekciós fázisokat és végső kimeneteket különböztethetünk meg, azt az adatok elérhetősége és minősége dönti el. Az 1. táblázat mutatja be, hogy a hatásértékelés kulcsfogalmait milyen mutatókkal és milyen adatok segítségével próbáljuk megragadni. Időigénye: 18-24 hónap.

	<b>A verzió</b>	<b>B verzió</b>
Időszakok	Előélet, kezelési periódus, utóélet	Előélet, kezelési periódus, utóélet
Kockázati csoport	Szocsegélyt kapott a kezelési időszak első napján <i>FH</i>	Szocsegélyt kapott a kezelési időszak első napján <i>FH</i>
Kezelt csoport	Szocsegélyes, közmunkát végzett (valamely kritikus értéknél több közmunkát végzett) a kezelési időszakban <i>FH, ONYF</i>	A közmunkán töltött idő várható értéke a településen (adott megfigyelhető személyes jellemzők: kor, nem mellett) meghalad valamilyen kritikus értéket <i>FH, ONYF</i>
Kontrollcsoport	Szocsegélyes, nem végzett közmunkát (kevés közmunkát végzett) a kezelési időszakban <i>FH</i>	Szocsegélyes, a településre jellemző közmunka-kockázat alacsony <i>FH teljes állományból településre aggregált mutatók, MÁK</i>
Kimenet 1a	Állásban van a kezelés után x hónappal	Állásban van a kezelés után x hónappal
Kimenet 1b	W forint piaci munkajövedelme van a kezelés után x hónappal	W forint piaci munkajövedelme van a kezelés után x hónappal
Kimenet 1c	W százalék piaci munkajövedelme van (legmagasabb kereset a kezelési időszakot megelőzően = 100) <i>ONYF</i>	W százalék piaci munkajövedelme van (legmagasabb kereset a kezelési időszakot megelőzően = 100) <i>ONYF</i>
Kimenet 2a	Legalább y ideig piaci állásban volt a kezelést követő x hónap alatt	Legalább y ideig piaci állásban volt a kezelést követő x hónap alatt
Kimenet 2b	Összes piaci munkajövedelem a kezelést követő x hónapban	Összes piaci munkajövedelem a kezelést követő x hónapban
Kimenet 3a	Összesen mennyi ideig volt (piaci vagy köz-) munkában a kezelési időszakban és utána	Összesen mennyi ideig volt (piaci vagy köz-) munkában a kezelési időszakban és utána
Kimenet 3b	Teljes munkajövedelem a kezelési időszakban és az azt követő x hónapban	Teljes munkajövedelem a kezelési időszakban és az azt követő x hónapban
Kimenet 3c	Teljes (munka- és segély-) jövedelem a kezelési időszakban és az azt követő x hónapban <i>ONYF, OEP</i>	Teljes (munka- és segély-) jövedelem a kezelési időszakban és az azt követő x hónapban <i>ONYF, OEP</i>
Kontrollváltozók	Nem, kor, iskolázottság, munkapiaci életút a kezelést megelőző x hónapban, egészségi állapot, települési jellemzők, a települési közmunka-gyakorlatot jellemző indikátorok <i>FH, MÁK, OEP</i>	Nem, kor, munkapiaci életút a kezelést megelőző x hónapban, egészségi állapot, települési jellemzők <i>FH, MÁK, OEP</i>

### *(3) A fekete foglalkoztatás háztartási szintű vizsgálata*

A részkutatás célja megbecsülni, hogy kimutatható-e kapcsolat egyfelől a települési szintű közmunka-gyakorlat, másfelől a fekete munka jelenlétét valószínűsítő – háztartási szintű – indikátorok között. Ilyen mutató például a fogyasztási és (bevallott) jövedelmi rangsorban elfoglalt hely különbsége, vagy az anyagi helyzettel való elégedettség a bevallott jövedelemre kontrollálva. Megvizsgáljuk, a Háztartási Költségvetési Felvétel (HKF) adatait felhasználva, hogy az ezeket a mutatókat magyarázó *háztartási szintű* regressziós modellekben van-e szignifikáns hatása a közmunkára hívás települési szintű gyakoriságának és rendszerességének. Az elemzés a potenciálisan érintett (alacsony jövedelmű, várhatóan szociális segélyre jogosult) népességre és a kisebb településekre vonatkozna. A becslés a kis elemszám miatt több év összevont adataival történne, azokra az évekre (2000-2005), amikor rendelkezünk a települési szintű adatok felviteléhez szükséges kódokkal. Időigénye: 6-9 hónap.

### *(4) Tágabb társadalmi hatások*

#### *A települési közmunka-politika és a segélyezéssel kapcsolatos attitűd*

Az MTA KTI a 2000-es rendszer bevezetésekor a TÁRKI Omnibuszban felvett adatok segítségével vizsgálta a segélyek közmunkához kötésével kapcsolatos lakossági véleményeket. E kutatás keretében megvizsgálánk, hogyan változott azóta a rendszer társadalmi megítélése. A kisebb településekre korlátozott mintán megvizsgálánk azt is, hogy a szociális segélyezéssel kapcsolatos véleményeket befolyásolja-e a kérdezett lakóhelyén folytatott közmunka-politika. Ehhez a Tárki Omnibusz-felvételéhez kapcsolódva néhány, a segélyezéssel kapcsolatos kérdést tervezünk feltenni egy véletlen lakossági mintának (összesen 3000 embernek, három hullámban). Időigénye: 6-9 hónap.

#### *Települések gyakorlatában kialakult eltérések*

A kutatás célja az eddigiekben felmért településszintű gyakorlatok eltéréseinek magyarázata, és ezek alapján ajánlások kidolgozása olyan jogszabályi és finanszírozási ösztönzőkre, amelyek a közjó szempontjából előnyös helyi gyakorlatokat bátorítják, a közjóval ellentétes gyakorlatokat pedig visszaszorítják. A kutatás az MÁK és Tstar településszintű adataiból létrehozott adatbázisra épül: kiegészíti azt a helyi döntéshozókat és politikai viszonyokat jellemző indikátorokkal, és többéves panel modellben vizsgálja, hogy mely tényezők esetén fordulnak elő a közcélú munkával kapcsolatos különböző stratégiák. A stratégiák azonosítása részben a települési szintű adatok elemzésén, részben a meglévő interjú vizsgálatok tanulságain alapul. Időigénye: 4-6 hónap.

#### *Helyi sikerek magyarázata*

A kutatás célja azoknak a helyi vagy országos tényezőknek az azonosítása, amelyek révén a közfoglalkoztatás néhány településen hozzá tudott járulni a helyi gazdaság fellendüléséhez. Első lépésként a már elvégzett településszintű becslések segítségével kiválasztjuk azokat a településeket, ahol jelentős volt a közfoglalkoztatás és az elsődleges hatáson túli mértékben csökkent a tartós munkanélküliség. Második lépésben 4-5 kiválasztott településen kvalitatív, interjú módszerekkel felmérjük a helyi folyamatokat, a szereplőket és motivációikat. Időigénye: 4-6 hónap.

### *(5) Kapcsolódó vagy alternatív programok eddigi tapasztalatainak vizsgálata*

A részkutatás(ok) célja a korábbi adatfelvételek másodelemzésével és a korábbi résztvevők újbóli megkérdezésével vagy (amennyiben folytatódik a program) a programot kísérő adatfelvétel segítségével mérni a kapcsolódó vagy alternatív programok (tranzit foglalkoztatás, önkéntes munka, 35 év alattiak képzése, személyre szabott szolgáltatások, stb) hatását a résztvevők munkakínálatára, munkába állási esélyeikre és várható bérükre. A korábbi adatfelvételek előnye, hogy hosszabb távú hatások mérésére is lehetőséget ad, hátránya, hogy ebben nem jelöltek ki és nem vettek fel adatot kontroll csoportban, aminek utólagos pótlása nehéz és potenciális torzításokkal terhes. A becslések a kontroll csoport és a résztvevők adott időszak alatt megfigyelt munkapiaci státuszát és bérét hasonlítanák össze, egyéni tulajdonságaik és a helyi munkapiac jellemzőinek kiszűrésével. Időigénye (adatfelvételtől függően): 18-24 hónap.

### *(6) Foglalkoztatási és fiskális hatás*

Ezek a hatások csak a fent vázolt többi elemre épülve számíthatók ki. A kutatás zárótanulmánya a becsült paraméterek felhasználásával a közfoglalkoztatás foglalkoztatási és fiskális hatására vonatkozó becslést is tartalmazna. A holttelhervesztéseget a vizsgálati módszer azonosíthatóvá teszi, míg a kiszorítási hatás valószínűleg elhanyagolható (kicsi a valószínűsége, hogy a közmunkán való részvétel önmagában vonzóbbá tegye a piaci állásra jelentkezőket).