

A közfoglalkoztatás összefüggéseinek és hatásainak vizsgálata Hatvanban

Az 1990-es évek első felében a magyar munkaerőpiacon nem várt átalakulás ment végbe: az 1996. évben a mélyponton már csak az aktív korú népesség több mint fele dolgozott, 42 százaléka inaktív volt, és a tartós munkanélküliek százalékos aránya meghaladta az aktív korú népesség 3 százalékát, azaz a munkanélküli lakosság több mint fele egy éven túl nem talált megfelelő állást. Az ezután bekövetkező lassú javulás 2003-ig tartott, majd ettől kezdve a foglalkoztatottak aránya 57 százalék körül stagnált egészen a 2008. évi globális pénzügyi válságig, ami újabb csökkenést hozott hazánkban is. Közkeletű vélekedés szerint a helyzet nem annyira rossz, mint amit az adatok mutatnak, mert a feketén dolgozók népes táborát nem mutatja ki semmilyen hivatalos statisztika (Csoba, 2010). A válság Magyarországra csak 2008 végén gyűrűzött be, és főként a külföldi érdekeltségű, exportra termelő gazdasági szervezetek hajtottak végre létszámleépítést a Nyugat-Dunántúlon, Közép-Dunántúlon, illetve Közép-Magyarországon. Ugyanakkor a hátrányos helyzetű régiók, mint például Észak-Magyarország, Észak-Alföld kevésbé voltak érintettek, ugyanis itt nem voltak nagyobb munkaerő-keresletet támasztó cégek, és a rendszerváltásnál kialakult kereslethiány mai napig jellemző (Szabó, 2013). 2011 óta nagy jelentőségű változás következett be a közfoglalkoztatás rendszerében azzal, hogy a rend-

szerváltás után életre hívott különböző formákat megszüntették, és helyettük egy teljesen új program került kiépítésre.

A változások középpontjában a „segély helyett munka” koncepció áll. Ezen időponttól ugyanis megszűnt a közmunkaprogram, a közcélú munka és a közhasznú munkavégzés, helyükbe pedig 2011. szeptember 1-jével az egységes rendszert alkotó közfoglalkoztatás lépett. A hazai rendszer jellemzője, hogy a programban résztvevők egy sajátos közfoglalkoztatási jogviszonyba kerülnek, amely sok tekintetben közel áll a határozott idejű munkaszerződéshez, pl. jogsultságot biztosít a társadalombiztosítási ellátásokra, és fizetett szabadságra, de az érintettek bére nem éri el a garantált bérminimumot. A közfoglalkoztatás így puffer szerepet játszik a munkanélküliség és a foglalkoztatás között: a tényleges foglalkoztatásnál kedvezőtlenebb feltételekkel próbálja az érintetteket munkavállalásra ösztönözni. Ily módon az eredetileg átmeneti foglalkoztatást biztosító aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökből egy, majd minden álláskereső számára elérhető, elhelyezkedési lehetőséggé vált, mely megosztja a szakértői véleményeket.

A közfoglalkoztatás nemzetközi háttere és tapasztalatai

Leegyszerűsítve az aktív munkaerőpiaci eszközöket két csoportba szokták sorolni: az inkább a munkanélküli élethelyzetet segítő eszközökre (welfare) és az inkább az újra elhelyezkedést ösztönző, esetleg kikényszerítő esz-

közökre (workfare). A welfare jellegű politika a társadalmi szolidaritásra épül. Az ellenzői azt hangsúlyozzák, hogy lehetetlen folyamatosan és személyre szabottan egyszerre megvalósítani a szegénység csökkentését és ösztönözni az egyéni boldogulást. Azokra a programokra használjuk a workfare kifejezést, amelyek „munkavégzést írnak elő a szociális segélyért cserébe”. A workfare típusú programok a halmozottan hátrányos helyzetben lévők számára kevés kitörési lehetőséget nyújtanak (Besley - Coate, 1992; Cseres-Gergely-Molnár-Szabó, 2017).

A közmunkaprogramok mögött a workfare koncepciója húzódik meg, amely szerint a segélyek, jövedelmi transzferek nyújtását valamilyen, a közösség számára hasznos munka végzésének feltételéhez érdemes kötni. Használatuk előfordul különféle fejlettségű országokban. A fejlődő országok gyakorlatában a legtöbb ilyen program alacsony bérért, rövid távú (tipikusan 3–12 hónap) foglalkoztatást kínál, jellemzően az építőipari, agrár- és vidékfejlesztési szektorokban, valamint közösségi (oktatási, egészségügyi, szociális) szolgáltatásokban (Ismail, 2016). A közfoglalkoztatók lehetnek önkormányzatok, civil szervezetek vagy akár magáncégek is. A közmunkát egyre nagyobb mértékben használják a fejlődő világban a szegénység elleni küzdelem, a garantált foglalkoztatás, esetleg az önfoglalkoztatáshoz vezető átmenet céljával, mint pl. Argentínában, Etiópiában, Indiában, Iránban (Shah – Steinberg, 2015; Ismail, 2016; Rosas - Sabarwal, 2016; Karimi, 2018). Számos esetben a leghátrányosabb településekre koncentrálnak, ami már egyfajta szelekció, másrészt a szegények által általánosan elért piaci bér alatt kínálják fel a közfoglalkoztatási béreket (Eardley et al., 1996; Grover - Stewart, 1999). Sok kevésbé fejlett országban szinte az egyedüli munkaerőpiaci beavatkozást jelentik.

E programok a fejlett országokban különösen a gazdasági és pénzügyi válság óta terjedtek el. Az első, és legismertebb ilyen válságkezelő céllal alkalmazott közfoglalkoztatási program a New Deal volt az Egyesült Államokban az 1929-1933. évi válság idején, de aktuálisabb példákkal szolgál az argentin, francia, kínai, dél-koreai vagy akár a lett, portugál program. A fejlett országokban elsősorban valamilyen rövid távú gazdasági sokkra

való reagálásként, vagy magas munkanélküliség esetén, jellemzően rövid ideig alkalmaznak közmunka programokat, elsősorban a munkanélküliek munkába történő visszasegítése céljából. A megcélzott résztvevők általában speciális társadalmi csoportok, és ezért e programok gyakran magukban foglalják az újrafoglalkoztathatóságot is (képzési elemekkel kombinálva), esetenként pedig inkább jóléti funkciókat szolgálnak (Smith, 2006; Kim - Zurlo, 2007; Melo, 2009; Robbins, 2015; Guccio et al., 2014; Ritzen, 2015; Crost, 2016; Schöb et al., 2016; Bertrand, 2017). A fejlett országokban visszahúzódóban van a közmunkaprogramok használata, mert költségesek és más aktív munkaerőpiaci beavatkozások hatékonyabbnak bizonyultak, elsősorban a helyettesítési és kizorítási hatások miatt (Hort, 2001; Douarin-Mickiewicz 2017; Ko-Cho, 2017).

Általánosságban az az értékelők véleménye, hogy amennyiben jól célzottak, a közmunkaprogramok az átmeneti foglalkoztatás biztosításával a szegénység elleni küzdelem, a szociális védőháló eszközei lehetnek, ha nagyon hátrányos helyzetben levő térségekre vagy speciális munkaerőpiaci csoportokra irányulnak (Subbarao et al., 2013, , Ninno et al., 2009; Martín-Antón et al., 2017; Bertrand, 2017). Ugyanakkor abban is egyetértenek a szakemberek, hogy ez a hatás is inkább csak rövidtávon érvényesül, és csak akkor, ha a közmunkás bérek a minimálbérek alatt maradnak (Murgai et al., 2015, Datta – Chakrabarti, 2016). A munkaerőpiaci esélyeket növelő és reintegrációt elősegítő aktív munkaerőpiaci programként azonban a közmunkaprogramok nem állják meg a helyüket, ráadásul meglehetősen költségesek is (Lal et al., 2010; Azam et al., 2013).

A közfoglalkoztatás hazai gyakorlata és értékei

A magyarországi közfoglalkoztatási program egész Európában egyedülálló módon képviseli a közpolitikai választ a válság és a tartós munkanélküliség kezelésére. A hazai közmunka elmúlt időszakban tapasztalható mértéke, célzottsága és az általa elérendő eredmények komplexitása teljesen szokatlan a fejlett országok gyakorlatában. A közfoglalkoztatás mellett és ellen számos érv szól, és a vélemények igen megoszloak. A közmunka segítségével elérendő cél, és az alkalmazásának mértéke dönti el, hogy aktív foglalkoztatáspolitikai

kai eszközként, vagy inkább, mint a szegénység kezelését szolgáló szociálpolitikai intézkedés funkcionál. Kutatási tapasztalatok szerint a társadalom támogatja a "segélyért munka" elvet. A közfoglalkoztatás teszteli a munkavégző képességet, lehetőséget nyújt az önkormányzatoknak a munkaerő költségkímélő foglalkoztatására, évekig tartó munkaviszonyt és folyamatos bevételt jelent az érintett családoknak. A közfoglalkoztatás mértéke a munkanélküliség és a szegénység kezelésének univerzális eszközévé vált, holott elmarad minden olyan értéktől, amely a minimális megélhetés feltétele. Mégis a hátrányos helyzetű településeken az egyetlen lehetőség a formális munkavégzésre, megélhetésre, hiszen a közfoglalkoztatással nagymértékben érintett térségek jelentős részében kevés a munkahely.

A hátrányos helyzetű településeken a közfoglalkoztatás keretében tudják a helyi gazdák alkalmazni a mezőgazdasági tevékenységtől elszokott helyi lakosságot. Az önkormányzatok a leginkább motivált, munkatapasztalattal rendelkező, megbízható munkanélküliek számára e program keretében lényegében folyamatos foglalkoztatást biztosítanak. A közfoglalkoztatási bér magasabb a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegénél, valamelyest mérsékli a szegénységet, de arra nem elég, hogy lehetővé tegye a szegénységből való kitörést (Csehné, 2018; Csoba, 2017; Czirfusz, 2014; Czibere – Molnár, 2017; Koós, 2016; Uszka, 2014; Váradi, 2010; Váradi 2016; Virág, 2017). Ugyanakkor a közfoglalkoztatás működéséről az eddigi kutatások azt is kimutatták, hogy a kiadásai kiszorítják az aktív eszközök alkalmazhatóságát, a munkaerőpiaci reintegráció esélyét nagymértékben csökkentik. A közfoglalkoztatási bér és a munkaerőpiacon elérhető minimálbér közötti bruttó 55 000 Ft-os bértöbblet nem minden esetben motivál elhelyezkedésre. Így legtöbbször a minimális plusz jövedelemért nem választják a sokszor nehéz fizikai munkát. Az egykor átmeneti munkaerőpiaci aktív eszközként definiált közfoglalkoztatás célcsoportját a hátrányos helyzetű térségekben élő, hátrányos helyzetű álláskereső képezik. A közmunkákban a 40-49 éves kor közötti korosztálynak a legmagasabb a részvételi aránya 31,3%-uk alacsony iskolai végzettséggel rendelkező férfi. A munkalehetőségek rendszerint csak egyszerű, képe-

sítést, nem igénylő tevékenységek. A támogatott programokban többnyire a legreménytelenebb, legkilátástalanabb helyzetben levő munkanélkülieket foglalkoztatják, és ezen belül is magas a romák aránya. A közmunkaprogramban részt vevők közel harmada korábban jövedelemptóló támogatásban, szociális ellátásban részesült, vagyis tartósan munka nélkül volt. A részt vevők tehát sem képzettség, sem társadalmi státusz, sem kapcsolatrendszer tekintetében, sem a munkatapasztalatot illetően nem rendelkeznek azzal a tőkével, amivel az elsődleges munkaerőpiacon is elvárt.

A közfoglalkoztatás szegregációs hatása is közismert. Ennek az egyik oka az, hogy a közfoglalkoztatottak zöme olyan munkahelyeken dolgozik, ahol minden alkalmazott közfoglalkoztatott. A közfoglalkoztatási programok eredményezhetik a település bezártságát és konkurenciát teremthetnek a helyi vállalkozóknak. A közfoglalkoztatás ellen szól, hogy stigmatizálja a résztvevőket, miszerint azok is inkább ennek keretében keresnek munkát, akik el tudnának helyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon. Továbbá, az a tény, hogy sok esetben a végzett feladatok értelmetlenek, demoralizálóak (Csehné, 2007; Csoba, 2010; Cseres-Gergely-Molnár, 2014; Fazekas, 2015; Frey, 1995; 2007; Koltai, 2014; Kulinyi, 2013; László, 2016; Scharle, 2013).

Magyarországon 1996 és 2006 között átlagosan 30-40 ezren dolgoztak valamilyen közfoglalkoztatási formában. Ez a létszám 2009-től 60-100 ezerre nőtt, 2013-ban pedig megközelítette a 200 ezret. 2017-ben 190 ezer, 2018 januárjában 150 ezer, 2020-ban pedig 100 ezer fő a tervezett létszám. Bár a csökkenés szemmel látható, de ez az érték nemzetközi viszonylatban még mindig magasnak számít.

Az ország nemzetközi összehasonlításban sokat is költ közfoglalkoztatási programokra, és keveset egyéb munkaerőpiaci eszközökre, amelyek a munkanélküliek átképzését vagy munkakeresését segítenék. A közfoglalkoztatásra fordított költségvetési kiadások 2011-től 2016-ig folyamatosan emelkedtek (70 milliárd Ft-ról 340 milliárd Ft-ra), de a 2018-as tervezet ennél jóval alacsonyabb érték (220 milliárd Ft). Mindezen kritikai irányok összessége ellenére véleményünk szerint a közfoglalkoztatás nem tekinthető hagyományos foglalkoztatáspolitikai aktív eszközhöz,

hiszen fontos szerepet játszik a felzárkóztatásban, a szociálpolitikában, valamint a településüzemeltetés és fejlesztés területén is. A helyi erőforrások mobilizálása révén a közösségfejlesztésnek, helyi gazdaságfejlesztésnek is egy fontos eszköze, hiszen a munka világában való tevékenység fontos része e személyiség fejlesztésének.

A vizsgálat főbb eredményei

A közfoglalkoztatással szemben a közéletben leggyakrabban felhozott kritikák a következők: csak átmeneti jellegű, nem vezet vissza az elsődleges munkaerőpiacra, nem javítja a foglalkoztathatóságot, tartós foglalkoztatási lehetőségeket szoríthat ki. A vizsgálat a közfoglalkoztatásban résztvevő munkavállalók (103 fő) véleményének kérdőíves feltérképezését tűzte ki célul a Hatvani Kirendeltség körzetében. Nyilván a minta nagysága nem ad lehetőséget országos összefüggések levonására, de véleményünk szerint adalékot adhat a közfoglalkoztatás megítélésének, fejlesztésének folyamatában.

A vizsgált közfoglalkoztatásban részesülőök demográfiai összetétele, iskolai végzettség szerinti megoszlása a regisztrált munkanélkülieknél jóval kedvezőtlenebb képet mutat, körükben az idősebb, iskolázatlanabb csoportok jelentősen felülreprezentáltak. A vizsgálat eredményei rámutattak, hogy a Kirendeltség körzetében főként a 8 általános vagy alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkező férfiak számítanak hosszú távon erre a foglalkoztatási formára. A felmérésben részt vevők 35 százaléka már egy éve nem dolgozott közfoglalkoztatáson kívül más munkaviszonyban. 2 éve 11 százalékuk, 3 éve 32 százalékuk, 4 éve 8 százalékuk, 5 éve 14 százalékuk nem volt jelen az elsődleges munkapiacra. A minta közel egyharmada rendszeresen (több mint 4 alkalommal) vett részt közfoglalkoztatási programban. Az érintettek közel harmada (29%) többször dolgozott már jelenlegi munkahelyén. Különösen a férfiakra jellemző, hogy háromnál több alkalommal szezonális munkaként forogtak vissza rendszeresen a közfoglalkoztatásba. A nők esetében a szakmával vagy érettségivel rendelkezők több mint háromnegyede számít arra, hogy több alkalommal is dolgozik majd közfoglalkoztatásban. Az adott kirendeltségen az adatok tanúsága szerint a közhasznú foglalkoztatást követően éves átlagban a munkanélküliek 13 százaléka helyezkedett el a

munkaerőpiacon, ami az országos tendenciához hasonló eredményeket mutat. A vizsgált minta adatai alapján a fiatalabb generáció tagjai az aktív eszközben való részvételt követően nagyobb arányban helyezkednek el a munkaerőpiacon, mint az idősebb korosztályba tartozók. A 36-45 évesek esetében a „parkoltatás”, az átmeneti jövedelemhez juttatása a jellemző. A 45 év fölöttiek pedig alig jutnak be a programba, és ez az aktív eszköz legkevésbé segíti az ő esetükben az elhelyezkedést. A megkérdezett közfoglalkoztatott dolgozók legnagyobb része (77%) elégedetlen volt a közfoglalkoztatási bérével, de mindegyikük elfogadhatónak tartaná az összeget, ha a minimálbérnek megfelelő értékű lenne.

A vizsgálatunk alanyai 78%-ban végeznek fizikai munkát főleg kommunális területen. Ennek megfelelően a vizsgált mintában dolgozók többsége segédmunkát végzett (68%), ők főként általános iskolai végzettséggel rendelkeznek. A megkérdezettek véleménye a végzett munkatevékenységről többnyire homogén: úgy vélik, hogy munkájuknak mérhető, és érezhető eredményeik vannak. A mintát alkotók úgy nyilatkoztak, hogy a foglalkoztatás alkalmával új ismereteket szereztek, melyeket használni tudnak a mindennapi életben is, jól érzik magukat a munkahelyükön, és ezt a munkalehetőséget legtöbbször a batáinak is ajánlaná. Elmondásuk szerint elégedettséggel tölti el őket, hogy hozzájárulnak a környezetük szépüléséhez. Sok válaszadó korábban elképzelhetetlennek tartotta, hogy közfoglalkoztatásban dolgozzon. Akkoriban inkább visszautasították a felajánlott munkalehetőséget, vállalva a szankciót, hogy ezzel egy évre elveszítik az ellátásukat. Akiknek volt lehetőségük bekerülni önkormányzati fenntartású intézményekbe, azok viszont nagyon büszkék voltak rá, hogy milyen környezetben, milyen „felelősséggel járó” munkakörben dolgozhatnak.

Amióta a közfoglalkoztatás kibővült az országos foglalkoztatókkal, azóta többszörösére nőtt a munkalehetőségek száma. Ezek már sokkal nagyobb szabadságot jelentenek a dolgozóknak, nagyobb csoportokban, közterület és települési határon kívül, a természetben dolgoznak, sokkal kötetlenebb munkavégzéssel. Így megfogalmazható, hogy megnőtt a „bizalmi” jellegű állások száma. A megkérdezettek jelentős része összes-

ségében jól érzi magát abban a közösségben, ahol dolgozik. A megkérdezettek döntő része ugyan kényszerből vállalja el a munkát, de véleményük szerint jó tartozni egy közösséghez, nincsenek teljesíthetetlen követelmények, és sokszor kötetlen a munkaidejük. A közfoglalkoztatottak a családok hétköznapijaiban bekövetkező változásokat elégedetten élik meg. A megkérdezettek úgy vélekedtek, hogy családjaik anyagi helyzete kissé javult, ezért szívesen ajánlanák másoknak is a közfoglalkoztatás lehetőségét.

A megkérdezettek véleménye szerint az elvégzett tevékenység által egyéni sikereket is megélik. A résztvevők jó hangulatú közösségekről számoltak be, nem ritka a baráti kapcsolatok kialakulása sem. A sikert a kapcsolati háló megteremtésében, a napirend kialakításában, a munka biztosította hasznosság érzésének kialakulásában, a családi jövedelmek emelésében, és ez által a családfenntartói státusz növekedésében látják. Sokakat kiemel az a feladat, amit rábíznak, örömmel tölti el őket, hogy megbíznak bennük, hogy olyan emberekkel dolgozhatnak együtt, akik felettesüként tisztelettel beszél velük és róluk.

A közfoglalkoztatottakkal végzett kérdőíves felmérés alapján az alábbi összegző következtetések fogalmazhatók meg:

Az ügyfelek 3-4 alkalmas közfoglalkoztatása elég erős beragadási hatást mutat. A vizsgálat során több megkérdezettel történt személyes elbeszélgetés következtében fényt derült arra, hogy szerintük azért maradnak benne a körforgásban, mert nincs idejük munkahelyet keresni.

A vizsgálat során kiderült, hogy könnyebben reintegrálódnak azok a munkanélküliek, akik csak egyszer vettek részt közhasznú munkában, mint azok, akik többször. Vélhetően 5-6 alkalomnál többszöri közfoglalkoztatást követően már alig lesz esélyük a nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatásra.

A 25 év alatti fiataloknál erősebb „tranzíciós hatást” tapasztalunk, mint az idősebb korosztály esetében. A program hatása tehát szignifikánsan összefügg az életkorral. A közfoglalkoztatásban részt vevő 25 évesnél fiatalabbak bíztak a nyílt munkaerőpiaci elhelyezésben, míg a 26 évnél idősebbek sokkal inkább el tudják képzelni a közfoglalkoztatásban való többszöri részvételt.

A közfoglalkoztatásban végzett munka jellege többnyire képzettséget nem igénylő fizikai munka. Az alacsony presztízs ellenére a végzett munka egy idő után fokozza az egyén önbecsülését és a hasznosságérzetét.

A résztvevők közül legtöbben munkaismeretük és anyagi helyzetük változásában látják leginkább a közfoglalkoztatás hatását.

A programban résztvevő munkáltatók legnagyobb részben a polgármesteri hivatalok voltak, akik hosszú éveken keresztül foglalkoztatták a munkavállalókat. Az általuk végeztetett tevékenységek közterületi jellegűek voltak.

A közhasznú foglalkoztatás szociálpolitikai jellege erősödést mutat.

Az elvégzett vizsgálat alkalmával többnyire olyan vélemények fogalmazódtak meg, amelyek nem vitatják a programok eredményeit. Természetesen a kívülről ezekről másképp gondolkodnak, hiszen mind a hazai mind a nemzetközi példák számos kritikát generálnak. A vizsgálatunk eredményeként néhány konkrét javaslat realizálódik, melyek a közfoglalkoztatási rendszer fejlesztéséhez, a tevékenységeknek bővítéséhez, a díjazás teljesítményhez való igazításához és a különböző foglalkoztatási formák (főállás, részmunkaidő, megbízás, önkéntes munka) kialakításához kapcsolódnak. Mindezek alapján véleményünk szerint a közfoglalkoztatás, a munkahelyteremtés, és a képzések együttes alkalmazása adhat szerteágazó megoldási lehetőségeket (pl. szociális szövetkezetek) a leszakadó települések foglalkoztatási nehézségeire.

Összegző megállapítások

A magyar közfoglalkoztatási rendszer akár ráfordításokat, akár a résztvevők számát tekintjük, egyedülálló egész Európában, mely a 2010 utáni időszak egyik legfontosabb foglalkoztatáspolitikai jellegű programjává vált. Ennél fogva rövid és hosszú távú hatásainak elemzése fontos feladat. A szakirodalom számos érvet sorakoztat fel a közfoglalkoztatás mellett és ellen. A különböző

szakterületek kutatói a bírálatokban azt emelik ki, hogy a mai közmunkarendszer nem egy átmeneti foglalkoztatási zavart akar megoldani, hanem ez lett egymaga a foglalkoztatás, továbbá, hogy nem az a célja, hogy új értéket termeljen, hanem hogy a szociális ellátásra való jogszerző időt legyen hol megszereznie az ebből kiszoruló társadalmi rétegnek. A szubvencionált munkavégzés nem, vagy csak kevésbé járul hozzá, hogy a támogatott munkavállaló a munka során szerzett tapasztalatai segítségével tartósan elhelyezkedjen a munkaerőpiacon, noha ez a cél az eszköz eredeti funkciója. A közfoglalkoztatás esetenként egyenesen hátráltatja a későbbi munkába állást, hiszen álláskeresésre fordítható időt vesz el a munkanélküliektől.

Más vélemények támogató jellegűek, és azt hangsúlyozzák, hogy vannak térségek és olyan munkavállalói csoportok, akiknek a foglalkoztatási nehézségei és megélhetése a jelenlegi gazdasági körülmények között nem nélkülözheti a közfoglalkoztatást. Ezt az álláspontot képviselők szerint a közmunkások olyan tartósan munka nélkül lévő személyek, akik nincsenek már a teljesítőképesség elfogadható szintjén, szaktudással a legtöbb esetben nem is rendelkeznek, ezért amúgy sem foglalkoztatnák szívesen a piaci szereplők az érintetteket. Ugyanakkor abban egyetértenek a szakemberek, hogy a legfőbb cél a közmunkába való „beragadás” elkerülése. A program átláthatósága, feltételeinek tisztasága és garantált színvonalának biztosítása az országos politika feladata.

CSEHNÉ PAPP IMOLA
– NAGY HENRIETTA
– KÁPOSZTA JÓZSEF

Absztrakt

Az Európai Unióban nincs teljesen egységes foglalkoztatáspolitikai, így a közmunka programok jellemzői sem egyformák az egyes tagországokban. A magyar közfoglalkoztatási program nagyságrendje Európában egyedülállóan tekinthető. Az 1991. évi IV. törvényben a közhasznú foglalkoztatás úgy jelent meg, mint a munkanélküliség alternatívája, az állástalanok munkaerőpiaci reintegrációját átmenetileg biztosító kényszermegoldás, amelynek célja, hogy azokat segítsék munkához, akik önhibájukon kívül nem képesek elhelyezkedni. A 2008-2010-es globális okozta növekvő munkanélküliség és szegénység csökkentése érdekében a kormányzat foglalkoztatáspolitikai megoldásokat keresett az ún. „egységes közfoglalkoztatási” program bevezetésével, mely mára egy kvázi második piacot hozott létre. Sokak szerint ez lett „a” foglalkoztatás, amely visszafoghatja a gazdaságfejlesztési programokat. Tanulmányunk célja a program sajátosságainak áttekintése, arra fókuszálva, hogy mennyire hatékony a rendszer és, hogy miként képes betölteni rendeltetését. Az elemzés során a rendelkezésre álló nemzetközi és hazai szakirodalomra, valamint saját kutatásunk eredményeire támaszkodtunk, melyek rámutatnak, hogy a próbálkozás helyénvaló, mindamellett számos hiányossággal bír, ami korrekciót igényel.

Kulcsszavak: aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök, közfoglalkoztatás, munkaerőpiac, munkanélküliség, szegénység

Felhasznált irodalom

- Bertrand, M., Crépon, B., Marguerie, A., Premand, P. (2017): Contemporaneous and Post-Program Impacts of a Public Works Program. 57. P.
- Besley, T., Coate, S. (1992): Workfare versus welfare: Incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs. *The American Economic Review*, 82(1), pp. 249-261.

Crost, B. (2016): Can workfare programs offset the negative effect of unemployment on subjective well-being? *Economics Letters*, 140, pp. 42-47.

Czibere, I., Molnár, E., (2017): Labour market perspectives of young women living in extreme poverty in closed rural space: the case of a Hungarian-Romanian cul-de-sac border village. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*. 23. pp. 7-26.

Czirfusz M. (2014). Az egyenlőtlen földrajzi fejlődés és a magyarországi közmunka. In: *Munkaerőpiaci tükrök, 2014. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest*, pp. 325-327.

Csehné Papp I. (2007): A közhasznú foglalkoztatás jogi és humán vonatkozású változásai az utóbbi tíz évben, *Munkaügyi Szemle*. 4. pp. 15-19.

Csehné Papp I. (2018): A közhasznú foglalkoztatottak főbb jellemzőinek változása 20 éves időtávban. Egy kistérségi kutatás eredményei. *Munkaügyi Szemle*. 2.

Cseres-Gergely Zs., Molnár Gy. (2014): Munkapiaci helyzet a közfoglalkoztatásból való kilépés után. In: *Munkaerőpiaci tükrök, 2014. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest*, pp.143-153.

Cseres-Gergely Zs., Molnár Gy., Szabó T. (2017): Expenditure responses, policy interventions and heterogeneous welfare effects in Hungary during the 2000s. *Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Budapest*. 44 p.

Csoba J. (2010): "Segély helyett munka" A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai *Szociológiai Szemle* 20. pp. 26-52.

Datta, P., Chakrabarti, S. (2016): Gains from short-term public works: A review of performance of MGNREGA in Tripura. *The NEHU Journal*. 1. pp. 57-77.

Douarin, E., Mickiewicz, T. (2017): Unemployment and Labour Market Policies. In: *Economics of Institutional Change*. pp. 205-226

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. és Whiteford, P. (1996): *Social Assistance schemes in the OECD countries. Volume 1. Synthesis report, DSS Research Report 46, London: HMSO.*

Fazekas K. (2015) *Közfoglalkoztatás, foglalkoztatáspolitikai, gazdasági növekedés*. In: *A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai - javasolt fejlesztési irányok, 2015.11.25, Budapest*. 8-11.

Frey M. (1995): A közhasznú foglalkoztatás munkaerőpiaci hatásai: Egy empirikus kutatás tanulságai. In: *A jövő munkahelyeiért [1. köt.]*. Bp.: *Struktúra-Munkaügy*, 1995. pp. 132-147.

Frey M. (2007): A közhasznú foglalkoztatás munkaerőpiaci hatásai, http://old.ektf.hu/~juhasz.istvan/human_erof_akt_k/Munkaerszazalakf5piaciszazalak20tszazalakfckszazalakf6r/2007/frey.pdf. Letöltés: 2017. december 1.

Grover, C., Stewart, J. (1999): Market workfare: Social Security, social regulation and competitiveness in the 1990s', *Journal of Social Policy*, vol. 28, 1, pp 73-96.

Guccio, C., Pignataro, G., Rizzo, I. (2014): Do local governments do it better? Analysis of time performance in the execution of public works. *European Journal of Political Economy*, 34, 237-252.

Hort, S. (2001): Sweden-still a civilized version of workfare activating the unemployed, a comparative appraisal of work-oriented policies, *New Brunswick, Transaction Publishers*, pp. 243-266.

Ismail, M. A. (2016): *Globalization and new international public works agreements in developing countries: an analytical perspective*. Routledge. 316. p.

Karimi, Z. (2018): Public Works Programs as a Strong Means for Land and Water Conservation in Iran. In: *Full Employment and Social Justice*. pp. 109-138.

Kim, T. K., Zurlo, K. A. (2007): Factors that influence workfare program participants: focusing on South Korea's Self-Sufficiency Program. *Int'l Soc. Work*, 50, 796.p.

Ko, H., Cho, H. (2017): Revisiting the effectiveness of the employment-oriented welfare state: Considering the quality of employment achievement. *Asian Social Work and Policy Review*, 11 (2), pp. 158-167.

- Koltai L. (2014): A közfoglalkoztatottak jellemzői. *Munkaügyi Szemle*.3:60-69.
- Koós B. (2016): Közfoglalkoztatás a mezőgazdaságban. *Tér és Társadalom* 3. pp. 40-62.
- Kulinyi (2013): A közfoglalkoztatás változó céljai. *Munkaügyi Szemle* 1. 17-26.
- Lal, R., Miller, S., Lieuw-Kie-Song, M., Kostzer, D. (2010): Public works and employment programmes: Towards a long-term development approach (No. 66). Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth. 73 p.
- László Gy. (2016): A hátrányos helyzetűek foglalkoztatási nehézségei. *Opus et Educatio*, 3 (3).
- Martín-Antón, M., Negro, V., del Campo, J. M., López-Gutiérrez, J. S., Esteban, M. D. (2017): The Gigantism of Public Works in China in the Twenty-First Century. *Sustainability*, 9(9), 1581.
- Melo, J. J. D. (2009): Public works policy in Portugal: a case study in unsustainability.
- Murgai, R., Ravallion, M., & van de Walle, D. (2015). Is workfare cost-effective against poverty in a poor labor-surplus economy? *The World Bank Economic Review*, 30(3), 413-445.
- Ninno, C. D., Subbarao, K., Milazzo, A. (2009). How to Make Public Works Work: A review of the experiences (No. 48567). *The World Bank*. 93 p.
- Ritzen, J. (2015): Happiness as a guide to labor market policy. *IZA World of Labor*.
- Robbins, B. (2015): Public Works. *University of Edinburgh Postgraduate Journal of Culture & the Arts*, (21).
- Rosas, N., Sabarwal, S. (2016): Public Works as a Productive Safety Net in a Post-Conflict Setting. 33 p.
- Scharle Á. (2013): A közfoglalkoztatás mérete és költsége. In: *Munkaerőpiaci tükrök*, 2013. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, pp. 61-62.
- Schöb, R., Knabe, A., & Weimann, J. (2016): The subjective well-being of workfare participants: Insights from a Day Reconstruction Survey.
- Shah, M., Steinberg, B. M. (2015): Workfare and Human Capital Investment: Evidence from India (No. w21543). *National Bureau of Economic Research*. 38. p.
- Smith, J. S. (2006): *Building New Deal Liberalism: The Political Economy of Public Works, 1933-1956*. Cambridge University Press
- Subbarao, K. et. al (2013): *Public Works as a Safety Net*. The World Bank, Washington D.C., 430 p.
- Szabó A. a. (2013): A közfoglalkoztatás jelentősége két gazdasági recesszió tükrében. *Esély*.4:73-86.
- Uszkai A. (2014): Innováció és oktatás az élhetőbb vidékért. *A Falu*, 29 (2), pp. 75-85.
- Váradai M (2016): Értékteremtő közfoglalkoztatás periferikus vidéki terekben. *Esély* 1 pp. 30-57
- Váradai M. (2010): A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben. *Esély*. 1. pp.79-99.
- Virág T. (2017): A cigányfalu, mint jelenség és értelmezési keret. *Replika*, 104 (4), pp. 45-62.
- Jegyzetek
1. Az adatgyűjtésben Kerek Ágota emberi erőforrás tanácsadó volt segítségünkre.
 2. PhD. habil. egyetemi docens, Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, e-mail: papp.imola@gtk.szie.hu
 3. PhD. habil. egyetemi docens, Szent István Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, e-mail: nagy.henrietta@gtk.szie.hu