Közgazdász Fórum
Forum on Economics and Business
18 (124), 31–49.
2015/3

Introducing the situation of the participants in the public employment programmes in Hajdúböszörmény 2009–2013

JUDIT OLÁH – ANDREA SZABÓ

The article focuses on the impact of public employment programs from 2009 to 2013 in Hungary. The empirical researches have been conducted in the Northern Great Plain Region, in Hajdúböszörmény. One survey was carried out in 2009 among the participants of the *Pathway to work* program, and another in 2013 among the participants of the *Startwork pilot project*. From the two different micro-level surveys it can be concluded that in a typically rural settlement, with an average unemployment rate, where the primary labour market is closed and there are no job vacancies, the local government repeatedly include the unemployed into new public employment programs due to the lack of possibilities.

Keywords: unemployment rate, employment policy, governmental subsidy, public work, labour market.

JEL codes: J10, J24, J62.

Kiadó: Romániai Magyar Közgazdász Társaság és a Babeș–Bolyai Tudományegyetem
Közgazdaság- és Gazdálkodástudományi Karának Magyar Intézete
ISSN: 1582-1986 www.econ.ubbcluj.ro/kozgazdaszforum

Közmunkaprogramban résztvevők munkapiaci helyzetének ismertetése Hajdúböszörményben a 2009–2013 közötti időszakban

OLÁH JUDIT[1] – SZABÓ ANDREA[2]

Jelen tanulmány a 2009–2013 közötti közfoglalkoztatási programok magyarországi hatására fókuszál. Az empirikus kutatások az Észak-alföldi Régióban található Hajdúböszörményben folytak, ahol 2009-ben az *Út a munkához program*, 2013-ban pedig a *Startmunka kistérségi mintaprojekt* résztvevői között végeztünk felmérést. Mindkét mikroszintű vizsgálat arra enged következtetni, hogy egy tipikusan vidéki településen, ahol a munkanélküliségi ráta nem kiemelkedő országos viszonylatban, az elsődleges munkaerőpiac zárt és nincsenek új munkahelyek, az önkormányzat jobb lehetőség híján újra közfoglalkoztatási programokba vonja az érintett célcsoportot.

Kulcsszavak: munkanélküliségi ráta, foglalkoztatáspolitika, állami támogatás, közfoglalkoztatás, munkaerőpiac.

JEL kódok: J10, J24, J62.

Bevezető

Mai modern társadalmunk világméretű problémája a munkanélküliség. Az Európai Unióban a munkanélküliségi ráta viszonylagos állandóságot mutatott 2002-től 2006-ig, ekkor egy radikális csökkenés mutatkozott, a legalacsonyabb értéket pedig a válság előtti évben, 2008-ban mérték (6%). A válság kirobbanása az európai uniós munkanélküliségi rátára is hatással volt, 2009-re már 1,6%-kal, 2010-re és 2011-re már 2,3%-kal emelkedett a 2008-as értékhez képest. Csekély optimizmusra adott okot az, hogy az emelkedés 2011-re kis időre megállt: 2010-ben és 2011-ben szintén 8,3% volt a munkanélküliségi ráta értéke. Sajnos ez a csekély optimizmus is hamar megtört, mivel 2012-ben ez az érték már elérte a 9,1%-ot (Eurostat 2013).

[1] PhD, egyetemi docens, Debreceni Egyetem Gazdaságtudományi Kar, e-mail: olah.judit@econ.unideb.hu.

[2] PhD, kutató munkatárs, Országgyűlés Hivatala, e-mail: phdandiszabo@gmail.com.

Bár a probléma megszüntetésére nincs mód, de minden gazdaság alapvető feladata a munkanélküliség kezelése, a velejáró feszültségek enyhítése a passzív munkanélküli ellátás rendszerével, de mindenekelőtt a legfontosabb a foglalkoztatási szint emelése az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök, munkaerő-piaci szolgáltatások segítségével, a munkába helyezéssel, Magyarországon és külföldön egyaránt (Oláh 2012). Az állami beavatkozás tehát elkerülhetetlen. A gazdasági világválság során az alkalmazott gazdaságpolitikai intézkedések között ismét népszerűvé váltak az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök. Történetük a negyedik Kondratyev-ciklus leszálló szakaszához köthető (az 1970-es évek olajválsága), amikor az Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) országok kormányai anticiklikus intézkedések meghozatalára kényszerültek a munkaerő-piaci elégtelenségek miatt, és közpénzekből kívánták növelni a munkaerőpiac allokációs funkcióját (Dar–Tzannatos 1999). Ezen eszközök célja kezdetektől fogva a munkanélküli személyek átmeneti visszavezetése volt a munka világába, a munkavégző készségének megőrzése, fejlesztése és a kapcsolódó szolgáltatások hatékonyságának javítása (Employment Outlook 1993).

A tanulmány fókuszában a gazdasági válságot követő időszakban Magyarországon bevezetett két közfoglalkoztatási program, az UMA és a *Startmunka kistérségi mintaprojekt* tranzitív hatásának vizsgálata áll. Ezen programok esetén döntő kérdés akár kormányzati, akár lokális, akár az érintettek szintjén, hogy a részvételt követően el tudnak-e helyezkedni a támogatott munkavállalók az elsődleges munkaerőpiacon, van-e a programoknak tranzitív hatása, vagy nagyobb a valószínűsége a támogatott programokban való újrafoglalkoztatásnak.

Szakirodalmi áttekintés és fogalmi keret

Munkaerő-piaci válságkezelés az Európai Unió országaiban

A vizsgált 2009–2013-as időszakban az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosságát mi sem jelzi jobban, mint hogy az Európa 2020 stratégia kifejezetten új eszközök kidolgozásának tervezetét tartalmazta (EC 2010). Ezen eszközök sokszínűsége országonként eltérő, viszont

szinte mindenhol, mind a ráfordítást, mind a résztvevők számát illetően, a képzési programok (általános, szak-, munkahelyi), a foglalkoztatástámogatási programok (bértámogatás stb.) és a közhasznú foglalkoztatás bizonyulnak a legfontosabbaknak (Dar–Tzannatos 1999; Boone–Ours 2004; Hudomiet–Kézdi 2008).

Az Unió országaiban eltérő hangsúlyt kapott a közfoglalkoztatás, mind ráfordítás, mind az érintett célcsoport nagyságát vagy az eszköz differenciáltságát tekintve. A jelen cikkben részletesen tárgyalt magyarországi közfoglalkoztatási rendszer megítéléséhez néhány külföldi példát célszerű kiemelni Koltai (2013) tanulmánya alapján:

• Lettországban a válság következtében kialakult magas munkanélküliség átmeneti megoldására a kormány elindított egy Válságkezelő Közmunkaprogramot, ahol nem munkaszerződéssel, hanem együttműködési megállapodás alapján dolgoznak a kedvezményezettek, rendkívül alacsony bérért, amely a piaci munkaviszonyra jellemző bérezés és a segélyezési szint között mozog.

• Csehországban a közfoglalkoztatási programok legfőbb célja a bevontak munkaszocializációjának fenntartása.

• A finn rendszer ellenzi az újbóli részvételt, és hathónapi megszakítást ír elő két részvétel között, arra hivatkozva, hogy a támogatott foglalkoztatás rendszerében való ciklikus részvétel nem javítja a résztvevők munkaerő-piaci helyzetét, hanem elősegíti a beragadási hatást.

• Az ír közfoglalkoztatás sajátossága a projektszerűség: a bevont álláskeresők meghatározott ideig, részmunkaidőben dolgozhatnak egy projektben, és ez a munkaviszony egyszer meghosszabbítható. Nem cél a munkaerő-piaci reintegráció, amely megkérdőjelezi a rendszer fenntartásának érdekeltségét.

A magyarországi közfoglalkoztatási formák ismertetése

A 2000-es évek közepén a munkanélküliség nőni kezdett, majd a 2009–2010-es válság tovább rontott a helyzeten. 2011-ben a KSH[3]/ILO[4]

[3] Központi Statisztikai Hivatal.
[4] International Labour Organization – Nemzetközi Munkaügyi Szervezet.

által használt MEF (munkaerő-felmérésből származó) munkanélküliségi ráta Magyarországon 10,9% (az EU-27 esetén 9,6%), míg a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnál (NFSZ) regisztrált álláskeresők rátája 13,2% volt. Az előbbi 467,9 ezer főt, az utóbbi 582,9 ezer regisztrált munkanélkülit takart. 2013-ra a helyzet valamelyest javulni látszott, de ebben nagy szerepe volt a közfoglalkoztatásnak. 2013-ban a MEF-ráta 10,2%-ra mérséklődött, az NFSZ szerinti érték 11,9% volt. 2014-re újabb látványos statisztikai értékcsökkenés következett be: a MEF-ráta 7,7%-ra, az NFSZ szerinti érték 9,7%-ra mérséklődött (ez 343 ezer MEF, illetve 422 ezer regisztrált munkanélkülit jelentett).

Akár a KSH/ILO által használt MEF vagy az NFSZ által nyilvántartott adatokat tekintjük át, a látszólagos munkanélküliség-csökkenés mögött álló kedvezőtlen folyamatok változatlanok. A tartósan (egy éve vagy annál hosszabb ideje) munkanélküliek aránya 2013-ban még mindig magas, a munkanélküliség átlagos időtartama sem javult, míg az álláskeresői ellátások szigorítása miatt feltételezhetően sokan eltűntek a nyilvántartásból (NFSZ 2014).

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fő célcsoportját a regisztrált álláskeresők adják, de a Magyarországon legnépszerűbb eszköz, a közfoglalkoztatás, az aktív korú, munkaképes, de a munkaerőpiacról kiszorult, szociális ellátásban részesülő munkavállalók bevonását szolgálja. A közfoglalkoztatás kialakulása és intézményesülése már a 90-es évek óta tart, jelen cikk szempontjából két centralizált, kiterjedt nemzeti programot célszerű felvázolni.

A korábbi közfoglalkoztatási formák (közmunka, közcélú vagy közhasznú munka) helyett 2009 áprilisától bevezették az *Út a munkához* (UMA) elnevezésű közcélú programot (UMA 2009), amely nemzetközi szinten főleg az északi és a kontinentális Európára jellemző univerzális programokhoz hasonlított (Hudomiet–Kézdi 2008), és kiemelt célja volt, hogy az önkormányzatok hatáskörébe tartozó, jóléti ellátásban részesülő, munkaképes, aktív korú, tartósan munkanélküli személyeket fokozottabb mértékben bevonja a közfoglalkoztatásba, rendszeres munkabér ellenében. Gyakorlatilag a korábbi rendszeres szociális segélyben részesülők célcsoportját differenciálta, új jogcímként bevezetve az „aktív

korúak pénzbeli ellátását", amelyen belül megmaradt a klasszikus segélyezett csoportja, míg a közfoglalkoztatásba bevonható munkaképes személyek rendelkezésre állási támogatást (RÁT) kaptak. Az önkormányzatoknak éves szintű közfoglalkoztatási tervet kellett készíteniük, amely során a 95%-os támogatás miatt minél több személy foglalkoztatására törekedtek. A számokat tekintve 2009-ben 103 247 fő vett részt az UMA programban, míg a közfoglalkoztatás teljes keretében csupán közel 140 000 fő dolgozott támogatott státuszban, amely összességében jóval kevesebb a korábbi évekhez képest, és nem vezette le a munkaerő-fölösleget sem (Tajti 2009). Az UMA-t a 2010-es kormányváltást követően megszüntették. A statisztikai adatokban nyomon követhető a program megszűnése, hiszen a munkaszerződések lejártát követően 2010 februárjában közel 660 000 munkanélkülit regisztráltak (NFSZ 2013).

Az érintettek minimális aránya került vissza az elsődleges munkaerőpiacra, tehát a program tranzitív hatása gyenge volt, sokkal inkább egy olyan életstratégia kialakulását segítette elő, amely az átmeneti munkalehetőséggel a segély vagy álláskeresési ellátás megszerzését ösztönözte, illetve előreláthatólag erősíthette a közfoglalkoztatásban való bennragadást. A „locking-in effect"-ként elterjedt szakkifejezés szerint az érintettek a programban való részvétel után felhagynak a munkakereséssel, és az elhelyezkedés szempontjából kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek a kiinduláshoz képest. Nemzetközi és hazai kutatások is alátámasztották mindezt, miszerint képzések vagy közfoglalkoztatási programok esetén, többszöri részvétel után az érintetteknél úgynevezett eszközfüggőség alakult ki, amely nemkívánatos csapdahelyzet (Boone–Ours 2004; Hudomiet–Kézdi 2008; Csoba et al. 2010; Szabó 2013).

2011. január 1-jétől a kormány meghirdette a *Nemzeti Közfoglalkoztatási Programot*, amelynek célja az értékteremtő közfoglalkoztatás jogi kereteinek megteremtése, és a munkaképes lakosság, az álláskeresők munkához juttatása, foglalkoztatásának elősegítése (NGM 2011). Időtartam szerinti közfoglalkoztatás-típusokat vezettek be: rövid időtartamú közfoglalkoztatás (1-4 hó, napi 4 óra), hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás (12 hó, napi 6-8 óra), országos programok vis maior helyzetekre (pl. Katasztrófavédelmi Felügyelőség, nemzeti parkok, erdőgazdaságok)

és a legalább 60 napos foglalkoztatás esetén igényelhető közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás. [NGM 2011; 375/2010 (XII. 31.) kormányrendelet; 171/2011(VIII. 24.) kormányrendelet].

Elindult a *Startmunka kistérségi mintaprojekt*, amely többféle profil keretében (értékteremtő foglalkoztatás, mezőgazdasági mintaprojekt, kistérségi startmunka, energiatermelés, közfeladatok ellátása, illegális hulladéklerakó helyek felszámolása stb.) némi mozgásteret adott a szervezőknek a bérpótló juttatásban részesülők vagy álláskeresők foglalkoztatására.

Az aktív munkaerő-piaci eszközökről készített elemzés szerint 2011-ben a közfoglalkoztatásban érintettek létszáma 265 607 fő volt, amely közel duplája a korábbi két évhez képest, 2012-ben pedig már 311 511 bevont főt tartottak nyilván (NFSZ 2012).

Összehasonlításképp ki kell emelni, hogy míg az UMA idején a korábban inaktív kedvezményezettek munkanélküliként regisztráltatták magukat, addig 2011 óta, ha egy álláskereső közfoglalkoztatási jogviszonyba kerül, amely a Munka Törvénykönyvének hatálya alá tartozó speciális munkaviszony, foglalkoztatottnak minősül és nem munkanélkülinek, ezért a statisztikában a foglalkoztatottak és az álláskeresők aránya megváltozott (Kézdi 2011).

A kutatás módszere

A kutatás központi kérdése, hogy képes-e a közfoglalkoztatás visszavezetni az érintetteket az elsődleges munkaerőpiacra, vagy elkerülhetetlen a támogatott foglalkoztatási programokban való ciklikus részvétel?

Az empirikus kutatások Hajdúböszörményben készültek, ahol 2009-ben az *Út a munkához program*, 2013-ban pedig a *Startmunka kistérségi mintaprojekt* résztvevői között végeztünk felmérést. Habár két eltérő célú kérdőíves panelvizsgálat mintájáról van szó, mégis a felállított hipotézisek mentén, együttesen tárgyalható a közfoglalkoztatási programok tranzitív hatása. Első hipotézisünk szerint a megkérdezettek több mint 50%-a legalább már egy alkalommal részt vett a közfoglalkoztatásban. Második hipotézisünk ehhez kapcsolódóan az volt, hogy a megkér-

dezettek többsége nem utasítja vissza az újbóli támogatott foglalkoztatás lehetőségét.

Az első adatfelvétel egy hatásvizsgálati kutatásból származik, amely egy 2009 novemberi bemeneti mérést követően, 2,5 évvel később a résztvevők munkaerő-piaci helyzetének változását (kimenet) követte nyomon. A komplex vizsgálat számtalan adatfelvételi eljárásból állt. A kérdőívezésnél az UMA hajdúböszörményi résztvevőinek 50%-át sikerült elérni, és a 191 fős minta nem, kor, valamint a programban kialakított négy munkacsoport nagyságát tekintve reprezentatív volt a teljes foglalkoztatotti létszámhoz képest. Jelen cikkben a megkérdezettek 2009 előtti közfoglalkoztatási részvételét és annak magyarázó változóit ismertetjük, továbbá a 2012-es kimeneti mérés során feltárt újrafoglalkoztatás mértékét (azaz a résztvevők hány százaléka lett újra közfoglalkoztatott az UMA után).

A második adatfelvétel a 2013-as *Startmunka kistérségi mintaprojekt* résztvevőit célozta meg és a résztvevők közfoglalkoztatási tapasztalataira tért ki. Az adatgyűjtés módszere a kérdőíves megkérdezés és a vezetői mélyinterjúzás volt. A kérdőív felépítését tekintve egy általános adatfelvételi lapból és 37, döntően feleletválasztós kérdésből állt. A vizsgált közfoglalkoztatási program 2013. március 1-jével indult és a felmérés 2013 májusában készült, azoknak a közfoglalkoztatottaknak a körében, akiket a leghamarabb közvetítettek ki. A kérdőívet a programba bevont közfoglalkoztatottak (987 fő) 30,7%-a (300 fő) töltötte ki.

Kutatási adatok és eredmények

Hajdúböszörmény munkaerő-piaci helyzete

A hajdúböszörményi munkaerőpiacon 2009 óta negatív tendenciák állnak fenn, és az önkormányzat foglalkoztatási szerepe növekedett.

Elsőként a regisztráción alapuló álláskeresők létszámának alakulását elemeztük (1. táblázat). A regisztráltak havi átlagos létszáma 11%-kal csökkent 2009 és 2012 között, de számolni kell az adatok évközi szezonális fluktuációjával vagy a meghirdetett közfoglalkoztatási programok „szívó” hatásával is. Konkrét példával élve: a 2012-es kistérségi mintaprojekteknek köszönhetően egész évre mintegy 840 főt vontak be,

így az átlagos létszámváltozás a 15%-ot is elérte 2011-hez viszonyítva. Ugyanakkor a program végeztével, 2013 januárjában ismételten 2814 főt tartottak nyilván (NFSZ 2013).

Tovább árnyalható a probléma az országos és települési szintű relatív mutatók összehasonlításával, amely az álláskeresők arányát fejezi ki a munkavállalási korú népességen belül. Eszerint Hajdúböszörményben jóval magasabb ez az érték 2012-ben (1,2%), tehát a gazdasági válsággal járó visszaesés még mindig sújtja ezt a vidéki települést.

1. táblázat. Az álláskeresők főbb jellemzőinek alakulása a városban (2009–2013)

Mutató/év		2009	2010	2011	2012	2013. I.
Álláskeresők száma (havi átlag)		2548 fő	2475 fő	2661 fő	2268 fő	2814 fő
Álláskeresők aránya a munkavállalási korú népességen belül	település szintű relatív mutató	12,9%	n. a.	n. a.	10,9%	13,4%
	országos átlag*	11,8%	n. a.	n. a.	8,4%	10,2%
Relatív mutató az országoshoz viszonyítva		1,1%	n. a.	n. a.	1,2%	1,3%

*Nyilvántartott álláskeresők aránya a munkavállalási korú népességhez viszonyítva

Forrás: NFSZ 2013

Másodsorban a közfoglalkoztatást vizsgáltuk meg, amely a mindenkori kormány foglalkoztatás- és szociálpolitikai törekvéseire is rávilágít. A „munkaalapú" társadalomban a jóléti ellátások megszerzését a már egy évtizede életbe lépett „segély helyett munka" elv értelmében, még szigorúbb ellenőrzés mellett ítélték oda. 2009-ben a bemutatott UMA program elsődleges célcsoportját a rendelkezésre állási támogatásban (RÁT) részesülők, míg a 2013-as programnál a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (FHT) részesülők jelentették.

A mindenkori kormány célja az államadósság csökkentése volt a kiadások lefaragásával, illetve racionalizálásával, így többek között az ellátói rendszer differenciálásával igyekezett az érintettek létszámát csökkenteni és a munka világába visszavezetni őket. Ennek ellenére, lokális szinten áttekintve az adatsorokat, bizonyítható, hogy a vizsgált önkormányzatnál az érintettek létszáma nem csökkent: 2010-ben

átlagosan 809 főt, 2011-ben 833 főt és 2012-ben 909 főt tartottak nyilván, amely akár 1200 főt is jelenthetett az egyes hónapokban. Arányuk a nyilvántartott álláskeresőkön belül szintén növekvő tendenciát mutatott, míg 2010-ben 32,7% volt, addig 2012-ben 35,7%-ot ért el (Oláh 2013). Ennek okaként a biztosítási alapú ellátási rendszer szigorítása is megnevezhető, ugyanis a jogszabályi változások miatt lerövidült álláskeresési járadék lejárta után felgyorsult az önkormányzati támogatás rendszerébe belépők száma.[5] Átmeneti megoldásként a megnövekedett célcsoportból az évről évre változó – állami fedezetű – programokba egyre nagyobb létszámot vontak be.

Harmadik vizsgálati szempontunk a programokba bevont személyek létszámváltozása volt. A város vezetősége a 2009. évi közfoglalkoztatási tervben az *Út a munkához* program keretében átlagosan 400 fő foglalkoztatását tűzte ki célul, amely végül 423 fős átlaglétszámmal fejeződött be. A kormányváltást követően, 2010-ben a tervezett 500 fős létszámhoz képest 587 érintett személy dolgozhatott, míg a 2012-es mintaprogramban 840 fővel és 2013-ban 975 fővel kötöttek közfoglalkoztatási jogviszonyt (Hajdúböszörmény Város Önkormányzata 2012). Összesítve mindezt, egy számított mutatót képezhetünk, amely kifejezi a bevont személyek arányát a teljes célcsoporthoz képest. Ennek értéke évről évre nőtt, mivel az önkormányzat bevonási aránya a 70%-ot is meghaladta, ezzel egyre inkább „munkát" adott segély helyett. Mindezt tovább lehetne elemezni a munkalehetőségek minőségét vagy az elvárt képességek szintjét tekintve. Áttekintve a vizsgált város munkaerő-piaci tendenciát, jól látható, hogy a gazdasági válság óta (2008–2010) a munka nélkül lévők számára az elsődleges munkaerőpiac kereslete stagnál, és az önkormányzat foglalkoztatási szerepe felerősödött a közfoglalkoztatás térnyerésével.

[5] Az 1991. évi IV. foglalkoztatási törvény 2011. szeptemberi változása következtében a megelőző 5 év munkaviszonyait, majd az újabb módosítással a megelőző év 3 év munkaviszonyait figyelembe véve az álláskeresési járadék időtartama 270-ről 90 napra maximalizálódott. Így egy álláskereső – az egyéb jogosultságok fennállása esetén – munkanélkülivé válása után már egy hónappal bekerülhet az önkormányzati rendszerbe.

Negyedikként az elsődleges munkaerőpiac, a versenyszféra munkaerő-keresletének változását célszerű számba venni. Az NFSZ adatbázisa alapján kijelenthető, hogy a bejelentett új munkahelyek száma háromszorosára nőtt 2009-hez képest, és a foglalkoztatottsági mutatók javultak. Látni kell viszont, hogy az új munkahelyek között jelentősen megnőtt a támogatott munkahelyek száma (2. táblázat). 2010-ben az összes bejelentett álláshely[6] 23,5%-a, 2011-ben 83,5%-a, és 2012-ben már a 88%-a volt támogatott álláshely.

2. táblázat. A munkaerő-kereslet alakulása Hajdúböszörményben

Mutató/év	2009	2010	2011	2012
Bejelentett álláshelyek (db)	389	325	1898	1746
Támogatott álláshelyek (db)	235	1058	376	239
Újonnan bejelentett álláshelyek száma összesen (db)	624	1383	2274	1985

Forrás: Észak-Alföldi Regionális Munkaügyi Központ, Hajdúböszörményi Kirendeltség (belső adatok), 2009–2012

Ez azt jelenti, hogy a munkaügyi központ által felajánlott elhelyezkedési lehetőség jobbára a támogatott munkahelyekben, nagy számban a közfoglalkoztatásban valósult meg. A gazdasági teljesítmény növekedését nem lehet elvárni a másodlagos munkaerőpiac kiszélesítésétől, amely főleg az állami redisztribúció forrásaira támaszkodott.

Visszatérve az önkormányzat foglalkoztatási szerepéhez, mivel a célcsoport bizonyos része nem tudott kilépni a rendszerből, ezért a szociális ellátás jogosultságáért újabb programokat kell szerveznie.

Az Út a munkához program hatásvizsgálatának eredményei

Az *Út a munkához* (UMA) program résztvevői közül megkérdezett 191 főnek kevesebb mint a fele, 45,6%-a vett már legalább egyszer részt

[6] A munkáltatók bejelentik a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnál az új, pályázható álláslehetőségeket. Bizonyos munkaköröknél bejelentési kötelezettség van (közigazgatási szervek). A bejelentett álláshelyek besorolására a Foglalkozások Egységes Osztályozási Rendszerének (FEOR-08) kategóriái szolgálnak.

2009 előtt valamilyen közfoglalkoztatási programban (közhasznú, közcélú vagy közmunkaprogram). Az első hipotézis ennek ismeretében nem igazolódott be.

Összesen 215 részvételt lehetett összegezni a hivatalos adatbázisok alapján, azaz egy fő átlagosan már 2,4 alkalommal volt résztvevő.

A 87 főből 56 fő az úgynevezett „körben forgó" bemeneti típusba tartozott, ami azt jelenti, hogy az illető már több éve közfoglalkoztatott vagy segélyezett/álláskeresési támogatásban részesült. Néhány kivétellel magukat is közmunkásnak, közcélúnak, illetve segélyezettnek nevezték. A „körben forgók" között kifejezetten magas a férfiak aránya (73,2%) a teljes mintához képest (57,6%). Az egyes korosztályok aránya ugyanakkor megegyezett az alapsokaság értékeivel. Nem lehet tehát azt feltételezni, hogy a „programból programba" történő ki- és belépés bizonyos korosztályt érint, például az elsődleges munkaerőpiacon veszélyeztetett 50 év felettieket. Az 56 fő közül öt férfi nem fejezte be az általános iskolai tanulmányait, 21 fő alapszinten iskolázott, hasonló arányban voltak a szakiskolát végzettek is (22 fő), míg az érettségizett nyolc személy közül hét nő. Összesítve megállapítható, hogy a csoport túlnyomó többségének (85,7%) legmagasabb iskolai végzettsége legfeljebb szakiskolai szintű. A nemre és a végzettségre vonatkozó megállapításokat más empirikus kutatások is megerősítik, Csoba és szerzőtársai (2010) szerint a nyolc általános iskolai végzettséggel vagy azzal sem rendelkező férfiak a közfoglalkoztatási programok visszatérő résztvevői.

A családi állapot változója szerint szintén heterogén a csoport, legtöbben egyedülállók (18 fő) és kétszer több köztük a férfi, mint a nő; őket a házasok követik (14 fő), majd az elváltak (12 fő), végül az élettársi kapcsolatban élők (9 fő). A háztartások mérete 1 és 12 fő között változik, ide tartozik több sokgyerekes (8 fő) és többgenerációs család is.

Az életutak leírásából meglehetősen heterogén kép rajzolódott ki arról, ki hogyan került a közfoglalkoztatási, illetve ellátói rendszer „segély helyett munka" örvényébe. A legalább 5 éve segélyezett személyek többsége (34 fő) mindezt már nem is tudta felidézni. Bevallásuk szerint hozzászoktak a közfoglalkoztatás átmeneti munkalehetőségéhez, és az UMA nem újdonságot, hanem újabb esélyt jelentett számukra az eddig

megszokott munka folytatására, az idősebbeknek pedig az egyetlen kapaszkodót. Végezetül a körben forgó csoportnál bizonyíthatóan kialakult a beragadási hatás (locking-in effect), amelynek valószínűségét növelheti a nem, a végzettség vagy az etnikai hovatartozás mint független szociodemográfiai változó.

Ugyanezen 191 fős mintának a nyomon követésére került sor 2,5 évvel később, amelyből kiderült, hogy 78 fő – a minta 40,83%-a – a 2012-es év vizsgált időszakában támogatott álláshelyen dolgozott a *Startmunka kistérségi mintaprojekt* keretében. Feltűnően magas volt köztük a férfiak részaránya (51 fő, 65,4%), mintegy kétszerese a nők részarányának (27 fő, 34,6%). Vajon miért vannak többen az újból közfoglalkoztatottak között a férfiak? Kereszttáblák segítségével vizsgálva a nem és a végzettség közötti összefüggéseket kiderült, hogy a férfiak 92,1%-a (47 fő) legfeljebb szakiskolai végzettségű, és az érettségizettek aránya csupán 7,9% (4 fő). Ezzel szemben nőknél a legalább érettségivel rendelkezők aránya 37,1%. Az alacsony képzettség az elsődleges munkaerőpiacra történő kilépés egyik gátja. A második ok-okozati összefüggés a nem és a bemeneti típus változója között állt fenn, ugyanis az 51 férfi közül 27 (52,9%) 2009 előtt is támogatott munkaviszonyban dolgozott, gyakorlatilag évek óta a közfoglalkoztatás és az ellátói rendszerek ördögi csapdájában forgott. A 78 fő életkora 20 és 55 év közötti, átlag életkoruk 38,8 év. A korosztályok eloszlása itt is viszonylag kiegyenlített, cáfolva a feltételezést, hogy bizonyos korosztály esetén a beragadási hatás erősebb. A bemeneti mérés eredményével szinkronban az életkor és a közfoglalkoztatásban való újbóli részvétel között nincs kapcsolat. A 2012-es programba 28 év alattiak (18 fő) éppúgy visszakerültek, mint a 49-55 évesek (19 fő). Az iskolázottságot tekintve 82,0%-uk legfeljebb szakiskolát végzett, ami ugyancsak párhuzamba állítható a 2009-es mintavétel „körben forgók" bemeneti típusába tartozók végzettségével. Legtöbben közöttük is egyedülállóak (24 fő). A házasok (19 fő) és az elváltak (20 fő) aránya nagyságrendileg hasonló, és, akárcsak a teljes minta esetén, a házasoknál a férfiak részaránya itt is magasabb (78,9%) volt.

A csoport tagjai közül 35-en (44,8%) már a 2009-es program előtt is ugyanilyen támogatott formában dolgoztak, tehát a „körben forgó" be-

meneti típusba (56 fő) tartoztak. A hivatalos nyilvántartások alapján mindannyian legalább egyszer (1-10 program/fő) részt vettek 2000 óta valamilyen programban; sőt kilenc fő három, míg egy fő már tíz programban dolgozott. Összesítve a részvételek számát, 2000–2009 között 93-szor közvetítették ki őket, azaz személyenként 2,65 alkalommal. Összeadva a programok idejét és az azt követően elnyert újbóli jóléti ellátásban részesülés időszakát, egy fő átlagban legalább hat éve forog a rendszerben. A 35 fő között a férfiak aránya kifejezetten magas volt (77,1%). Ugyanakkor az iskolai végzettségét tekintve már homogénebb ez a csoport, mivel az egyik fele (18 fő) szakiskolát, a másik fele pedig (15 fő) legfeljebb általános iskolát végzett. Csupán két – diplomával rendelkező – fiatal nő tartozott közéjük, akik egykor (2007–2008) pályakezdőként kerültek valamilyen közcélú, illetve közhasznú programba, és azóta – rövid megszakítással – ugyanott dolgoznak. Napjainkban a felsőfokú végzettség nem biztosíték arra, hogy fizikai munkát nem kell végeznie a munkavállalónak (Vántus 2010).

Végezetül, a komplex hatásvizsgálat rávilágított arra is, hogy a „körben forgóknál" az egyes építői/kommunális munkacsoportokban létezett egy kiépült hierarchia („elit mag"), amelyhez igazodtak az új belépők, míg az intézményeknél a visszatérő közfoglalkoztatott személyeket nagyobb felelősséggel járó feladatokkal bízták meg. Ennek hátterében az állt, hogy a jó munkavégzésük révén a rendszer szervezői stabil munkaerőnek tekintették őket, és rendszerint újból bevonták őket valamilyen programba, a megélhetésük támogatásának céljából is. Az érintetteknél viszont az eszközfüggőség és a beragadási hatás léphetett életbe. Számtalan tanulmány felhívta a figyelmet arra, hogy a közfoglalkoztatás rendszere a fenntartói és a szervezői érdekek fogságában vergődik, ami konzerválhatja bizonyos csoportok társadalmi és munkaerő-piaci helyzetét (Csáki et al. 2007; Váradi 2009; Csoba et. al. 2010).

Összefoglalva, az UMA résztvevői között végzett 2009-es és 2012-es felmérés során az első hipotézis nem igazolódott be, a második hipotézis viszont igen, mivel a megkérdezettek pozitív hozzáállást tanúsítottak a közfoglalkoztatás folytatásához, azzal a kikötéssel, hogy csak jobb lehetőség híján vállalják el.

A Startmunka kistérségi mintaprojekt hatásvizsgálatának eredményei

A módszertani résznél leírtak szerint a 2013-as *Startmunka kistérségi mintaprojekt* megvalósítása során 300 fős mintát sikerült lekérdezni; a kérdőívet 110 nő (36,6%) és 190 férfi (63,3%) töltötte ki. A résztvevők 78%-a (234 fő) nyilatkozta azt, hogy volt legalább már egy korábbi közfoglalkoztatási munkaviszonya az elmúlt öt év során. Mivel itt nem volt lehetőség kontrollvizsgálatra, nem lehet pontos hivatali adatokkal alátámasztani a tényleges részvételek számát. A 234 fő 70%-a férfi, ez az érték magasabb a teljes mintában szereplő férfiak arányánál, aminek hátterében az állt, hogy a projektek munkafeladatai jellegükből fakadóan elsősorban férfi munkaerőt feltételeznek. A 36-50 év közötti korosztály aránya kissé magasabb a többinél, és kevesebb a 28 év alatti résztvevő az UMA program adataihoz képest. Szükséges viszont kiemelni, hogy nem lehet összevetni a két mintavételt, mert a programok résztvevőinek kiválasztási rendszere megváltozott, ezen túl a két mintavétel során eltérő életkor-kategóriákat alkalmaztunk. Fontos hangsúlyozni, hogy a közfoglalkoztatót nem ösztönzi olyan kedvezmény, mint az elsődleges munkaerőpiacon foglalkoztatókat, akik bizonyos korosztály foglalkoztatásánál nagyobb támogatást kapnak. Itt sokkal inkább a feladatprofil szerint választanak, amely esetén a nem és a végzettség a mérvadó (Csoba 2010).

A legmagasabb iskolai végzettség esetén heterogén az érintettek köre, de itt is magas az alapfokú vagy annál alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők aránya (31%), mivel az elsődleges piacon a szakképzetlenek elhelyezkedési lehetősége minimális. A másik fő csoportot a szakmával rendelkezők adták (47%), akiknek az előfordulása nagyobb volt a közfoglalkoztatásban legalább már egyszer résztvevők között, mint a teljes mintában. Ennek hátterében ugyancsak a projektek munkaerőigénye állt, hiszen, a kormány céljához igazodva, a város vezetősége is kiemelt fontosságot tulajdonított az értékteremtő foglalkozásnak, illetve a közfoglalkoztatás során az önfenntartóvá válás elősegítésének. Konkrét példával élve: a mezőgazdasági növénytermesztési projektnél vagy a közúthálózat javításánál szükséges mezőgazdasá-

gi, illetve építőipari szakmával rendelkezőket foglalkoztatni a klasszikus köztisztasági feladatok ellátására felvett személyekkel szemben. A legalább középfokú végzettséggel rendelkezők (21%) közül is többen újbóli résztvevők, őket többnyire intézményi adminisztratív teendőkhöz, illetve szakmai irányítónak (munkaszervező, csoportvezető) vagy oktatói feladatokhoz vették fel.

Végül tovább erősíti az újbóli részvételre vonatkozó feltételezést az is, hogy a megkérdezettek 54%-a már három vagy több alkalommal végzett közfoglalkoztatás keretében munkát, és 42% már több mint két éve vesz részt, kisebb-nagyobb megszakításokkal, különböző közfoglalkoztatási programokban; 21% bevallása szerint 1-2 éve, 13% 6-12 hónapja és 23% kevesebb mint 6 hónapja közfoglalkoztatott.

Első hipotézisünket tehát – mely szerint a megkérdezettek több mint 50%-a legalább már egy alkalommal részt vett a közfoglalkoztatásban, a második, *Startmunka kistérségi mintaprojekt résztvevők* között 2013-ban végzett felmérés igazolta.

A második hipotézisünk az volt, hogy a megkérdezettek többsége nem utasítja vissza az újbóli támogatott foglalkoztatás lehetőségét. A 2013-ban megkérdezett 300 fő esetében is igen magas, 57%-os (170 fő) az újbóli közfoglalkoztatás lehetőségét elfogadó válaszadók aránya. Habár egy bejelentett, teljes idejű állás mindenki számára a legvonzóbb megoldás lenne, mégis elfogadó magatartást tanúsítottak egy újabb támogatott munkaviszonyhoz. A közfoglalkoztatást a legjobb próbaidőnek tekintik, különösen a közszféra intézményeibe bekerült – zömében érettségizett – nők, akik szerint a közalkalmazotti kinevezések idején szükségessé és lehetségessé válik, hogy a már megismert és bevált közfoglalkoztatottak közül választanak. Jól kivehető a szervezők érdekeltsége is, miszerint az illetékesek a dolgozók kiválasztásánál figyelembe veszik egyrészt a jogszabályi kötelmeket, illetve figyelemmel vannak arra, hogy a *Startmunka kistérségi mintaprojekt*ben – mely időtartamát tekintve akár 12 hónapos is lehet – elsősorban azok az álláskeresők kerüljenek felvételre, akik már korábbi közfoglalkoztatotti jogviszonyuk alatt az elvártaknak megfelelően teljesítettek. A mintaprojektek nagyobb arányú szakmunkásigénye, illetve középfokú végzettséget igénylő mun-

kakörei miatt az elsődleges munkaerőpiacra való közvetítés hiányában többször is ugyanazokat az álláskeresőket juttatják a programokba. A közfoglalkoztatás elvállalásának kötelező jellege további okként említhető a visszatérő részvételre.

Következtetések

A tanulmány a munkanélküliség kezelésére szánt aktív állami beavatkozási eszköz, a közfoglalkoztatás eredményeit tárja fel empirikus vizsgálatok alapján.

Hipotéziseinket két empirikus kutatás keretében vizsgáltuk Hajdúböszörményben. Első hipotézisünket, mely szerint a megkérdezett közfoglalkoztatottak több mint fele legalább már egy alkalommal részt vett a közfoglalkoztatásban, az UMA kedvezményezettek körében végzett felmérés nem igazolta (a 2009-es bemeneti minta 45,6%-a és a 2012-es kimeneti minta 40,83%-a volt már közfoglalkoztatott), a 2013-as *Startmunka kistérségi mintaprojekt* résztvevői között végzett felmérés viszont igen (a megkérdezettek 78%-a volt már közfoglalkoztatott).

Amellett, hogy a közfoglalkoztatás számos pozitív hozadékkal jár a foglalkoztatottak tekintetében, hozzá kell tenni, hogy a körben forgók, akik „bent ragadtak" a közfoglalkoztatásban, nehezebben térnek vissza az elsődleges munkaerőpiacra, egyrészt azért, mert nem jut idejük álláskeresésre, másrészt a programban résztvevők „hozzászoknak" a közfoglalkoztatás ún. szezonalitásához, és akár több hónapot is várnak egy-egy program megindulására, aktív álláskeresés nélkül.

Mindkét empirikus vizsgálat igazolta viszont második hipotézisünket, miszerint a megkérdezettek többsége nem utasítja vissza az újbóli támogatott foglalkoztatás lehetőségét, ami a „beragadás", illetve „körben forgás" kockázatát növelheti.

Hajdúböszörmény munkaerő-piaci helyzetét feltárva megállapítottuk, hogy a támogatott foglalkoztatást követően az érintetteknek minimális esélyük van az elhelyezkedésre, az elsődleges munkaerőpiacon még mindig negatív tendenciák állnak fenn, mivel nincsenek új munkahelyek. Az önkormányzat egyetlen megoldásként a közfoglalkoztatással próbál harcolni az „ár ellen", újra programokba vonja az érintett célcso-

portot. A segélyezettek ugyanakkor kötelesek ezt elvállalni, a jóléti ellátások jogosultságának megtartásáért. A vizsgált programok tranzitív hatása alacsony, annál erősebb a „beragadás" és a „körben forgás" jelensége.

Irodalomjegyzék

Boone, J.–Ours, J. 2004. *Effective Active Labor Market Policies*. Discussion Paper No. 1335. Bonn: The Institute for the Study of Labor (IZA).

Csáki, R.–Csánk, I.–Kis, J.–Turbucz, M.–Végh, M. 2007. A munkaerőpiactól való távolmaradás vizsgálata Deszk, Kübekháza, Tiszasziget, Újszentiván településeken. In: Rácz, A. (ed.) *Város és vidéke településszociológiai tanulmányok 2003–2006.* Szeged: JATE Press, 93–110.

Csoba J. 2010. Segély helyett munka. A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. *Szociológiai Szemle* 2010 (1), 26–52.

Csoba, J.–Nagy, Z.–Szabó, F. 2010. *Aktív eszközök, munkaerőpiaci programok kontrollcsoportos, többváltozós értékelése. ÁFSZ megbízásából TÁMOP 1.3.1. kiemelt program 3.2. A foglalkoztatáspolitikai döntések megalapozása*. Debrecen: Debreceni Egyetem.

Dar, A.–Tzannatos, Z. 1999. *Active Labor Market Programs: A review of the Evidence from Evaluations.* http://rru.worldbank.org/documents/toolkits/labor/toolkit/pdf/reference/Dar_Tzannatos_1999_854C0.pdf, letöltve: 2013.09.10.

EC 2010. *Active labor market policies for the EU 2020-strategy: ways to move forward*. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=hu&eventsId=281&furtherEvents=yes, letöltve: 2013.09.10.

Employment Outlook 1993. http://www.oecd.org/dataoecd/59/23/2485416.pdf, letöltve: 2013.09.10.

Eurostat 2013. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/unemployment_statistics, letöltve: 2013.09.10.

Hajdú, I. 2008. *Acélváros: társadalom és építészet kölcsönhatásában*. http://www.atjarokhe.hu/wp-content/uploads/2009/12/hajdu-ildiko-acelvaros-tarsadalom-es-epiteszet-kolcsonhatasaban.pdf, letöltve: 2012.04.18.

Hajdúböszörmény Város Önkormányzata 2012. *2012. évi Startmunka mintaprogram beszámoló*. http://www.hajduboszormeny.hu/onkormanyzat/index.php/downloads/onkormanyzat/start-munkaprogram, letöltve: 2013.09.10.

Hudomiet, P.–Kézdi, G. 2008. Az aktív munkaerőpiaci programok nemzetközi tapasztalatai. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás* 3(1), 1–37.

Kézdi, G. 2011. Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálata. In: Fazekas, K.–Kézdi, G. (szerk.) *Munkaerőpiaci Tükör*. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 41–72.

Koltai, L. 2013. A közfoglalkoztatás szerepe válság idején az európai országokban. *Munkaügyi Szemle* (57)1, 27–38.

KSH 2012. *Hazai munkanélküliség ráta 2010–2012 között*. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf017.html, letöltve: 2013.09.10.

NFSZ 2013. *Munkanélküliségi ráta a gazdaságilag aktív népességhez viszonyítva, havi részletes adatok adott év februárjában*. http://nfsz.munka.hu, letöltve: 2013.09.10.

NFSZ 2014. *Munkaerő-piaci helyzetkép a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján 2013*. http://nfsz.munka.hu/resource.aspx?ResourceID=full_afsz_eves_2013, letöltve: 2014.09.14.

NGM 2011. *Tájékoztató a települési önkormányzatok részére a közfoglalkoztatás rendszerének átalakításáról*. Nemzetgazdasági Minisztérium, http://www.epitok.org.hu/files/1/kozfoglalkoztatasitajekoztato20101111.doc, letöltve: 2013.09.10.

Oláh, J. 2012. A közfoglalkoztatottság javításának lehetőségei Hajdúdorogon. *A Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására Közleményei* 4(2), 9–16.

Oláh, J. 2013. *A foglalkoztatottság aktuális kérdései az Észak-alföldi Régióban*. Habilitációs értekezés. Debrecen: Debreceni Egyetem.

UMA 2009. *Az „Út a munkához" program céljairól és feladatairól. 1. számú tájékoztató*. http://internet.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=utamunkahoz_informacios_elso, letöltve: 2013.09.10.

Szabó, A. 2013. *A közfoglalkoztatás a gazdasági ciklusok kontextusában*. PhD-értekezés. Debrecen: Debreceni Egyetem.

Tajti, J. 2009. *Aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben*. Budapest: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal. www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=stati_foglalk...eszk_2009.pdf, letöltve: 2013.09.10.

Vántus, A. 2010. A foglalkoztatottság jellemzőinek változása Hajdú-Bihar megyei állattenyésztő gazdaságokban. *Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására Közleményei* 2(2-3), 24–31.

Váradi, M. M. 2009. *Az Út a Munkához program hatásvizsgálatának eredményei. Kutatási összefoglaló*, Budapest: MTA Térségfejlesztési Kutatások Osztálya.

**** 1991. évi IV. foglalkoztatási törvény: A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról*. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=14929.314670, letöltve: 2013.09.10.

**** 171/2011 (VIII.24.) kormányrendelet: A közfoglalkoztatással összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról*, http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139766.265998, letöltve: 2013.09.10.

**** 375/2010 (XII.31.) kormányrendelet: a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról*. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=133934.317358, letöltve: 2013.09.10.