
PIRISI Károly

A foglalkoztatáspolitikai két megközelítése?

Bevezetés

A szegénység kezeléséről talán az emberiség történetével egyidős lehet a vita: Mi a hatékonyabb vs. mi az emberségesebb? Sokan leegyszerűsítik a kérdést, hogy mi a „jobb” az értelmes külső kényszer, vagy a feltétel nélküli szeretet? A társadalompolitika sosem bújhat ki a kérdés megválaszolása alól hosszabb távon érezhető következmények nélkül. Persze az „igazi” válasz kézenfekvő, csak nem található. Ez a „megfelelő” arányok választása, amelynek kialakítása valódi társadalmi konszenzuson alapulhat csak. Persze, ha egyáltalán léteznek, mindenki számára megfelelő arányok. Schumpeter írja a szubsztantív demokrácia felfogás vizsgálatakor, hogy „Először is, olyan egyértelműen meghatározott közjó nincsen, amelyben minden ember egyetérthetne, vagy racionális érvek hatására kényszerülne egyetértésre jutni.” (Schumpeter, 1994. 251. p). A választás a társadalompolitika terén is a demokrácia szubsztanciája, s mint ilyen ez is egyfajta piaci verseny, az adott társadalomra jellemző politikai piaci viszonyok között (Gedeon, 2013).

A szegénység és az azt segíteni akaró szociális, foglalkoztatási célú támogatások megjelenése óta, változó hangerővel halljuk, hogy ingyen leves nincsen. Az utóbbi pár száz évben számos közgazdász számára a szociális, jóléti (social/welfare) és foglalkoztatási célú kiadás az egyik leggyakrabban emlegetett rossz. Ilyenkor a jóléti, a nyugdíj és az egészségügyi kiadások csökkentése esetén megtakarítható állami adó bevételek gazdasági növekedést elősegítő hatását hangsúlyozzák. A nézet, hogy a jóléti kiadások károsak a gazdaságra, az újkori közgazdaságtanban is egész régi keletű. David Ricardo mondta azt, hogy „a szegény-ügyi törvények (poor laws) világos és egyértelmű [angliai] megjelenése nem csak a törvényalkotó jótékony szándékát eredményezi, mivel a törvénykezés nemcsak a szegények kondícióját befolyásolja, hanem egyszerre a szegényeket és a gazdagokat is” (Ricardo, 1817), *Principles of Political Economy and Taxation*, Idézi: Lindert, 2004. 29.p). Ez a szemlélet manapság is igen népszerű (Krugman, 1994. 60 p.) (Nickell, 1997).

Az aktív munkaerőpiaci eszközök két megközelítése

Némileg leegyszerűsítve az aktív munkaerőpiaci eszközöket két csoportba szokták sorolni. Az inkább a munkanélküli élethelyzetet segítő eszközökre (welfare) és az inkább az újra elhelyezkedést ösztönző, néha kikövetelő eszközökre (workfare).

Valószínűleg a munkanélküliek aktiválását célzó és egy magas szintű és minőségű munkaerőpiaci szolgáltatással kombinált foglalkoztatáspolitikai szolgálja a legjobban a munkanélküliek elhelyezkedési lehetőségét a munkanélküliség ideje alatt, de az esetek többségében a gyors újra elhelyezkedés alacsony összegű kezdő jövedelem elfogadása mellett következik be. Így valószínűleg az aktív munkaerőpiaci eszközök rövid távon csökkenthetik az újra elhelyezkedést, amely hatás közép távon (egy-két év) már nem szükséges, hogy érvényesüljön (Martin, 2001).

Maguk a munkaügyi szolgáltatások, a munkaügyi szervezet fenntartása is része az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszernek (Scharle, 2008). Az EU becslése szerint 2005-ben az EU 28-ak a GDP 2,0 százalékát fordították a munkaügyi szervezet működtetésére. A legtöbbet a dánok (3,7%) és a németek (3,0%), a legkevesebbet az észtek (0,2%) és a litvánok (0,3%) költöttek erre a célra. Hazánk az alsó harmad közepén elhelyezkedve 0,7 százalékot költött. 2011-ben az EU 28-ak átlaga 1,9 százalék volt, a legtöbbet a spanyolok (3,9%), a legkevesebbet a litvánok (0,55%), hazánk 1,08 százalékot költött. Az Eurostat becslése szerint 2015-ben a hazai költés 1,12 százalékra emelkedett (Eurostat). A számok összehasonlítását nehezíti a bekövetkező gazdasági válságra adott országonként eltérő mértékű és eltérő összetételű anti-ciklikus politika, illetve az, hogy a magyar munkaügyi szervezet szét- és beolvadt más intézményekbe.

Az aktív munkaerőpiaci politika kidolgozóinak három tényezőt érintő kompromisszumot kell megkötniük, a hangsúlyok megválasztásánál:

- A munkakeresők és az üres álláshelyek közötti minél jobb párosítás, amely nagyon hatékony;
- a munkaerőpiaci tréning rendszerint emeli és segíti az újra elhelyezkedést és
- a közvetlen munkahely teremtés kézenfekvő eszköze, vagy a közmunka, vagy a privát szektor támogatása révén.

Szem előtt kell tartani, hogy az aktív munkaerőpiaci eszközök csak az egyik eleme lehet egy átfogó programnak a munkanélküliség elleni küzdelemben. Az aktív munkaerőpiaci politika kiegészítő, ugyanakkor más eszközökkel nem helyettesíthető ebben a küzdelemben (Calmfors, 1994).

Az 1990-es évek végén elterjedt volt a nézet, hogy a nagyvonalú passzív munkanélküli ellátás két módon is növeli a munkanélküliséget. Egyik oldalról a magas színvonalú segélyezés csökkenti az elhelyezkedési nyomást. Másrészt a munkanélküli hosszabban válogathat a munka lehetőségek között. Röviden úgy fogalmaztak, hogy az európai munkaerő-piac rugalmatlan a túlzottan nagyvonalú segélyezés miatt és az USA alacsony munkanélkülisége az ottani alacsony segélyezésnek tudható be (Nickell, 1997). Ezen nézet, minden létező igazságtartalma mellett is, a 2007 évi válság után nem nyert bizonyítékot, mivel az USA munkanélkülisége az 1930-as szint óta nem mért szintre nőtt és a szociális kiadásokat duplájára emelték.

A welfare jellegű politika mellett kevés támogató érv, de sok ellenérv található. Az alapvető dilemma az, hogy lehetetlen folyamatosan és személyre szabottan maximalizálni a foglalkoztatáspolitikát két elsődleges célját: csökkenteni a szegénységet és ösztönözni az egyéni boldogulást (self-support).

Az USA-ban 1935-ben hatályba lépett szociális védelemről szóló törvény (Social Security Act), amelyik az első szövetségi szintű welfare program volt, képviselte az előzőekben említett dilemma szellemiségét és csak korlátozott segítségnyújtást írt elő az idős, a vak és azon gyermekek részére, akiket egy szülő nevel. Az USA kongresszusa által 30 évvel később elindított hasonló elnevezésű (The Aid to Families with Dependent Children) program elfogadásakor kinyilvánította, hogy a program azon nonwelfare reform része, amely a welfare programok visszaszorítását célozza.

Azonban a fejlődés ezt a szemléletet is aláásta ezzel a programmal szól a kritika, mivel a gyermekes nők munkaerőpiaci részvétele 30 év alatt lényegében megduplázódott, illetve 7 százalékról 21 százalékra nőtt a gyermekét egyedül nevelő nők aránya. Így további állami támogatásra nincs szükség, mivel egyrészt a munkaerőpiaci részvétel magától is nőtt és az eddigi állami támogatások tették lehetővé a gyermeküket egyedül nevelő nők részarányának emelkedését (Gueron, 1990). A workfare vs. welfare szemléleti vita kapcsán az embernek a mi volt előbb, a tyúk, vagy a tojás kérdése jut eszébe. Mert rendkívül alapos ex-post értékelés után lehetne csak bármelyik fontosabb társadalmi folyamatról megállapítani, hogy az egy állami szakpolitika segítségével indult el, illetve teljesedett ki, vagy pont fordítva az állami szakpolitika segítségével is kevés a megállításhoz, illetve visszafordításhoz. Ilyen kérdés lehet – egyebek mellett – az OECD országokra általában jellemző tendencia, hogy a megszülető gyermekek egyre nagyobb hányada házasságon kívül születik és azokban az országokban relatíve magasabb a termékenység, ahol relatíve több gyermek születik házasságon kívül

A munkaerő-piacra történő integrálást elősegítő másik eszköz a workfare, melyre elsősorban az angol-szász országokban szoktak hivatkozni, mint követendő útra. Az angolszász országok különféle típusú programokat működtetnek (welfare to work programmes), melyek főbb csoportjai a következők:

- Maga a workfare program: az ajánlott munkát/képzést végezni, a segély folyósításáért cserébe.
- Támogatott/tranzit foglalkoztatás: Jellemzően a támogatott segélyét a munkáltató kapja, cserébe a támogatottat bér fejében foglalkoztatja a munkáltató.

- Nem támogatott foglalkoztatás: A támogatottak maguk vállalnak munkát és a folyósított segílyt továbbra is kapják, kereset kiegészítés címén.
- Képzési, oktatási programok.

A programokat használhatják komplexen is, mely több programfajta egy programban történő működtetését jelenti.

Ugyanakkor az angol-szász országokban a workfare jellegű programok részaránya alacsony. A felmérések szerint, hosszabb távon, a támogatott/tranzit jellegű programok lehetnek a legsikeresebbek és vélhetően a magas munkanélküliségi rátával, nem túl élő munkapiaccal rendelkező térségekben a workfare programok határfoka általában véve is alacsony. Társadalmi csoportok szerint vizsgálódva azt láthatjuk, hogy a workfare típusú programok a halmozottan hátrányos helyzetben lévők számára kevés kitörési lehetőséget nyújt. Ez az underclass kialakulásának és csökkentésének ördögi körét hozhatja létre, mivel a többszörösen hátrányos helyzetben lévőket először welfare típusú programokkal lehet támogatni, de így kialakulhat az ettől való függés, ami még jobban elidegenítheti őket a munkaerő-piacról és a kör bezárul (Foglalkoztatási Hivatal, 2011. 16 p.).

A tradicionális tréning programok szerény valószínűséggel érnek el pozitív hatást a program utáni munkanélküliségi rátára. Szignifikánsan jobb hatást mutatnak, a munkanélküliségi rátára, a magán szektor ösztönzését célzó programok, illetve a szolgáltatások és szankciók. Ezen programok 40-50 százalékkal nagyobb valószínűséggel fejtenek ki pozitív hatást, mint a hagyományos képzési programok. Amennyiben az összes többi aktív eszköz átlagos hatásához hasonlítjuk a közvetlen munkahely teremtés a közsférában aktív eszközt, akkor ez utóbbi 30-40 százalékkal kisebb valószínűséggel fejt ki a program befejezése után pozitív eredményű hatást a foglalkoztatásra. A közvetlen munkahely teremtés a közsférában programok esetében, ugyanakkor az egyes résztvevők számára az elhelyezkedési esélyek valamivel jobbák. Ha program célcsoportja meghatározott, a pályakezdők számára indított programok 40-60 százalékos valószínűséggel gyengébb hatással vannak a foglalkoztatásra, mint a felnőttek részére indított programok (Kluve, 2006).

Sok európai ország az állandó, hatékonyság mérési eredmények bonyolultsága és értékelési anomáliái miatt, a foglalkoztathatóságot tartja inkább szem előtt, mint a foglalkoztatást.

Válaszul arra, hogy az 1970-es évek végétől a magasabban képzettek és az alacsonyabban képzettek jövedelme közötti olló egyre nyílik, a politika a középiskolai és a posztsekunder képzésre jelentkezőket célozta meg, melynek kockázataira a gyakorlati és elméleti szakemberek már korábban felhívták a figyelmet. A figyelem felhívás eredményeként a politika számára, a 2000 évek elejére némiképp változott a célcsoport, bevonva ebbe a hátrányos helyzetű fiatalokat is. A hátrányos helyzetű fiatalok és külön-külön az egyes speciális helyzetű csoportjai számára általában a következő komponensek variálása áll rendelkezésre:

- Életút követési komponens.
- Mentorálási komponens.
- Képzési komponens.
- Pénzügyi ösztönző komponens (Rodríguez-Planas, 2010).

És végül 199 munkaerőpiaci program, 97 vizsgálati anyagának metaanalízise alapján 1995 és 2007 közötti időszakban, az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök (ALMP) értékelésekor hosszabb időszakot vizsgálva jóval jobb eredményeket kapunk mintha, csak a rövid távú hatásokat vizsgáljuk. Sőt sok program esetében a program befejezését követő egy év elteltével egyenesen negatív hatás jelentkezik, de ha a program befejezését követő 2-3 év elteltével vizsgáljuk a hatást már szignifikánsan pozitív hatást mérhetünk, mint például a tantermi és a munkába ágyazott képzés hatásának vizsgálata esetén. Az állami szektorban támogatott munkahelyteremtések (pl. közmunka) egészében véve is kevésbé

hatékonyak, mint a más típusú, aktív foglalkoztatáspolitikai programok. A vizsgált programoknál nem jelentkezett hatékonyságbeli különbség a nemek között (Card, 2010).

Aktív eszközök Európában

Az állami foglalkoztatási szolgálatok céljairól és szervezeti felépítéséről az egyes országok lényegében szabadon döntenek. Törekvések az egységes nemzetközi sztenderdek kialakítására már a II. Világháború óta folynak, ilyen a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) orientáló jellegű 1988. évi egyezménye is (Borbély-Pecze, 2016).

Több nyugat-európai országban is próbálkoztak a munkaerő-közvetítés, a reintegráció és egyéb munkaerőpiaci szolgáltatás kiszervezésével a kétezres évek elején, versenytárgyalás útján. A versenytárgyalás alapja a szolgáltatás ára és a munkaerő-piacra történő elhelyezés volt. A próbálkozásnak vegyes eredménye lett: az Egyesült Királyságban pozitív eredményt hozott, addig Németországban, Franciaországban és Svédországban negatív tapasztalat lett az eredmény (Finn, 2011). Más újítások is jellemezték ezt az időszakot, mint az IT megoldások, az egységes adatbázisok létrehozása és a telefonos szolgáltatások.

Az európai országok foglalkoztatáspolitikai stílusának eredete, valószínűleg nem független történelmi hagyományoktól. A volt KGST országok esetében a rendszerváltozások után, követendő stílus kialakulása sem lehetett teljesen független az adott ország társadalmának értékvonalaival. Ugyanakkor az ügyfél kategorizálás elve és gyakorlata lényegében minden európai ország gyakorlatát átítatja bizonyos fokig. A kategorizálás (profiling) először is csoportokra bontja az ügyfeleket támogatási szükségletek szerint – kinek mennyire komplex szolgáltatás kellene – másodsor hatékonysági statisztikákat készít visszacsatolandó a szolgáltatás eredményességére. Felvetődhet a kérdés, hogy miért is fontos az ügyfél kategorizálás (profiling) a munkaügyi szervezet számára? Egyrészt azért, hogy az adót fizető polgárok felé jobban alá lehessen támasztani, hogy az hasznos, amire a kormány pénzt ad. Másrészt a kategorizálás során az ügyféllel kötelezően megkötött Egyéni Cselekvési Terv növeli az elhelyezkedés esélyeit (Borbély-Pecze, 2015).

A következő táblázat főbb európai foglalkoztatáspolitikai irányokat mutatja.

1. táblázat Flexibility modellek

		Foglalkoztatás védelme	
		Erős	Gyenge
Munkaerő-piaci politika fontossága	Nagy	Kontinentális országok pl: Németország	"Flexicurity" országok pl: Dánia
	Kicsi	Földközi tenger/ Római/Latin országok, pl: Spanyolország	Angolszász országok, pl: Egyesült Királyság

Forrás: Eichhorst (2010) alapján saját szerkesztés

2003-ban az Európai Tanács igencsak ambiciózus célkitűzéssel rukkolt elő. A cél szerint a munkaképes korú népesség:

- teljes foglalkoztatás rátája 2005-ben érje el a 67 százalékot, és amennyiben lehet 2010-re a 70 százalékot;
- a nők foglalkoztatási rátája 2005-ben érje el az 57 százalékot és 2010-ben haladja meg a 60 százalékot;
- az idősebb korú foglalkoztatottak (55-64 évesek) foglalkoztatási rátája 2010-ben érje el az 50 százalékot (Kok, 2003. 12. p).

Feltehetően ezek a túlságosan is ambiciózus pontossággal megfogalmazott – és így betarthatatlan – célkitűzések hozzájárultak ahhoz, hogy az Európai Unió közös szociál- és foglalkoztatáspolitikája a válság után, inkább az események követésére koncentrált, mintsem indukálta volna őket.

Az Európai Unió Kohéziós Politikájának minél teljesebb körű bemutatása érdekében a programokat világos és mérhető célokkal, illetve eredmény indikátorokkal kellene indítani. Mely indikátorok legyenek világosan és statisztikailag validáltak, érzékelhetően és közvetlenül összekapcsolhatóak a politikai szándékkal. Fontos az indikátorok folyamatos nyilvánosságra hozásával a közvélemény minél naprakészebb tájékoztatása (Barca, 2011).

A közmunka, mint a szegénység elleni munkaerőpiaci eszköz

Előjáróban azt a szakmai megállapítást kell előre bocsájtani, miszerint az elsődleges munkapiacon teremtett új munkahely támogatása kevésbé káros útja a befolyt adók elköltésének, mint a „mesterségesen” kreált közvetlen munkahelyteremtés, mint a közmunka (Ghinararu, 2012). A munkavégzés melletti támogatás és a közmunka nem nagyon költséghatékony eszközök a foglalkoztatottság emeléséhez, mivel az újra elhelyezkedés ellen ösztönző hatást fejtenek ki (locking-in effect), de feltehetőleg elég költséghatékony a szegénység és az egyenlőtlenség csökkentése terén (Brown, 2012).

A támogatott foglalkoztatás egyik formája az állami munkahelyteremtő programok (pl. a közmunka programok és közösségi szolgáltatások) nagysága emelkedhet válságok, vagy olyan viszonyok között, amikor a piac nem tud annyi munkahelyet teremteni, amennyi szükséges, így csökkentve a munkaerőpiaci egyenlőtlenséget. Az ILO megállapítja (ILO, 2015. 68 p.), hogy az állami munkahelyteremtő programok gyakran kerültek elő, mint a válságok (pl. időszaki sokk, vagy gazdasági recesszió) kezelésének eszközei és megállapítja, hogy az állami munkahelyteremtő programok a pályakezdőkre fókuszáló foglalkoztatáspolitiká egyre elterjedtebb, elengedhetetlen eszközzé váltak. A pályakezdők esetében különösen fontos a különféle szolgáltatás nyújtás, mint a munkavégzés a szociális- vagy a környezetvédelmi szektorban és multi-szektorális, közösségi igény szülte kezdeményezés, ahol a kötelező részvétel segít enyhíteni a hátrányos helyzet kialakulását, vagy tovább mélyülését, az önérték és a munkaerőpiaci készségek emelésével, vagy szinten tartásával. Az ILO 54 ország pályakezdőket célzó foglalkoztatáspolitikáját magába foglaló adatbázissal rendelkezik. Ezek elemzése is segítséget nyújt annak leírásához, hogy a munkaerőpiaci szempontból hatékony pályakezdőknek szóló programok jellemzői a következők:

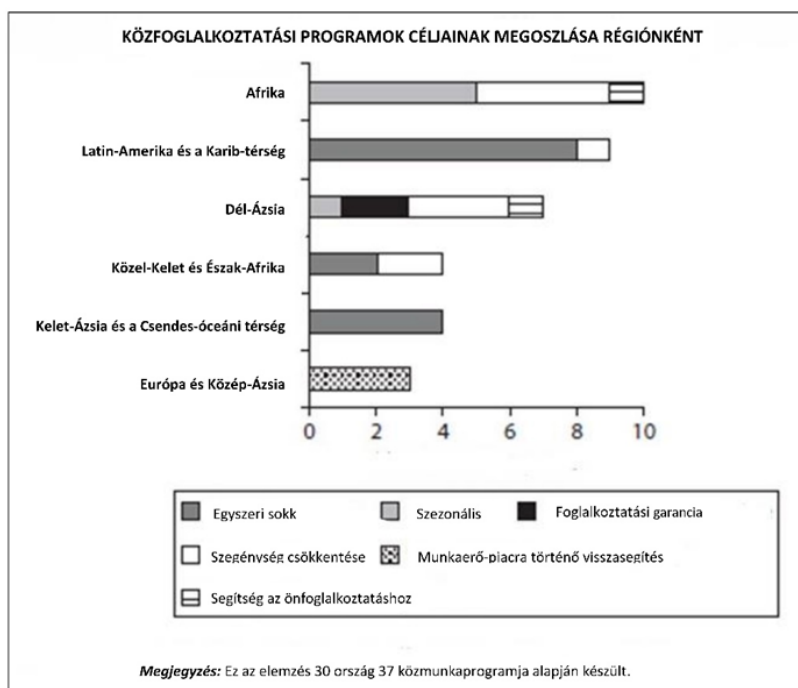
- folyamatosan javított célcsoport elérési mechanizmus és világosan megfogalmazott szakpolitikai cél,
- átfogó programok, melyek képzés segítségével emelik a foglalkoztathatóságot és
- kapcsolat más aktiválási stratégiákkal, hogy könnyebb lehessen az átmenet a stabil foglalkoztatáshoz.

A pályakezdők vállalkozás indítása, mint az egyik legmegfelelőbb út a munkaerőpiaci integrációhoz, széles körben elismert. Ugyanakkor a fiatalok vállalkozási hajlandósága országonként nagyon eltérő lehet, mely vélhetően a társadalmi kultúrák különbözőségétől sem független. Mégis a szakpolitika semelyik piacgazdaságú országban nem mondhat le arról, hogy egy vállalkozás elindításához szükséges ismereteket a közép- és felsőfokú oktatás szerves részévé tegye, mely ismeretek akkor sem feleslegesek, ha valaki alkalmazottként kezdi karrierjét.

Az OECD országok 1985-2005-as időszakban az állami kiadásaik között, általában fokozatosan emelték a magánszektorban történő foglalkoztatásért nyújtott támogatások (pl. bértámogatás) arányát, míg a közvetlen munkahelyteremtés (pl. közmunka programok) részaránya csökkent. A start-up vállalkozások támogatása, igen kis része az aktív támogatásoknak (ALMP). Ugyanakkor növekedett a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásához és rehabilitációjához nyújtott támogatás részaránya (Herwig, 2012).

A fejlett országok már jól működő munkaerő-piacal rendelkeznek. Ez azt is jelenti, hogy megfelelő szintű infrastruktúra áll rendelkezésre ahhoz, hogy a munkaerő kereslet és a kínálat találkozhasson és a munkaerő-piac elég rugalmas és átlátható a globalizáció által felgyorsult munkaerő-kereslet változások hosszabb távú kezeléséhez. Ebből következően a fejlett országok – átmeneti erős sokk kezelése és a többszörösen hátrányos csoportok támogatása kivételével – közmunka programot a munkanélküliek munkaerő-piacra történő visszasegítése céljából szoktak indítani. Ezt támasztja alá az egyik a témával legátfogóbban foglalkozó tanulmány is (Subbarao, 2013), mely szerint Európában a vizsgált közmunkák – amiben magyar nem található – kizárólag az előbb említett célból indultak. Más régiók, más célok érdekében indítottak közmunka programokat, mint azt a következő táblázat mutatja.

1. ábra Közfoglalkoztatási programok céljainak megoszlása régióinként



Forrás: Subbarao, (2013.) 42 p. alapján saját szerkesztés

A különböző program modellek és program célkitűzések közötti korrelációs modell szerint (lásd 2. táblázatot), a sokkok mérséklése rövid távú programot, míg a szegénység enyhítése hosszabb, vagy hosszú távú programot feltételez. A célok és az idő távok keveredése, modell válságot okozhat, ami az alkalmazott eszközrendszer és a cél átláthatatlanságát, és így a program alacsony hatékonyságát eredményezheti.

A kifejezetten közmunka programok a gyakorlatban nem kizárólag az állam által szervezett workfare programként jelenhetnek meg, hanem mint munka intenzív projektek, vagy átmeneti közösségi munkaprogramok, melyek különféle a helyi közösség részére nyújtott előnyös tevékenységet látnak el (idősgondozás stb.). A közmunka alkalmazása előfordulhat bármilyen fejlettségű országban, viszont sok kevésbé fejlett ország, mint kizárólagos foglalkoztatáspolitikai eszközt használja. A fejlett országok gyakorlata ugyanakkor közmunka programok arányának csökkenő tendenciáját mutatja. Ennek oka, hogy a közmunka programok igen költségesek és ezzel szemben kevésbé hatékonyak más aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökhöz viszonyítva, elsősorban intenzív kiszorítási és helyettesítési hatásai miatt.

A fejlett országokban elsősorban valamilyen rövid távú gazdasági sokkra való reagálásként, vagy magas munkanélküliség esetén, jellemzően rövid ideig alkalmaznak közmunka programokat, mivel ezekben az országokban lényegében nincs erős költségvetési és intézményi korlátja egy gyors reagálású munkaerőpiaci program (outplacement stb.) végig vitelének

2. táblázat Közmunka program modellek és célkitűzések korrelációja

	Modell		
	Rövidtávú védőháló	Hosszútávú védőháló	Közmunka plusz
Különböző sokkok	x	-	-
Egyedi sokkok	x	x	-
Szegénység mérséklése	-	x	x
Fenntartható foglalkoztatás	-	x	x

Forrás: Subbarao, (2013.) 24 p. alapján saját szerkesztés

A közmunka programok története egy hosszú történet. Az út egy része Iszlambad és Peshavar között, mely jelenleg Pakisztán egyik turisztikai attrakciója, a 12. században egy szegénység enyhítő közmunka program keretében készült. Vagy a 18. századi Angliában, a Szegény Foglalkoztatási Törvény (Poor Employment Act) alapján sok új munkahelyet hoztak létre csatornák és utak építése és mocsarak lecsapolása révén, elősegítve az ipari forradalom kiteljesedését. Afrikában és Ázsiában sok közmunka program jelent meg a 19. század vége felé, pld. az 1870 körül induló és az 1950-es évekig működő Brit-Indiai kezdeményezés, mely több kisebb „étel a munkáért” jellegű programot ölelt fel. Németország a háború következményeinek rekonstrukciója érdekében indított közmunka programot 1946-48 között.

Sok hasznos tapasztalatot hozott az 1970-es évek elején az indiai Mahárástra államban indított közmunka program (Maharashtra Employment Guarantee Scheme), mely az első program volt Indiában, amely munkahelyet garantált. A program a rurális térségek felzárkóztatását célozta infrastruktúrafejlesztés révén. Amikor az Ázsiai pénzügyi válság hatására a munkanélküliségi ráta 2 százalékról 9 százalékra emelkedett Dél-Koreában 1997-ben, a 18 hónapos időtartamra elindított közmunka program több mint 140.000 fő bevonását tette lehetővé.

Elmondható, hogy a közmunka az elmúlt 10-15 évben az egyik elsődlegesen használt foglalkoztatáspolitikai eszközzé vált, a szegénység elleni küzdelem, a szárazság okozta átmeneti munka hiány kezelésében a rurális térségekben és a katasztrófák utáni szituációk kezelése területein (Subbarao, 2013. 3 p.).

A tizenkilencedik századi, viktoriánus kori Szegényügyi Törvények (Poor Laws) óta a második Világháború utáni közmunka programok töltettek be fontos szerepet Nagy Britanniában, az anti-ciklikus állami beavatkozások sorában, melyek a szezonális és a rövid távú munkanélküliség kezelésére irányultak.

A globalizációnak és a mind erőteljesebb gazdasági integrációnak köszönhetően, - mely folyamatok egyrészt megadják a fejlődés lehetőségét minden kapcsolódó ország számára, másrészt egyre jobban elősegítik a társadalmi kockázatok, ezen belül a szegénység problematikájának, exportjának országhatárokon átnyúló lehetőségét -, a közmunka szerepeltetése napjainkban világszerte elterjedt.

3. táblázat Néhány fontosabb adat egyes közmunka programról

Ország, program	Állapot	Kedvezményezettek száma	Időtartam	Fizetési mód	Nők aránya (%)
Argentína, Jefes de Hogar	lezárult (2002-09)	2 millió háztartás (2003)	Évente megújítható	kézpénz	71
Etiópia, Értékteremtő biztonsági háló program	2005 óta aktív	7,6 millió ember (2009)	Évente megújítható	kézpénz/élelmiszer	41
Banglades, Foglalkoztatási generációs program a legszegényebbeknek	2009 óta aktív	120,000 ember (2009)	időszakos, 4 hónap	kézpénz	33
India, Mahatma Gandhi Nemzeti vidéki foglalkoztatási garancia rendszer	2006 óta aktív	54,9 millió háztartás (2011)	Évente megújítható	kézpénz	49
Lettország, Munkahelyek szükséghelyzeti illetménnyel közmunka programra	2009 óta aktív	67,800 ember (2010)	Évente megújítható	kézpénz	50

Forrás: Subbarao, (2013.) 32 p. alapján saját szerkesztés

A közmunkát egyre nagyobb mértékben használják a fejlődő világban, mint a szociális védelem esszenciális elemét, a társadalmi kockázatok és a folyamatos szegénységi probléma megoldására adott válaszként. Manapság is zászlós hajóként tekintenek a közmunkára Argentínában, Etiópiában, Indiában és más fejlődő országban (Subbarao, 2013. xv. p.). Etiópiában 2004-ben, a szárazság okozta sokk enyhítése érdekében indítottak közmunka programot Értékteremtő Védőháló Program (Productive Safety Net Program) néven. A program fontos innovációja volt a duális célkitűzése, mivel egyszerre átmeneti munkahelyteremtést és infrastruktúrafejlesztést szándékolta megvalósítani. A program az első öt évében hozzávetőlegesen 7,6 millió háztartásnak segített megküzdeni a krónikus szárazság és az élelmiszeri válság okozta kihívással. Ez a program a föld és a víz háztartás, valamint a természeti értékek találékony példája volt, mely hatásosan mutatta meg a társadalmi cselekvés egyik pozitív formáját. A program erőteljesen – és folytatólagosan – indukálja a közmunka programok indításának szükségességét Afrika szerte.

Az afrikai közmunka tapasztalatokat, mintegy lemásolták Ázsiában. 2005-ben az Indiai Parlament által elfogadott és 2006-tól elindított Mahatma Gandhi Nemzeti Vidéki Foglalkoztatási Garancia Rendszer (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme) megteremtette a legnagyobb közmunka programot az emberiség története során. A program 100 napos foglalkoztatást garantál az arra rászoruló indiai rurális vidéken élőknek, egyúttal mezőgazdasági minimális bért biztosítva számukra. S mivel ezeken a vidékeken nincsen formális munkanélküli biztosítás, így a közmunka program lényegében a biztosítási funkciót is ellátja. A program 2013 környékén majd 56 millió háztartást érintett, garantálva az átmeneti foglalkoztatást, s így a legnagyobb ilyen jellegű védő hálót jelenti a világon.

Széles körben elterjedt, hogy a közmunka – két fő céllal, átmeneti munkahelyeket kínál és kreál és/vagy munka intenzív infrastrukturális és szociális szolgáltatásokat tart életben - a szociális védelem eszköze mind az alacsonyan, mind a közepesen fejlett országokban, természetesen jelentős diverzitást mutatva a helyi viszonyok függvényében.

A közmunka programok vizsgálatakor fontos szétválasztani a két átfogó megközelítést. Az első megközelítés elsődlegesen védelmi háló orientációjú. A második megközelítés elsődlegesen infrastruktúra orientációjú. Az elsődlegesen védelmi háló orientációjú közmunka programok az alábbi típusúak lehetnek:

- a különböző sokkok enyhítése (ide tartozik a nem várt és a szezonális sokk is);
- az egyéni sajátosságokkal bíró sokkok előidézte átmeneti, vagy strukturális foglalkoztatási válságok;
- a szegénység mérséklése;
- egy híd szerep, a magasabb szintű fenntartható foglalkoztatáshoz.

India és Marokkó azon kevés ország közé tartozik, amelyek lényegében rögtön a függetlenségük elnyerése után indított közmunka programot – India az 1950-s, Marokkó az 1960-s években –, az aszályllyal sújtott rurális térségeik átmeneti foglalkoztatási gondjainak mérséklése céljából. Több mint ötven éve indult a Nemzeti Előrejutás (Promotion Nationale) program, mely a legfontosabb és a legöregebb közmunka program Marokkóban (Subbarao, 2013. 12 p.).

4. táblázat Néhány példa közepes és alacsony jövedelmű országok közfoglalkoztatási programjaira

Ország, program	Kezdő év	Legfőbb cél/kiváltó ok
Alacsony jövedelmű országok		
Afganisztán	2002	Szegénység csökkentése
Banglades (Rural Maintenance Program)	1983	Átmenet az újrafoglalkoztatáshoz
Etiópia	2005	Szegénység csökkentése
India (MGNREGS)	2006	Garantált foglalkoztatás
Jemen	1996	Makrosokk kezelése
Kenya	2009	Szegénység csökkentése
Madagaszkár (HIMO)	2000	Szezonális foglalkoztatás
Malawi (Központi régió, infrastruktúraprogram)	1999	Átmenet az önfoglalkoztató váláshoz
Malawi (Social Action Fund)	2009	Szezonális foglalkoztatás
Ruanda (Vision 2020)	2008	Szezonális foglalkoztatás
Tanzánia (Social Action Fund)	2000	Szezonális foglalkoztatás
Zambia	2002	Szegénység csökkentése
Közepes jövedelmű országok		
Argentína (Trabajar)	1996	Makrosokk kezelése
Argentína (Jefes de Hogar)	2002	Makrosokk kezelése
Botswana	1978	Szezonális foglalkoztatás
Chile	1993	Makrosokk kezelése
Dél-Afrika	2004	Szegénység csökkentése
Salvador (Programa de Antecion Temporal al Ingreso)	2009	Szegénység csökkentése
Lettország	2009	Makrosokk kezelése
Lengyelország	1992	Aktív munkaerő-piaci beavatkozás
Mexikó (Programa Empleo Temporal)	1995	Makrosokk kezelése
Sri Lanka (Emergency Northern Recovery Project)	2009	Szegénység csökkentése
Uruguay (Programa de Actividades Comunitarias)	2003	Makrosokk kezelése

Forrás: Subbarao, (2013.) 33 p. alapján saját szerkesztés

A közmunka programok vizsgálata során négy féle bér mértéket lehet megkülönböztetni. Ezek:

- Program bér – amely bért a közmunka program fizet a benne dolgozóknak.
- Minimális bér – jogszabályon alapuló fix bér a képzetlenek részére.
- Piaci bér – tipikus bér, melyet a képzetlenek átlagosan kapnak a munkaerő-piacon; ez a bér lehet több, vagy kevesebb jogszabályon alapuló minimális bérnél.
- Teljesítménybér – amelyet előre meghatároznak, pl. 1 köbméter föld kiásása x pénz.

Bérrel kapcsolatos információk 37 ország 44 közmunka programjáról álltak rendelkezésre és ezek 77 százaléka napi bért fizetett és csak 14 százalék használta a teljesítménybért (Subbarao, 2013. 71.- 81. p.).

A közmunka és a szegénység a fejlett országokban

A közmunka csak rövid távon szolgálhatja a szegénység mérséklését, hosszabb távon az elsődleges munkaerő-piacra történő integrálódást kellene szolgálnia. A kormányok a közmunka programokat közvetlenül valósíthatják meg, vagy szerződést köthetnek non-profit szervezetekkel, illetve magán vállalkozásokkal a program lebonyolítása érdekében. A közmunka programok működtetésének pozitív hozadéka lehet, hogy a fejlődő országokban a programok hozzájárulhatnak a közjavak/szolgáltatások alapjai személyi és tárgyi feltételeinek megteremtéséhez, mivel sok esetben a közmunka programok célja ez, és nem a közvetlen munkahelyteremtés. Ezek a programok, hatókörükben, rövid távon hatékonyan tudják működtetni a szociális védő hálót. A negatív hozadék, hogy gyakran a programok hosszú távú munkaerőpiaci hatásának vizsgálatakor nem mutatható ki szignifikáns hatás. Néhány országban ezért stigma, hogy a közmunka csökkenti a résztvevők foglalkoztathatóságát hosszabb távon.

A fejlett országok közül pl. Kanada sok közvetlen munkahelyteremtő programot működtetett. Vizsgálták az 1977-1996 évek közötti kanadai programokat és arra a megállapításra jutottak, hogy a programokban való részvétel emelte a foglalkoztatottságot és a szegény csoportok, illetve a nők jövedelmét. Továbbá a kanadai programok hatékonysága az idők során javult a jobb tervezés, a nem hatékony program elemek elhagyása és a hatékony elemek kiterjesztése révén. A belga, hasonló időszakot felölelő, közvetlen munkahely teremtő programok vizsgálata arra a megállapításra jutott, hogy az eredmények nem világosak. Nyolc átmeneti ország, 1999-2004 évek közötti, közmunka programjainak vizsgálata szerint, a lengyel programok szignifikánsan negatív hatással voltak a munkanélküliségből történő kilépésre és a jövőbeni munkavállalásra. Ez a hatás a férfiak esetében erősebb volt. A vizsgálat Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna és Makedónia esetében szoros pozitív hatást talált a közmunka programban való részvétel és a későbbi elhelyezkedés között. Azonban Szlovénia és Ukrajna esetében ez a pozitív hatás csak a közmunka program befejezését követő rövid időszakra állt fenn, például Szlovénia esetében ez a rövid időszak 3 hónap. Romániában ugyanakkor nem volt kimutatható hatás a közmunka programban való részvétel és az elhelyezkedés, vagy a vállalkozóvá válás között (Betcherman, 2004. 5 p. 47-49 p.).

A közmunka programok nyújthatnak rövid távú hasznot a szociális védelem és a szegénység elleni harc területén, ha a programok célzottsága megfelelő. Tehát, ha a programokat csak a szegény családok és munkavállalók érik el, akiknek nincs alternatív jövedelemszerzési lehetősége.

Összefoglalás

A fejlett országok már viszonylag jól működő munkaerő-piacal rendelkeznek. Ez azt is jelenti, hogy megfelelő szintű infrastruktúra és pénzügyi forrás áll rendelkezésre egy eléggé rugalmas, átlátható és diszkrimináció mentes munkaerő-piac működtetéséhez, a globalizáció által felgyorsult munkaerő-keresleti változások aránylag eredményes, hosszabb távú kezeléséhez. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket – szokásos esetben – a munkaerőpiaci reintegráció érdekében használják. Ebből következően a fejlett országok a közmunka programot is a munkanélküliek munkaerő-piacra történő

visszasegítése céljából indíthatnak. Kivételt képez az átmeneti erős sokk kezelése, mely esetben inkább a szegénység kialakulásának elkerülése a cél és a többszörösen hátrányos csoportok, hosszabb távon is szükséges segítése.

A fejlett országok körében más esetben, ha közmunka program más célt szolgál, a nagyon valószínű következmény a munkaerő-piac rugalmasságának és így az ország versenyképességének romlása lenne. Ezért – véleményem szerint – a közmunkának a fejlett országokban lényegében szegénység kezelő, vagy infrastruktúrafejlesztő funkciója nem lehet.

A fejlődő országok munkaerő-piaca, többek között a kulturális különbségek, az infrastrukturális és a pénzügyi források korlátozottabb volta miatt, általában rugalmatlanabb, mint a fejlett országoké. Ez magyarázhatja, hogy a fejlődő országokban jól célzott és rendszeresen felügyelt közmunka programok lokális, kistérségi és időszakos (pl. száraz évszak) szegénység kezelésre, vagy infrastruktúra fejlesztésre hosszabb távon is alkalmasak. Bár negatív hatások ebben az esetben felléphetnek, mint pl. lokális bérnyomás a piaci bérekre. Az ilyen közmunka programok indításánál is mindig szem előtt kell tartani, hogy az ne sértse az elsődleges munkaerő-piac mozgásterét, hanem inkább támogassa azt.

A fejlett országokra bizonyosan, de még a fejlődő országokra is igaz lehet, hogy már rövid távon is célszerű a közmunkát a térségi gazdaság fejlesztési programok részeként kezelni. A térségi gazdaság fejlesztési programok elsődleges célja hosszabb távon az elsődleges gazdaság és a munkaerő-piac fejlesztése.

Felhasznált szakirodalom

- Barca, Fabrizio – McCann, Philip (eds.) (2011): *Outcome Indicators and Targets – Towards a New System Of Monitoring and Evaluation in EU Cohesion Policy*. (1-24. p) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf
- Betcherman, Gordon – Olivas, Karina – Dar, Amit (2004): *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*. The World Bank, 2004 (1-99. p)
- Borbély-Pecze Tibor Bors (2015): Még egyszer az állami foglalkoztatási szolgálatok ügyfélszegmentációs rendszereiről. *Munkaügyi Szemle* 2015/4 sz. (46-50. p)
- Borbély-Pecze Tibor Bors (2016): Munkaügyi szervezet(ek) Lengyelországban. *Munkaügyi Szemle*, 2016 Június
- Brown, Alessio J.G. - Koettl, Johannes (2012): *Active Labor Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain?* IZA DP No. 68802012, 2012. (1-48 p.)
- Calmfors, Lars (1994): Active labour market policy and unemployment-a framework for the analysis of crucial design features. *OECD Economic Studies* No. 22, Spring 1994. (7-47 p.)
- Card, David – Kluve, Jochen – Weber, Andrea (2010): Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal* 120 (548), (452-477. p). doi:10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x
- Eichhorst, Werner – Escudero, Verónica – Marx, Paul – Tobin, Steven (2010): *The Impact of the Crisis on Employment and the Role of Labour Market Institutions*. IZA DP No. 5320, 2010. (1-38 p.)
- *Eurostat regional yearbook 2015*, European Union, 2015 (ISSN 2363-1716) (1-309. p)
- Finn, Dan (2011): *Sub-contracting in public employment services*. *DG Employment, Social Affairs and Inclusion*, May 2011 (1-57.p)
- Foglalkoztatási Hivatal (2011): *A képzetlenek foglalkoztatásának jó gyakorlatai*. Készítette: "V2" Excelsior Bt. a TÁMOP 1.3.1. program keretében, 2011. szeptember

-
- Gedeon Péter (2013): Közjó és demokrácia. Két közgazdaságtani elmélet a demokráciáról. *Közgazdasági Szemle*, LX. évf., 2013. december (1318–1332. o.)
 - Ghinararu, Catalin (2012): *Working vs doling, Romania's experience with subsidised community works programmes for the unemployed*, Peer Review on "Activation measures in times of crisis: the role of public works". Riga, Latvia, 26 – 27 April, 2012. (1-10 p)
 - Gueron, Judith M. (1990): Work and Welfare: Lessons on Employment Programs. *Journal of Economic Perspectives*, Winter 1990, 4, (79-98 p.)
 - Herwig Immervoll – Stefano Scarpetta (2012): *Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches*. IZA Journal of Labor Policy, 2012 (1-26. p)
 - ILO (2015): *Global Employment Trends For Youth 2015. Scaling up investments in decent jobs for youth*. Employment Policy Department, International Labour Office • Geneva 2015. (1-99. p)
 - Kluve, Jochen (2006): *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*. IZA DP No. 2018, (1-47. p) 2006 March
 - Kok, Wim (2003): *Jobs, jobs, jobs - creating more jobs in Europe*, European Communities. Brüsszel, November 2003 (1-57. p)
 - Krugman, P. (1994): 'Past and Prospective Causes of High Unemployment', in *Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options*. Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, Missouri, (49–80. p)
 - Lindert, H.Peter (2004): *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. (1-377 p.)
 - Martin, J.P. - D. Grubb (2001): What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 2001 (9-56 p.)
 - Nickell, Stephen (1997): Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*-Volume 11, Number 3-Summer 1997 (55-74.p)
 - Rodríguez-Planas, Nuria (2010): *Longer-Term Impacts of Mentoring, Educational Services, and Incentives to Learn: Evidence from a Randomized Trial*. 2010 February IZA DP No. 4754
 - Scharle Ágota (2008): Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitiká. *TÁRKI Társadalmi Riport 2008* (457-289. p)
 - Schumpeter, J. A. (1994): *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge, London (1-460. p)
 - Subbarao, Kalanidhi et. al (2013): *Public Works as a Safety Net*. The World Bank, Washington D.C., 2013.