

SZABÓ ANDREA

A közfoglalkoztatás jelentősége két gazdasági recesszió tükrében¹

A tanulmány a transzformációs recesszió és a gazdasági világválság közfoglalkoztatási programjainak anticiklikus jellegéről szól. Ezen aktív beavatkozásokat a máig aktuális gazdasági és társadalmi kihívást jelentő segélyezett célcsoport aktiválásának hatékony eszközeként tüntették fel a kormányok, és ugyan csökkentették a munkanélküliségi rátát vagy a segélyezési rendszerek terheltségét, de összességében rövid távú megoldási kísérleteknek tekinthetők a szociális költségcsökkentés törekvése mellett.

Bevezetés

A tanulmány abból a feltevésből indul ki, hogy a hazai munkaerőpiac két jelentősebb válsága eltérő világ gazdasági és hazai folyamatok eredményeként alakult ki. A szerző célja, hogy a gazdasági ciklusok² és az állami beavatkozás kontextusában két eltérő időszakban – a 90-es évek transzformációs recessziójában és a legutóbbi gazdasági világválságban – a széles körben alkalmazott munkaerő-piaci beavatkozások közül a közfoglalkoztatás anticiklikusságát vagy annak hiányát elemezze. Habár az aktív munkaerő-piaci eszközök³ története a 70-es évekig nyúlik vissza, hazánkban elsőként 1987-ben jelent meg a közhasznú foglalkoztatás. Ezenkívül a közcélú, a közmunka programok, az „Út a munkához” vagy a START program; mind a közfoglalkoztatás eszköztárának elemei, amelyeket a jobb- és a baloldali kormányok a kezdetek óta többnyire rövid távú „statisztikajavítási” szándékkal vezettek be. *Vajon milyen gazdasági és társadalmi összefüggések álltak a közfoglalkoztatás preferálása mögött? Az egyes eszközök anticiklikus beavatkozások voltak-e? A cikk nem foglalkozik*

¹ Köszönetnyilvánítás: Külön köszönet illeti, dr. Csoba Judit szociológus témavezetőmnek a segítségén túl, dr. Simonyi Ágnes címzetes egyetemi tanárt a szakmai tanácsaiért és támogatásáért.

² A gazdasági ciklus a gazdaságok teljesítményének a hosszú távú trendhez képest különböző időintervallumok alatt mért gazdasági jelzőszámok változásával kimutatható periodikus fluktuációját jelenti (Lócsei, 2010).

³ Active Labour Market Policies, rövid. ALMP

a gazdasági ciklusok, konkrétan a Kondratyev-ciklus⁴ matematikai-statisztikai bizonyításával, sokkal inkább a munkanélküliség gazdasági és társadalmi következményeire reagáló foglalkoztatás- és szociálpolitikai intézkedésekkel.

A transzformációs recesszió nagyra nőtt problémái és a „kiskorú demokráciák” beavatkozási kísérletei

Az első vizsgált idődimenzió a posztszocialista országok rendszerváltásához (1989–1991 között) köthető *transzformációs recesszió*nak elnevezett időszak, amikor a közép- és kelet-európai államokban a centralizált redisztribúciós gazdasági rendszerről a piacgazdaságra való átmenetet mindenhol mély válság kísérte egészen 1993 őszéig. Közgazdasági megközelítésben ez a recesszió összetettebb volt a kapitalista rendszereket jellemző gazdasági ciklusok hanyatló fázisánál, ugyanis nem lehetett tipikusan a túltermelés következményének tekinteni, hanem sokkal inkább politikai és gazdasági struktúraváltásból eredőnek (Kornai, 1994; Tóth et al., 1998). A vizsgálat keresztmetszetét az időszak egyik legnagyobb hazai problémája, a nagyra nőtt munkanélküliség adta, amelyet a „kiskorú” demokratikus államnak kellett orvosolnia.

A korszak *munkaerő-piaci aspektusát* tekintve a szocialista ideológiára jellemző és évtizedeken át működő teljes foglalkoztatás (gyakorlatilag igen jelentős kapun belüli munkanélküliséget elfedő) „inkubátora” mindenhol megszűnt. Itthon a foglalkoztatottak száma közel 16 százalékkal csökkent (több mint 1 millió ember), Szlovákiában 19 százalékkal, Bulgáriában 27 százalékkal, míg Csehországban csupán 7 százalékkal (Elek, 1994). A piacgazdaság egyik legnagyobb kihívását jelentette, hogy a foglalkoztatás fennmaradt strukturális és térbeni szerkezete alig volt összeegyeztethető az új gazdasági mechanizmusokkal, ami a munkalehetőségek tartós hiányát eredményezte. A *foglalkoztatás térszerkezeti* rendszere kényszerpályára került, és a válságágazatokkal (pl. mezőgazdaság, ipar, bányászat) jellemezhető térségekben (pl. Borsod megye) a gazdasági struktúra összeroppanását nem követte regenerálódás és szerkezetváltás. A munkahelyek tömeges megszűnését követően nagy egyenlőtlenségek alakultak ki az egyes régiók között. A lokális munkaerőpiacok oly mértékű összeomlason mentek keresztül, hogy a kialakult akut munkaerő-keresleti hiány napjainkig fennálló társadalmi és gazdasági problémát jelent a hátrányos helyzetű vidéki térségekben (Fazekas, 1993; Bánfalvy, 1998; Fehér, 2005; Szabó – Katonáné, 2009; Pakurár et al., 2010).

A *nemzetgazdaság* három nagy foglalkoztatási szektorának aránya

⁴ A konjunktúrakutatásban világszerte a *Kondratyev-ciklusok* a leginkább elismertek és aktuálisak, amit számtalan nemzetközi és hazai szakirodalom is alátámaszt. N. Kondratyev (1892–1938) szovjet közgazdász fejlett nyugati államok (USA, Franciaország, Nagy-Britannia) gazdasági indexeit vizsgálva 1870-től kezdve 3 ciklust mutatott ki a világgazdaság teljesítményére vonatkozóan. Továbbá felfedezte az 1929–33-as gazdasági világválság mögötti ciklikusság jelenségét (3. K-ciklus leszálló ága), és körülbelül 50 évre becsülte egy-egy *hosszú ciklus* terjedelmét (Kondratieff, 1935). Később Schumpeter javaslatára ezeket Kondratyevről nevezték el Kondratyev-ciklusoknak, illetve K-ciklusoknak.

mindeközben folyamatosan változott. A KSH felmérése szerint 1900-ban a lakosság 61,1 százaléka, 1970-ben a 23,2 százaléka, 1990-ben már csak 17,5 százaléka dolgozott a mezőgazdaságban. Az arány a recesszió mélypontján (1993) csupán 9,1% volt (EU-15, 5,4%) (Laky, 2000). A meghatározó szolgáltatói szféra gazdasági súlya a keleti blokk országaiban a szocialista rezsim túréshatárától, illetve egyéb tényezőktől függött, de a rendszerváltás után mindenhol növekedésnek indulhatott.⁵ Ezzel szemben az EU-15 országaiban jóval markánsabb volt a részesedése, míg az átlagértéke 66,3 százalékot (1993) tett ki, addig Belgium, Hollandia, vagy Nagy-Britannia esetében a teljes foglalkoztatotti létszám több mint 70 százalékat adta (Horváth et al., 2005). Végül az ipar szerepe hazánkban némileg csökkent 1990 után (1990: 36,1%, 1993: 33,8%), és az ágazat szűkülése bizonyos körzetekben koncentrált (Laky, 2000: 21).

A munkaerőpiac átstrukturálódásával drasztikusan csökkent a munkaerő-kereslet, amelynek következtében megnőtt a munkanélküliség a dekonjunkturális időszakok egyik, tipikus negatív kísérőjelenségeként.⁶ A Munkaügyi Intézményrendszer nyilvántartásban 1992 nyarán a 600,5 ezer főt meghaladó regisztrált munkanélküli szerepelt (11,1%), és ezen felül Timár János további 200 ezerre becsülte a nem regisztráltak számát (Bereiné, 1993). A tömeges elbocsátások következtében a regisztráltak száma 1993-ban elérte a maximumát, közel 700 ezer főt (13%). Ezzel párhuzamosan a nyugati országokhoz hasonlóan itt is megjelent a tömeges és tartós munkanélküliség jelensége, amely a regisztráltak 55 százalékát érintette (Fazekas et al., 2000). A valóságban azonban a közel 1 millió munkahely megszűnése nem minden esetben járt együtt a nyilvántartott munkanélküliség-növekedéssel. Ez pedig nem egyenlített ki a foglalkoztatottságban bekövetkezett csökkenést, ugyanis a poszt-szocialista rendszer mentőöveinek köszönhetően a munkaerőpiacról nagy létszámú csoportokat vontak ki, például a korengedményes nyugdíjazás, az egészségügyi alapon történő nyugdíjazás bevezetésével (Tóth et al., 1998; Kara, 2001).

A munkanélküliséget a nyugati országok kormányai az ALMP eszközeivel⁷ enyhítették, sok esetben meghatározott célcsoport számára szer-

⁵ A KSH szerint 1990-ben itthon már 45% feletti volt az ágazat részesedése, viszont az ezredforduló idején sem érte el a 60%-ot, ezzel közel tíz százalékponttal kisebb, mint az akkori EU-15 átlagértéke (69,9%) (Laky, 2000: 21; Horváth et al., 2005: 82).

⁶ Miközben a 90-es évek elején megkezdődött a munkaerő-piaci intézményrendszer és a munkanélküliek regisztrációs rendszerének kiépítése, a hazai munkanélküliek száma Héthy (1990) szociológus, közgazdász becslése szerint akár az 1 millió főt is elérhette, míg Szelényi (1990) nem tartotta elképzelhetetlennek a másfél millió körüli létszámot sem (Bagó, 1991).

⁷ Az aktív munkaerő-piaci politikák története a hosszú ciklusok recesszióival függ össze, hiszen 4. K-ciklus leszálló szakaszában (1970-es évek olajválsága) a kormányok anticiklikus intézkedések meghozatalára kényszerültek a piaci elégtelenségek miatt. Ekkor jött létre és terjedt el az OECD országokban ez az eszközcsoport, amellyel a munkaerőpiac allokációs funkcióját (egyfajta korrekció) kívánták növelni közpénzekből (Dar-Tzannatos, 1999). Finanszírozási oldalról nézve a passzív kiadásokat átcsoportosították a munkakereslet fellendítését ösztönző programok szervezésére, az aktív álláskeresésre és a képzésekre. A politikai döntéshozók abban reménykedtek, hogy ez a „mesterséges statisztikajavítás” – ugyanis az aktív eszközökbe bevontak számával csökkenthető a munkanélküliségi ráta –

vezve őket, mérhető célok és programértékelések mellett. Ezzel szemben itthon az elhúzódó összetett problémát „kiskorú” beavatkozási kísérletekkel kívánták megoldani, amelyben a közfoglalkoztatás eszköztárára kiemelt szerepet kapott. Mindezeknek a vizsgálatát nem lehet megérteni a célcsoport megsegítésére létrehozott munkaügyi intézményrendszer passzív támogatásainak, illetve a hazai jóléti ellátások vázlatos ismertetése nélkül.

A munkaerőpiac egyensúlytalanságát az 1987-ben bevezetett nyugati szociális gazdaságokban bevált foglalkoztatáspolitikai eszköz, a *közhasznú* program is jelezte. Az alkalmazása mögött az a bujtatott megfontolás állt, hogy ezek segítenek a munkanélküliség elrejtésében és megakadályozhatják a nyílt megjelenését (Frey, 2002). A rendszerváltást követően életbe lépő 1991. évi IV. törvény⁸ az országos munkaügyi szervezetek hierarchiáján kívül bevezette az úgynevezett *biztosítási alapú* munkanélküli ellátásokat,⁹ valamint kiszélesítette a hazai aktív munkaerő-piaci eszközök körét, az Országos Munkaerő-piaci Központ koordinálásában. Összességében a teljes költségvetésben ekkor még a passzív ellátási formákon és nem az aktívakon volt a hangsúly. A válság elhúzódásával együtt az érintett célcsoport többsége az ellátások kimerülését követően nem tudott elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon, ezért indokoltá vált az állam további beavatkozása. A 1993. évi III. törvénnyel¹⁰ kezdetét vette a jóléti ellátórendszer kiépítése, az ellátásból kikerült személyek részére a települési önkormányzatok rászorultsági elven járó *jövedelempótló támogatást* (JPT) kötelesek biztosítani. JPT-ben mindazon munkanélküli részesülhetett, aki kimerítette a járadékjogosultságát, vagy ha újabb munkaviszonyt létesített, a megszűnését követően nem volt jogosult újabb ellátásra. A tapasztalatok szerint a regisztrált munkanélküliek harmada passzív ellátásban, harmada rászorultsági alapú ellátásban részesülhetett, míg harmada ellátás nélkül maradt (Csoba, 1996). A JPT ellátás nevével ellentétben nem pótolta, nem életminőséget javító szociális támogatási forma, hanem jövedelem nélküliek számára jelentett átmeneti egzisztenciát (Csoba, 2000).¹¹ Kezdetben a jogosultságot korlátozás nélkül megadták,

később ténylegesen növeli a foglalkoztatást, közvetlenül elősegíti a gazdasági növekedést, csökkenti a segélyezési rendszerek terheltségét, és enyhíti a kialakult társadalmi és szociális feszültségeket. Természetesen mély társadalmi válságok idején könnyen válhat ez az eszköz a politika játékszerévé, amely hirtelen felmutat valamit, de hosszú távon nem hoz eredményt. Ezen eszközök célja kezdetektől fogva a munkanélküli személyek átmeneti visszavezetése a munka világába, a munkavégző képességének megőrzése, fejlesztése, és a kapcsolódó szolgáltatások hatékonyságának javítása.

Az eszközök sokszínűsége országonként eltérő, viszont leggyakoribbak szinte mindenhol a világon mind a ráfordítást és a résztvevők számát illetően a képzési programok, a foglalkoztatás támogatási programok, és a közhasznú foglalkoztatás (Dar – Tzannatos, 1999; Hudomiet – Kézdi, 2008).

⁸ A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló tv. (Ft.)

⁹ Munkanélküli-járadék, előnyügdíj, pályakezdők munkanélküli segélye (1996. július 1-ig élt). Ezekre egy regisztrált munkanélküli személy a korábbi munkaviszonya alapján jogosult egy bizonyos időszakig.

¹⁰ Szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló tv. (Szt.)

¹¹ A jogosultság kritériumainak megállapítása, a finanszírozás és a folyósítás szenthá-

majd időről időre változó hosszúságú munkaviszony megszerzéséhez kötötték, ezzel is ösztönözve a rászorultak munkaerő-piaci integrációját. Az 1995-ös *Bokros-csomag* az állami redisztribúció reformjaként a szociális kiadások visszafogását terjesztette elő. Eszerint a bőkezű állam a szociális ellátások meglehetősen áttekinthetetlen dzsungelét tartja fenn, amely tarthatatlan költségvetési állapotot eredményezett (Semjén, 1996).¹² Az Szt. 1995. évi módosítása értelmében először 90 nap, 1997-től pedig 180 munkanap megszerzéséhez kötötték a JPT ellátás jogosultságát, ezenkívül 24 hónapra maximalizálták a folyósítás idejét (Tóth et al., 1998; Galasi et al., 1999; Frey, 2002). Itt értékelődött fel a hagyományos aktív eszközökön belül a *közhasznú program szerepe*, ugyanis az ellátási jogosultság megszerzésének közvetlen és sokak számára az egyetlen eszközévé vált, mivel a részvétel munkaviszonynak számított. Az ellátás szigorítását követően tehát a helyi önkormányzatok megnövekedett aktivitással szervezték a programokat, egyrészt, hogy átmeneti jövedelemhez juttassák az érintetteket, másrészt újból biztosítási jellegű ellátást kapjanak, ezáltal kikerüljenek azon személyek köréből, akiknek a megélhetéséről az önkormányzat köteles gondoskodni. 1996-tól a Közmunkatanács felállítással újraindították a *közmunka programokat* az elhúzódozó foglalkoztatási és szociális problémák enyhítésére. Halmos (1999) a Közmunkatanács létrejöttét kettős céllal magyarázta; egyrészt a foglalkoztatáspolitikai összkormányzati megerősítésével, másrészt egy olyan paradigmaváltásnak a megjelenítésével, amely a passzív segélyezés helyett a munkahelyteremtésre, a munkaerőpiacra történő visszakerülés támogatására fókuszált.¹³ 1997-től bevezették a *rendszeres szociális segélyt* (RSZS)¹⁴, az önkormányzatok hatáskörébe tartozó passzív ellátási formát, amely lényegében a jogosultsági kritériumok szélesítésével még nagyobb célcsoportot vont az ellátói rendszerbe, mint azt a JPT tette.

Összességében ezek a változások csökkentették a munkaerőpiac intézményrendszerének felelősségi körébe tartozók létszámát az önkormányzatok szociális rendszerének rovására, de nem oldották meg a tartós és tömeges munkanélküliség problémáját. Lényegében az állam a válság következményeinek mélyülésével szembesült, de átfogó szociál- és foglalkoztatáspolitikai eszközök helyett újabb és újabb beavatkozási kísérletekkel próbálkozott.

romsága az önkormányzatok hatáskörébe tartozott. A szereplők a földrajzi elhelyezkedés viszonylatában eltérő fejlettségűek, továbbá a település méretével ellentétben az ellátandóknak a köre. A jogosultak száma 1992-1994 között közel nyolcszorosára emelkedett, azaz egyre többen szorultak ki az elsődleges munkaerőpiacról és csak az önkormányzattól várhattak segítséget. A törvényi előírások tehát gúzsba kötötték a magas szociális költségvetéssel rendelkező szereplőket.

¹² Ugyanez a jelenség erősödött fel a 2008-as válság idején is (Baksa, 2008).

¹³ A regisztráltak száma 500 ezer feletti volt (1997), viszont égetőbb problémát jelentett a tartósan munkanélküli, rászorultsági alapú ellátásban részesülők számának megduplázódása (1993: 123 500 fő, 1996: 218 000 fő).

¹⁴ Klasszikusan két csoport különböztethető meg közöttük, az egészségkárosodottaké és az aktív korú nem foglalkoztatottaké. Egyes becslések szerint akár 25–50 százalékuk nem vonható be a rendszeres munkavégzésbe (kor, egészségi állapot, életvezetési problémáik, stb.) (Szegedi, 2007; Dögei – Mód, 2007).

A 2000-ben megszüntetett JPT ellátást követően a segélyezettek létszáma folyamatosan növekedett, egyre nagyobb terhet jelentve az önkormányzatoknak. Ráadásul a támogatási rendszer jogszabály módosításával kötelező együttműködésre és legalább 30 napos közfoglalkoztatásra kötelezték a támogatásokban részesülőket (JPT, RSZS). Ezzel gyakorlatilag életbe lépett a „*segély helyett munkát elv*”, amely kötelezővé tette a célcsoport átmeneti foglalkoztatását a közfoglalkoztatás keretein belül. 2001-ben bevezették a *közcéli munkát*, amely a települést érintő közfeladat ellátása céljából szervezett munka (1993. évi III. tv. 37/A). Lényegében ugyanúgy a közfoglalkoztatás két pillérét, a segélyezettek szűrését és az ellátás jogosultságának megszerzését segítette, továbbá az önkormányzatok közfeladatainak költségtakarékos ellátását szolgálta (Galasi – Nagy, 2003). Összességében évről évre komoly kihívást jelentett az önkormányzatoknak, hogy a közfoglalkoztatás keretében mindenki számára megfelelő munkát tudjanak felajánlani a további jogosultság megszerzéseért. Általánosságban igaz az, hogy nemcsak a *település mérete és a segélyezettek száma között lineáris az összefüggés*, hanem a méret és a munkalehetőségek száma között is, és a növekvő célcsoport mellett lehetetlen volt mindenki számára biztosítani az átmeneti munkavégzést. Mindeközben a segélyezettek létszáma progresszíven növekedett, és 2008 év végén már 220 ezer fő feletti személy tartozott az ellátói rendszerbe (Csáki et al., 2007; Udvari – Varga, 2010; Csoba, 2010).

A gazdasági világválság és következményei

A másik időszakot a legutóbbi máig elhúzódó hazai munkaerő-piaci válság jelenti, amelynek háttérében a hazai foglalkoztatás problémáin túl a világgazdasági recesszió hatásai állnak. A 2008–2010-es globális válságot az 5. Kondratyev-ciklus leszálló ágának¹⁵ lehet tekinteni (Korotayev – Tsirel, 2010).

Ez a *recesszió* a globalizációnak köszönhetően *lényegesen komplexebb*, és világgazdasági szinten nagyobb feszültségeket okozott, mint a korábbi rövid vagy közepes hosszúságú ciklusok (Farkas, 2009). A munkaerőpiac földrajzi vonatkozása szerint is világméretű a válság, hiszen a tengerentúli, eltérő foglalkoztatási és jóléti modellel jellemezhető USA-ban és Japánban is nagymértékű keresletcsökkenést okozott. A munkanélküliség soha nem látott mértéket ért el, és a jövőben további 18 millió ember állásvesztésével számoltak a kutatók (ILO, 2010). A 2009-es OECD adatok 9,3 százalékos munkanélküliségi rátát közöltek az USA-ról, míg az EU-27 átlaga 8,9% volt, de tagállamonként nagy a szóródás, például Írországban vagy Spanyolországban 18% körüli értéket publikáltak. Ugyanakkor a *munkanélküliség* a neoliberais kapitalizmus jellegéből fakadóan *eltérő mértékben hatott a fejlődő és fejlett országok gazdaságára*, ennél fogva igazi vesztesek közé sorolhatóak mindazok az államok, ahol a külföldi tőke működtetett kihelyezett vállalati egységeket az olcsó munkaerő- és

¹⁵ A konjunktúrakutatók a ciklusok különböző szakaszait eltérően nevezték el, például a legelterjedtebb felszálló (A) és leszálló (B) ág elnevezést a francia közgazdász és szociológus Simiand találta ki az 1950-es években.

egyéb költségek előnyét kihasználva. A dekonjunktúra bekövetkeztével a transznacionális vállalkonglomerátumok először ugyanis a külföldi országokban lévő telepeiket zárták be, és a tőke szabad kivonását követően a feleslegessé vált munkaerőt hagyták hátra maguk után a meggyengült államokban. Ezzel párhuzamosan olyan negatív gazdasági és társadalmi jelenségek zajlottak le, amelyek az egyes országok jóléti rendszereit komoly kihívások elé állították. Csökkent a megélhetést nyújtó segélyezési rendszer, a társadalombiztosítás-, a nyugdíjrendszer, az egészségügy vagy oktatás támogatottsága, hiszen sok esetben az előregedő társadalmon túl, a magas ifjúsági munkanélküliség, vagy az atipikus foglalkoztatási formák térnyerésének következtében egyre kevesebben tartják el a biztosítási rendszereket (Simonyi, 2012).

Hazánkba a globális válság időbeli és térbeli elhúzódásának köszönhetően csak 2008 végén gyűrűzött be, és főként a külföldi érdekeltségű és exportra termelő gazdasági szervezetek hajtottak végre létszámleépítést Nyugat-Dunántúlon, Közép-Dunántúlon, illetve Közép-Magyarországon. Ugyanakkor a hátrányos helyzetű régiók, mint például Észak-Magyarország, Észak-Alföld kevésbé voltak érintettek, ugyanis itt nincsenek nagyobb munkaerő-keresletet támaztó cégek, és a rendszerváltásnál kialakult kereslethiány mai napig jellemző (Pakurár et al., 2010). A KSH/ILO számítása alapján a *munkanélküliségi ráta* átlagértéke 10,1%, míg az ÁFSZ-nél nyilvántartott álláskeresők éves átlagértéke 12,8% volt (2009), amely több mint 561 ezer személyt érintett. Míg a transzformációs recesszió idején a tartós *munkanélküliség* új jelenség volt, addig 2009-ben közel minden 4. álláskereső személy ide sorolható (24,3%) (NFSZ, 2009). Az álláskeresői létszámnövekedés az egy évvel korábbi adatokhoz képest 34,2 százalékos, míg területi szórását tekintve a kelet-nyugati és észak-déli lejtő kimutatható. Az előző szakaszban leírtak szerint a segélyezettek létszáma minden eddigi rekordot megdöntött. Mindezen felül a recesszió előtt kirobant belpolitikai válságot számtalan szélsőséges jelenség kísérte, és a segélyezettek stigmatizálása, a szegényellenesség, illetve a dekonjunktúrákra jellemző társadalmi elutasításuknak hangot adó szélsőséges irányzatok felerősödése volt megfigyelhető (Ferge, 2008; Váradi, 2009).

A kormány a szociális törvény módosítását követően 2009-ben bevezette az országos méretű, univerzális – a munkanélkülieket életkor, nem, szakma, lakóhely, családnagyság szerint homogén csoportként kezelő – „Út a munkához” (UMA) elnevezésű közcélú programot.¹⁶ Ennek háttérében az a szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai paradigmaváltásnak nevezett célkitűzés állt, hogy a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű, aktív korú személyek ellátórendszerének egy munkavégzéshez kötött eszközzel minél több főt vezessenek vissza a munka világába (Szűcs, 2009; Kovács – Ráczné, 2009).

¹⁶ Egy nemzetközi kitekintéssel könnyen nyomon követhető, hogy az ehhez hasonló kiterjedt, nemzeti programok szervezése főleg Észak- és a kontinentális Európára jellemző. Bizonyos kritériumok mellett bárki részt vehet bennük, és olyan univerzális eszközök, amelyekben a célcsoport egyszerre csak egyféle kezelést kap, függetlenül a résztvevők heterogén paramétereitől. A célkitűzésük gyakran homályos, amely az intézkedés sikerességét is megkérdőjelezheti (Hudomiet – Kézdi, 2008).

Kötelező közfoglalkoztatás – hatékony kísérlet vagy megoldás?

Akármelyik időszak közfoglalkoztatási formáit vesszük is alapul, számtalan hatástanulmány és kutatás egybehangzó megállapítása szerint ezek általában véve alacsony határfokúak, drágák, és nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket. A reintegráció helyett az ellátórendszerben való cirkulációs mozgást (parkoltatás), azaz a segélyezettnek bennragadását segítik elő, és az érintettek az ellátás meghosszabbításának eszközeként tekintik őket. A közhasznú programok hivatalos hazai monitorvizsgálatai szerint az érintettek néhány százaléka tudott csak elhelyezkedni, de az utóbbi évtized legnépszerűbb eszköze, a közcélú foglalkoztatás is nagyon alacsony arányban juttatta vissza a résztvevőket a versenypiacra. Habár az UMA rendkívül népszerű, de a piaci feltételek és a rendszer hiányosságai miatt feltételezhető volt az alacsony kimeneti értéke. Lényegében a közfoglalkoztatás rendszere konzerválhat bizonyos társadalmi viszonyokat és meglévő problémákat, ugyanakkor szükséges az alkalmazása az elégtelen piaci kereslet miatt (Firle – Szabó, 2007; Dögei – Mód, 2007; Váradi, 2009; Csoba, 2010).

Mennyire tekinthető a közfoglalkoztatás eszköztára anticiklikusnak?

Maga a közfoglalkoztatás rendszere, akár csak a teljes ALMP szabályozása, mindig is összefüggött az egyes időszakok gazdasági, foglalkoztatási és szociális problémáival, valamint a megoldáskeresés politikai, jogszabályi környezetével. Szekunder adatbázisok segítségével nyomon követhető a három eszköztípus által érintettek évenkénti létszámváltozása, amely alapján a szerző kísérletet tett ezen tendenciák ciklusokhoz történő illeszkedésének vizsgálatára.¹⁷

¹⁷ Mindez viszont módszertani és statisztikai szempontból különösen nehéz, mert a különböző években megjelenő eszközök eltérő felelősségi körbe tartoztak. Az NFSZ és elődjeihez tartozó közhasznú programokról 1991-ig kereshetőek vissza részletes adatsorok. Az 1996-ban bevezetett közmunka program adatainak nyilvántartása a Közmunkatanács, illetve minisztériumi illetékességébe tartozott. A közcélú program (2001-től) nyilvántartási rendszere pedig a közmunkához hasonlóan a kormányváltásokkal változott, és a helyi önkormányzatokon keresztül az illetékes minisztériumba beküldött adatok nem elérhetőek.

1. táblázat A szociális és biztosítási alapú ellátói rendszerekhez tartozók létszáma, illetve a közhasznú programokban érintettek száma, és ez utóbbiak éves átlagléttszáma 1991–1999 között

Év	Regisztrált munkanélküliek száma éves átlag (fő)	JPT-ben részesülők száma éves átlag (fő)	Közhasznú programban érintettek száma (fő)	Résztevők évi átlagos száma (fő)
1991	227 300	-	10 585	n.a.
1992	557 000	27 200	34 670	18 200
1993	671 800	123 200	58 675	27 619
1994	568 400	202 400	69 674	27 021
1995	507 700	192 900	86 496	24 791
1996	500 600	218 500	141 258	34 094
1997	470 100	193 500	101 208	30 780
1998	423 100	158 600	116 113	30 877
1999	409 500	146 700	120 575	28 867

Forrás: 2–3 oszlop: 1990–1999 OMKMK adatok (Fazekas et al., 2000: 257, 262.); 4-5. oszlop: 1991–1999 között a közhasznú programokban érintettek száma és éves átlagléttszáma (Frey, 2002: 205–207).

A közhasznú program 1987 és 1996 között egyedüli eszköze a közfoglalkoztatásnak. Az 1. táblázatban kigyűjtött hivatalos adatsorok alapján kiderült, hogy népszerűségének exponenciális növekedése 1995 és 1996 (141 258 érintett fő) között (51%) volt a legnagyobb, nem pedig a recesszió mélypontjának idején. Ezek szerint nem a válsághoz illesztett célzott beavatkozásként működtették, hanem sokkal inkább más típusú érdekek álltak az alkalmazásuk háttérében, amelyek részben az elhúzódó foglalkoztatási és szociális problémák megoldásával, részben pedig az 1995. évi Bokros-csomaggal hozhatók összefüggésbe. A kormány a makroszintű munkanélküliség problémájának megoldását mikroszintre hárította át, ugyanis a munkaerő-piaci tehermentesítő szerepe helyett ezt az eszközt a hiányos önkormányzati büdzsé forráspótlására használta, azaz az önkormányzatok finanszírozási érdekét összekapcsolta a programok szervezésével, ezzel megerősítette a közfoglalkoztatás egyik alappilléret.

Az 1996-tól bevezetett közmunka program 1998-ig párhuzamosan működött a közhasznúval, és ez idő alatt a két eszköz gyakorlatilag a fénykorát élte. Egyes források szerint országos viszonylatban együttesen akár 180 ezer fő munkanélküli átmeneti foglalkoztatását tették lehetővé (Halmos, 1999). Ezzel egy időben a célcsoportot jelentő, JPT-ben részesülők száma csökkent (25–30%), mivel 1997-ben újraszabályozták az ellátást, viszont kibővítették a rendszeres szociális segély¹⁸ feltételeit, így az érintettek bizonyos köre fokozatosan átkerült a segélyezettek közé. Egybevéve a teljes célcsoportot (JPT/RSZS), a statisztika alapján bizonyítható, hogy összességében a rászorultsági alapú ellátásokban részesülők létszáma nem csökkent az évek során, csupán „csöbörből vödörbe”, azaz más ellátási típusba kerültek.

¹⁸ 1996. évi CXXVIII. Törvény

A közfoglalkoztatás rendszerét sem a transzformációs recesszió idején, sem az azt követő években nem anticiklikus céllal alkalmazták. Ezt erősíti egyrészt a válság és a közfoglalkoztatás mint aktív munkaerő-piaci eszköz időbeli alkalmazásának eltérése, másrészt a közfoglalkoztatás a döntéshozók szándéka szerint funkcióját tekintve nem a munkaerő-piaci reintegrációt célozta meg, hanem finanszírozási okokból a rászorultsági alapú ellátási formákra való jogosultság megszerzését segítette elő. Ezzel hosszú távon elmélyítette a válságot, mert nem érvényesült az anticiklikus hatás, hanem ellenkezőleg, kizorító és helyettesítő hatásával a célcsoportot a másodlagos munkaerőpiacon tartotta.

Az 1998 és 2009 közötti változások közül csak néhányat célszerű kiemelni. Az 1998-as kormányváltást követően a közfoglalkoztatás kevésbé volt preferált és finanszírozott. 2000. május 1-jével¹⁹ megszüntették a JPT ellátást, ami egy követéses kontrollvizsgálat szerint az ellátás nélkül maradtak esetén növelte az elsődleges piacon történő elhelyezkedést (Galasi – Nagy, 2003). Az RSZS-ben részesülőket bejelentkezésre kötelezték az illetékes munkaügyi központoknál, ezzel a regisztráltak száma megnövekedett. Ezenkívül az Szt. módosításával a segély (Szt. 37§) jogosultságát legalább 30 napos foglalkoztatási programban való részvételhez kötötték, ezzel népszerűvé tették a 2001-től bevezetett *közcéli foglalkoztatási* programot, amely a legkedvezőbb finanszírozási konstrukció lett az önkormányzatoknak.

A 2002-es választásokkal ismét kormányzati ciklusváltás történt, és a szocialista vezetés kedvezett a közfoglalkoztatásnak. A támogatások mértékét háromszorosára növelték, így a közhasznú program egyfajta „segélyezési nagyüzemet” jelentett (Szalai, 2004). 2003–2008 között a 3 programtípus létszámváltozását a 2. táblázat szemlélteti, és együttesen véve 240–290 ezer fő dolgozott évente a másodlagos munkaerőpiacon. Míg a 90-es években a közhasznú programok érintettsége volt a legnagyobb, addig 2001 után megváltozott az egyes eszközök közötti sorrend, és a kormányzati preferenciának köszönhetően a *közcéli programok átvetették a vezetést*. A közhasznúba évről évre kevesebb munkanélküli személyt vontak be, aminek hátterében finanszírozási érdeklentések, illetve az ÁFSZ térvészése állt. A közmunka programok merítése volt a legkevesebb, ugyanakkor tendenciáját vizsgálva 2004–2005 vagy 2005–2006 között duplájára nőtt az érintetteinek létszáma. Mindez a Közmunkatanács támogatottságával és a kiszélesedett pályázati profiljával indokolható, amely több nagyberuházás megvalósítását (infrastrukturális, környezetvédelmi programok, Vásárhelyi Terv) támogatta.

¹⁹ Az egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról szóló 1999. évi CXXII. törvény 29. § szerint: Rendszeres szociális segélyben (RSZS) részesülhet egy aktív korú személy, aki nem foglalkoztatott, vagy egészségkárosodott (munkaképességét 67 százalékban elvesztette, vagy vak, vagy fogyatékos), megélhetése más módon nem biztosított, vagyis a törvényben meghatározott mértékű jövedelemmel és vagyonnal nem rendelkezik, továbbá a helyi előírásban megkövetelt együttműködési kötelezettségét teljesíti (SZT. 37 § A–C, Ráczné, 2007; Szegedi, 2007).

2. táblázat Egyes programtípusok érintettjeinek száma 2001–2009 között

Év	Közmunka programok	Közhasznú programok	Közcélú programok
	Fő	Fő	Fő
2001	n. a.	80 742	116 743
2002	n. a.	84 498	152 820
2003	6 756	76 892	190 190
2004	9 757	63 998	219 604
2005	17 242	79 429	199 981
2006	35 173	66 403	183 927
2007	22 769	63 198	199 742
2008	25 388	63 100	195 196
2009	15 596	20 507	103 247

Forrás: Csoba, 2010; Tajti 2009, 9. o.

Az 5. K-ciklussal összefüggő válság idején a 3 különböző eszköz helyett a centralista UMA (közcélú) programot preferálták, ezzel jelentősen csökkentve a közhasznú és közmunka programok érintettségét. Az ÁFSZ adatsorai alapján 2009-ben összesen 103 247 személy vett részt az UMA-ban, míg a közfoglalkoztatás teljes keretében csupán közel 140 ezer fő dolgozott támogatott státuszban, amely összességében nem vezette le a munkaerő-felesleget (Tajti, 2009). Ez a létszám jóval kevesebb a korábbi évekre jellemző értéknél, tehát a beavatkozás nem javított a munkaerő-piac egyensúlyzavarain, és nem volt anticiklikus.

A legfontosabb konklúzió, hogy a vizsgált közfoglalkoztatási rendszer a két kiválasztott válság idején, nem volt anticiklikus beavatkozási forma. A gazdasági ciklusok időbeli lefutásához képest a 90-es években a programok által érintettek létszámmaximuma eltért a recesszió mélypontjának idejétől, míg 2009-ben jobban időzítve ugyan, de kevesebb személyt vontak be a közfoglalkoztatási rendszerbe. Hiába változott két évtized során az elsődleges munkaerőpiac jellege, a munkanélküliség mélysége, vagy a munkanélküliek összetétele, a rendszer ugyanazon alappilléreken nyugszik, és ugyanazon homogén eszköztípusokat alkalmazza a heterogén munkanélküli célcsoport megsegítésére. A közfoglalkoztatás gyakorlatilag kezdetektől fogva nem a reintegrációt segíti elő, hanem az állami kontroll szerepében megszüri a segélyezettek körét, és fenntartja a helyi önkormányzatok finanszírozási érdekeltségét a szociális költségvetés csökkentésében. Az egyes időszakok létszámváltozásai többnyire egy-egy törvénymódosítással, például a rászorultsági jellegű ellátások jogosultságának változtatásával, vagy a támogatások időtartamával, vagy a kormányzati/politikai ciklusok statisztikajavítási számdékával hozhatók összefüggésbe.

Irodalom

- Bagó J. (1991): Az aktív munkaerő-piaci politika esélye Magyarországon. Esély. 3. évf. 2. sz. 40–46.
- Baksa R. (2008): Kiadási reform I. Svédeknek képzeljük magunkat. 2008. 04. 08. <http://index.hu/gazdasag/magyar/kiadas080403/>

- Barr, N. (1992): The Economics of the Welfare State. Weidenfield and Nicholson. LSE Research Online, London, http://eprints.lse.ac.uk/279/1/Barr_1992_JEL5.pdf
- Bánfalvy CS. (1998): A munkanélküliség. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 2. átdolgozott és bővített kiadás
- Bereiné Dobos I. (1993): Az ifjúsági munkanélküliség alakulása. Munkaügyi Szemle. 37. évf., 1. sz., 22–24.
- Csáki R. – Csánk I. – Kis J. – Turbucz M. – Végh M. (2007): A munkaerőpiactól való távolmaradás vizsgálata Deszk, Kübekháza, Tiszasziget, Újszentiván településeken. In: Város és vidéke településszociológiai tanulmányok. 2003–2006, (szerk.): Rácz A., Szeged, 223.
- Csoba J. (1996): Stratégiai tervezés vagy válságmenedzselés. Egy kísérleti foglalkoztatási projekt Debrecenben. Esély. 7. évf. 1. sz. 61–88.
- Csoba J. (2000): „Esély vagy utópia?” A lokális munkaerő-piaci politika lehetőségei. Esély. 11. évf. 3. sz. 45–66.
- Csoba J. (2010): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban. Esély. 21. évf. 1. sz. 4–25.
- Dar, A. – Tzannatos, Z. (1999): Active Labor Market Programs: A review of the Evidence from Evaluations. World Bank, SP Discussion Paper N. 9901., pp. 86. http://rru.worldbank.org/documents/toolkits/labor/toolkit/pdf/reference/Dar_Tzannatos_1999_854C0.pdf
- Dögei I. – Mód P. (2007): A közcélú munka értékelése. In: A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásainak vizsgálata 2001–2006, (szerk.): Frey M. et al. Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet Munkaügyi Igazgatóság, Budapest http://mukutir.telco-system.hu/kutatas.plt?ks_no=186
- Elek L. (1994): A foglalkoztatás alakulása és a munkanélküliség kezelése Közép-Kelet-Európa hat országában. Munkaügyi Szemle. 38. évf. 9 sz. 23–27.
- Farkas P. (2009): A jelenlegi világgazdasági válság jellegéről. In: Világgazdasági válság 2008–2009. Diagnózisok és kezelések (szerk.). Magas I. Aula Kiadó, Budapest, 17. http://www.90fokosfordulat.hu/attachments/057_FP%20h%C3%A1tt%C3%A9r%20V%C3%A1ls%C3%A1g.pdf
- Fazekas K. (1993): Térségi foglalkoztatás-fejlesztési programok a fejlett piacgazdaságokban. Munkaügyi Szemle. 37. évf. 2. sz. 27–33.
- Fazekas K. – Köllő J. – Lakatos J. – Lázár Gy. – Székely J. (2000): Statisztikai adatok 1992–1999. In: Munkaerő-piaci Tükör 2000. (Szerk.) Fazekas K. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 228–284. <http://econ.core.hu/doc/mt/2000/4fej.pdf>
- Fehér A. (2005): A vidékgazdaság és a mezőgazdaság. Agroinform Kiadó, Budapest 336.
- Ferge Zs. (2008): Rögös út a munkához. Népszabadság 2008. 04. 13. <http://www.nol.hu/archivum/archiv-488204>
- Firle R. – Szabó P. A. (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása. Közpénzügyi füzetek 18. ELTE TTK, Budapest 62. http://www.3kconsens.hu/files/az_rsz_celzottsaga_munkaeropiac__2007.pdf?PHPSESSID=8413f195e2715546954bcd15e6ac56e0
- Frey M. (2002): A munkaerő-piaci politika jogszabályi és intézményi környezetének piactudományi fejlődéstörténete. In: Munkaerő-piaci Tükör 2002. (szerk.) Fazekas K. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 177–240. <http://econ.core.hu/doc/mt/2002/hun/frey.pdf>
- Galasi P. – Lázár Gy. – Nagy Gy. (1999): Az aktív foglalkoztatási programok eredményességét meghatározó tényezők. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2. évf., 4. sz. 1–48. <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp994.pdf>
- Galasi P. – Nagy Gy. (2003): A szigorítás hatása a munkanélküliek elhelyezkedési ütemére. In: A munkanélküli-ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről. Kutatási összefoglaló, MTA Köz-

- gazdaságtudományi Kutatóközpont, Munkaerő-piaci Kutatások Műhelye, BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék, Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, 155–202.
- Halmos Cs. (1999): A közmunka múltja, jelene és jövője. Munkaügyi Szemle. 43. évf. 1. sz. 12–17.
- Horváth L. – Szilágyi É. – Szöllősy E. – Váradi L. (2005): Munkaerő-piaci tendenciák Európában 1992–2003. KSH, Budapest, 2005, 21–33, 93–99. http://econ.core.hu/doc/ktidb/ksh_ma/kshEuCover.html
- Hudomiet P. – Kézdi G. (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás. 3 évf. 1. sz. 3–37. http://www.kormanyzas.hu/081/01_Hudomiet-Kezdi.pdf
- ILO (2010): Accelerating a job-rich recovery in G-20 countries: Building on experience. The Meeting of G20 Labour and Employment Ministers. 20–21 April, 2010, Washington, pp. 24.
- Kara P. (2001): Az önkormányzatok szerepe és lehetősége a foglalkoztatáspolitikai megvalósításában. Munkaügyi Szemle. 45. évf. 7–8. sz. 64–65.
- Kondratieff, N. D. (1935): The Long Waves in Economic Life. The Review of Economic Statistics. Vol. 17., No. 6., pp. 105–115.
- Kornai J. (1994): Transformational Recession: The main Causes. Journal of Comparative Economics. Vol. 19., No. 1., pp. 39–63. http://www.irisprojects.umd.edu/ppc_ideas/Revolutionizing_Aid/Resources/typology_pdf/transformational_recession.pdf
- Korotayev A. V. – Tsirel, S. V. (2010): A Spectral Analysis of World GDP Dynamics: Kondratyev Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development, and the 2008–2009 Economic Crisis. Structure and Dynamics. Vol.4., No.1., pp. 3–57.
- Kovács I. – Ráczné Dr. Lehóczky Zs. (2009): Tájékoztató az önkormányzati feladatok ellátásához az „Út a munkához” program megvalósítása érdekében. A Jegyző és Közigazgatás 2009., I. melléklet <http://www.fejerkozig.helyinfo.hu/domain34/files/modules/module15/31081D59F9EE27872.pdf>
- Laky T. (2000): A Magyarországi munkaerőpiac jellemzői 1999-ben. In: Munkaerő-piaci tükrök 2000. (szerk.). Fazekas K. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 22. <http://econ.core.hu/doc/mt/2000/1fej.pdf>
- Lócsey H. (2010): Területi növekedési pályák Magyarországon 1990–2008. ELTE, TTK, PHD értekezés, Budapest, 6–27. http://teo.elte.hu/minosites/ertekezes2010/locsei_h.pdf
- NFSZ (2009): A nyilvántartott álláskereső (munkanélküliek) a passzív ellátásban részesülők és a bejelentett álláshelyek fontosabb jellemzőinek adattára 2000–2010. havonta. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_eves_reszletes
- Pakurár M. – Oláh J. – Kovács D. – Katonáné K. J. – Vántus A. – Szabó A. (2010): New Sources of Employment to Promote the Wealth-Generating Capacity of Rural Communities. EU Framework 7 project No. 211605; Deliverable 5.1.1., pp. 77.
- Semjén A. (1996): A pénzbeli jóléti támogatások ösztönzési hatásai. Közgazdasági Szemle. 43. évf. 10. sz. 841–862.
- Simonyi Á. (2012): Aktiválás – foglalkoztatás – és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban. Esély. 24. évf. 2. sz. 66–100.
- Szabó A. – Katonáné K. J. (2009): A magyar Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv vizsgálata a RuralJobs kutatás keretében. DE Agrártudományi közlemények 33. 77–87.
- Szalai J. (2004): A jóléti fogda I. Esély. 15. évf. 6. sz. 19–36.
- Szegedi T. (2007): A segély helyett munkát elv érvényesülése a gyakorlatban. Helyzetelemzés az aktív korú rendszeres szociális segélyezettek foglalkoztatására irányuló kormányzati intézkedések hatásairól. Budapest, 55. http://www.erak.hu/utmunkahoz/hatteranyag/a_a_segely_helyett_munkat_elv_ervenyesulese.pdf
- Szűcs E. (2009): Út a munkához program. Az „Út a munkához” program végrehajtási tapasztalatai és a továbblépés lehetőségei, Országos Konferencia, 2009. 11. 24.

MAGYAR VALÓSÁG

- Tajti J. (2009): Aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest 67.
www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=stati_foglalk...eszk_2009.pdf
- Tóth I. Gy. – Szalai Á. – Szívós P. (1998): Gazdasági aktivitás vagy szociális támogatások? A jóléti újraelosztás megváltozott keretfeltételei. In: Háttér tanulmányok a középtávú szociálpolitikai koncepcióhoz. Zárótanulmány, I. kötet, Társi, Budapest, 11–30 <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a237.pdf>
- Udvari K. – Varga I. (2010): Tervezett tervezetlenség – közfoglalkoztatási tervek tartalomlemzése. *Esély*. 21. évf. 1. sz. 25–45.
- Váradai M. M. (2009): Az Út a munkához program hatásvizsgálatának eredményei. Kutatási Összefoglaló, MTA Térségfejlesztési Kutatások Osztálya, Budapest, 31.