



Területi egyenlőtlenségek nyomában A közfoglalkoztatás hatásosságának modellezése¹

Kóti Tibor

KÓTI TIBOR: Debreceni Egyetem, Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszék –
tiborkoti7@gmail.com

ABSZTRAKT Az aktív munkaerőpiaci intézkedések foglalkoztatáspolitikai beágyazódása több évtizedes múltra tekint vissza Magyarországon is. Jelen tanulmány elsődleges fókuszát a napjaink foglalkoztatási viszonyait is szerfelett behálózó, a hazai aktivációs eszközök zászlóshajójának, az egységes közfoglalkoztatás egy évtizedes tapasztalatainak értékelése adja. A kutatás, a közfoglalkoztatás strukturális sajátosságain túl, elsősorban a hatáselemzésének újszerű megközelítésére helyezi a hangsúlyt. A vizsgálat elsősorban arra keresi a választ, hogy milyen térszerkezeti különbségek, sajátosságok lehettek fel a közfoglalkoztatásból való kilépés esélyeiben. Az elemzés módszertani alapját a közfoglalkoztatás meta-analízise és a földrajzi területi lehatárolás szimbiózisa adja, amely megragadásával lehetőség adódik a detranzitivitás indexálására, azaz az elsődleges munkaerőpiaci kilépésre nagyobb, illetve kisebb esélyt mutató települések objektív alapú meghatározására.

Kulcsszavak: közfoglalkoztatás, aktív munkaerőpiaci eszközök, hatásosság, detranzitivitás

In the wake of territorial inequalities: the modeling of public employment's effectiveness

ABSTRACT The appearance of active labor market measures in employment policy has more decade-long history in Hungary as well. The primary focus of the present study is the evaluation of a decade of experience in unified public employment, that is the flagship of Hungarian activation tools, which also encompasses today's employment conditions. The research besides the structural characteristic of public employment focuses primarily to the novel approach of analyses' efficiency. The study primarily seeks to answer the question of what spatial differences and features can be found in the chances of leaving public employment. The methodological basis of the analysis provides by the meta-analysis of public employment and the symbiosis of geographical territorial delimitation, by grasping which it is possible to index detransitivity, that is, for the objective-based determination of settlements with a higher or lower chance of leaving the primary labor market.

Keywords: supported public employment, active labour market instruments, efficiency, detransitivity

¹ Jelen kutatás az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-3-I-DE-189 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.



BEVEZETÉS

A foglalkoztatáspolitikai célkitűzésekben – különösen a fejlett országok esetében – a teljes foglalkoztatás irányába történő elmozdulás egyre nagyobb hangsúlyt kapott az utóbbi évtizedekben. A szegmentált társadalmi preferenciák, a munkaerőpiacon jelentkező társadalmi devianciák azonban jelentősen árnyalhatják ezen „víziót” (Kovács et al. 2015, Huszár – Sik 2019). A depresszív munkaerőpiaci tünetek (magas és tartós munkanélküliség, csekély munkaerőpiaci kínálat stb.) kezelésére irányuló aktív munkaerőpiaci beavatkozások a legalkalmasabb eszközöknek minősülnek Európa-szerte. A hazai foglalkoztatási folyamatokat behálózó aktív munkaerőpiaci intézkedések szervesen meghatározzák az elsődleges munkaerőpiacról (tartósan) kiszoruló (re)integrációs esélyeit. A legkarakteresebb aktív foglalkoztatáspolitikai eszköznek minősülő közzsférában való közvetlen munkahelyteremtés, s az erre épülő képzési struktúra legfontosabb célja: elősegíteni a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok munkaerőpiaci esélyeit, a munka világába való bekapcsolódás lehetőségével (a „segély helyett munka” elv alapján), illetve emberi erőforrás fejlesztésre irányuló képzési támogatással.

A közvetlen munkahelyteremtési programok (közhasznú, közmunka, közcélú munka) hazai kontinuitása bő három évtizede bizonyos (Csoba 2010a, 2010b). Ennek tükrében, a 2011-ben bevezetett egységes közfoglalkoztatás² (továbbiakban közfoglalkoztatás) nem újkeletű jelenség a hazai foglalkoztatáspolitikában. Az új reformoknak örvendő közfoglalkoztatás jelentős számú kutatót inspirált a témában való gondolatok kifejtésére, jelentős fókuszot helyezve a program hatékonyságának, illetve hatásosságának különböző mérési aspektusaira. A program bevezetése óta eltelt immáron egy évtized tapasztalatainak, főbb változásainak elemzése talán nem elvetendő: ugyanis a közfoglalkoztatás foglalkoztató hatásának lokális, települési beágyazódása révén – jelentős makroszintű differenciákkal ugyan, de – olykor az elsődleges jövedelemszerzési lehetőséget (főként rurális színtereken) jelenti napjainkban is (Kóti 2018).

Jelen kutatás célja, hogy a közfoglalkoztatás egy évtizedes tapasztalataiból, a program változásaiból eredő sajátosságokat feltárja, kiemelt fókuszot helyezve a foglalkoztatáspolitikai eszköz hatásosságelemzésének mérési lehetőségeire, rávilágítva a területi szempontok fontosságára. A tanulmány „hatásosság” szó alatt a foglalkoztatáspolitikai eszköznek való elsődleges megfelelést, az elsődleges munkaerőpiaci (re)integráció esélyét érti. Mindezt annak tudatában, hogy a közfoglalkoztatás területi heterogenitásából (centrum-periféria viszonyok) fakadó különbözőség, továbbá a változó funkcionalitás jelentősen árnyalhatja ezen célkitűzéseket napjainkban.

A tanulmány első részében áttekintjük az aktív munkaerőpiaci eszközök (AMPE) térnyerésének legfontosabb paradigmáit („welfare to workfare”, preferált programtípusok stb.), többek között a nemzetközi trendek Magyarországra adaptálható különbségeinek, vagy éppen hasonlóságainak feltárásával. A tanulmány második részében a közfoglalkoztatás strukturális sajátosságainak (demográfiai jellegzetességek, programtípusok, képzések stb.) vizsgálata kerül górcső alá. Míg a tanulmány zárófejezetében a közfoglalkoztatás hatásvizsgálatának egy újszerű mérési megközelítése, jelesül a metaanalízisből gyökereztetett detranzitivitás indexálását ismertetjük.

² A közfoglalkoztatás legfontosabb jogszabályi ismeretei fellelhetők a 2011. évi CVI. törvényben.



AKTÍV MUNKAERŐPIACI ESZKÖZÖK HATÁRON INNEN ÉS TÚL

A foglalkoztatáspolitikai alapvető tulajdonsága, hogy az mindig változik, és az adott kor társadalmi, gazdasági berendezkedéséhez igazodik. A történelem során a különböző gazdasági átmenetek, szerkezetváltások, válságok jószereivel mindig magasabb munkanélküliséget generáltak. Ennek legfőbb oka, hogy a munkavállalók a mindenkori munkavégzésük során felhalmozott tudást és tapasztalást nem tudták tovább kamatoztatni a munkaerőpiacon. Okai között a beszűkült munkaerő-kínálat és -kereslet, a kialakult gazdasági recesszió következtében előtérbe kerülő technológia és innováció által vezérelt gazdasági paradigmákhoz való alkalmazkodás alacsony foka sorakoztathatóak legtípusosabban. Azon munkavállalók, akik nem, vagy kevésbé tudtak alkalmazkodni az új társadalmi, gazdasági konjunktúrához, a munkaerőpiaci elvárásokhoz, a modernizáció által átszőtt gazdasági változásokhoz (átképzés, élethosszig tartó tanulás perspektívikussága), könnyen kiszorulhattak a munka világából. Mindezek kezelésére – legtöbbször ugyan tűzoltó jelleggel, de – az AMPE-k térnyerése, a foglalkoztatáspolitikai olykor egyetlen, s adekvát eszközeinek beavatkozási potenciáljának minősíthető.

Az AMPE célja, hogy javítsa az egyén elhelyezkedési lehetőségét a munka világában, növelje az érintett készségeit, kompetenciáit, fejlessze a munka ösztönzését, elősegítse a munkaerő újraelosztását a különböző piacok között, és végső soron növelje a gazdaság makroszintű teljesítményét (Calmfors 1995, Kovács – Ráczné 2011).

A munkanélküliek aktiválását elősegítendő eszközök irányulhatnak az emberi tőke fejlesztésére (offenzív workfare), például képzések alkalmazásával, illetve a munkanélküliek aktiválására irányuló negatív ösztönzők (defenzív workfare) alkalmazásával, különböző juttatások mérséklésével (Torfing 1999). Utóbbi, avagy a jóléti állam szerepének egyre fokozódó visszaszorulása mögött az a tény állt, miszerint a passzív állami támogatások (pl. munkanélküli segélyezések stb.) jelentős demotiváló erővel bírnak a munkavállalási hajlandóság tekintetében (Esping-Andersen 1990). Másrészt, a passzív állami támogatások, mint a különböző foglalkoztatást helyettesítő támogatások háttérbe szorítása („welfare to workfare”) olyan célokat hivatott szolgálni, mint a jövedelmi egyenlőtlenségek redukálása, jelesen a szegénység újratemlődésének a megakadályozása, a növekvő társadalmi egyenlőtlenségek oldása (Váradai 2015). A jóléti állam szerepének mérséklődésével párhuzamosan egyre hangsúlyosabb szerepet kapott a rekkommodifikáció, a jóléti támogatásban részesülő személyek motiválása és „kényszerítése” a munkaerőpiacon való megjelenésre, amelyek elsősorban az aktiváló eszközök alkalmazásában öltöttek testet (Csoba 2017).

A programok hatásossága révén (Card et al. 2010), az AMPE mind aktív, mind passzív eszközeinek alkalmazásában, intrakontinentális szinten tapasztalható diffúz (a jól működő aktív munkaerőpiaci eszközök elterjedése) folyamatok mentek végbe a 20. század második felétől, egészen napjainkig. A fentiekben megfogalmazott célok elérésére irányuló legfontosabb eszközök a következők (Bonoli 2010, Kluge 2010):

- különböző ösztönző támogatások (adókedvezmények, bértámogatások, szankciók stb.);
- szolgáltatások (munkaközvetítés, munkahelyek szubvencionálása, foglalkoztatási tanácsadás stb.);



- közvetlen munkahelyteremtés támogatása (jellemzően a közsférában való munkahelyteremtéssel);
- emberi erőforrás-fejlesztés (alapkompentencia fejlesztése, illetve szakmai képzések támogatása).

A munkanélküli és inaktív személyek dinamizálására, az elsődleges munkaerőpiaci tranzitálás reményében alkalmazott aktív eszközök hatékonyságáról és az arra irányuló költség-haszon elvekről megoszlanak a kutatói vélemények. A különböző eszközöktől elvárt hatékonyság-hatásosság, a remélt munkaerőpiaci fellendülés (foglalkoztatottság generálása) rövidtávú esélyei jellemzően sokkal kisebbek, mint hosszú távon, amelyet markánsan befolyásol a gazdasági fejlettség állapota és az adott programban eltöltött időtartam (Kluve 2013, Vooren et. al. 2018). Ennek következtében az aktív eszközök felé irányult erőteljes hatékonyság-hatásosság elvárást torzítja, hogy a jelenkori munkaerőpiaci trendekhez igazítani kívánt munkavállalói attitűdök, készségek leginkább csak hosszú idő múlva tudnak érvényesülni (Koettl – Brown 2015).

Az AMPE-k vizsgálata során – az előzőekben ismertetett cizelláltság (pl. megtérülési ráta) végett – a kutatói érdeklődés legkarakteresebben a programok működési hátterére, azok hatásosságára, illetve hatékonyságára irányul, mindez egy igen fontos kutatási irányvonal kialakulásához vezetett globálisan.

Az AMPE-k hatékonyságra, valamint hatásosságra vonatkozó értékelése alapvetően monitoring és különböző értékelési mechanizmusokra bontható. A monitoring elemzések lehetővé teszik a rendszeres adatgyűjtésből származó, a különböző programokra vonatkozó működési tapasztalatok folyamatos értékelését, ami megfelelő irányt adhat a költség-haszon elemzésekhez is. Ebből adódóan a program rövid távú negatívumai és gyengeségei felbecsülhetővé válnak. Ezzel szemben a különböző értékelési kutatások lehetővé teszik a programok munkaerőpiacra gyakorolt hatásának mérését mind kvalitatív (interjúkészítések, esettanulmányok stb.), mind kvantitatív (mintavételi adatgyűjtés, munkaügyi szervezet nyilvántartása révén) eszközökkel, amelyek legtipusosabban a szubvenciók hasznosulását, megtérülési rátáját veszik leginkább számításba (Frey – Simkó 1993).

Jelen vizsgálatban, elsősorban a nemzetközi gyakorlatban is leginkább elterjedt, a hazai trendekhez adaptálható legtipusosabb stratégiai szempontot jelentő eszközre térünk ki részletesebben: nevesen a közvetlen munkahelyteremtési programok hátterének, ösztönző hatásainak, célspecifikus helyzetének és főbb jellemvonásainak általános ismertetésére.

A legtöbb közvetlen munkahelyteremtési program valamilyen gazdasági válság, sokk következményéből fakadó elégtelenségekre, természeti katasztrófák utáni helyreállítási munkákra, szegénység elleni küzdelemre, illetve makrogazdasági célok megvalósítására szolgáló eszköz (Koltai 2013). Jellemzően a leghátrányosabb helyzetű gazdaságilag aktív korú népesség foglalkoztathatóságát hivatott elősegíteni. Pozitívumai között emlitendő, hogy hozzájárul a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklődéséhez jövedelemkonvergáló hatása révén, illetve az egyik legjelentősebb lépcsőfokot képezi az elsődleges munkaerőpiac és a másodlagos munkaerőpiac³ között. Negatív tényezői között leginkább a programban résztvevők beragadási hatásait, illetve piactorzító szerepét (az adott munkakört alacsonyabb bér ellenében, direkt mó-

³ Másodlagos munkaerőpiac alatt a támogatott, vagyis önmagá fenntartására piaci forrásokból fennmaradni nem képes (lásd közfoglalkoztatás) piacot, míg elsődleges munkaerőpiac alatt a nem támogatott piaci formátumokat (lásd versenyszféra) értjük.



don közfoglalkoztatás keretében látják el), a munkavégzés elégtelenségéből (munkaerőpiaci normáktól távol álló) fakadó demotiváló hatást, holtteher hatást (azon munkavállalók foglalkoztatása, akik támogatás nélkül is elhelyezkedtek volna), valamint a megbélyegző hatást (a jövőbeli foglalkoztatási esélyeket csökkentheti, ha túlságosan a hátrányos helyzetű személyekre irányul) említik. Ennek következtében az aktiváló eszköz tranzitív szerepe, hatásossága szerfelett megkérdőjelezhető (Besley – Coate 1992, Kluge 2010, Galasi – Nagy 2012, Szabó 2013, Koettl – Brown 2015, Kálmán 2015, Váradi 2015, Kóti 2018, Pirisi 2019).

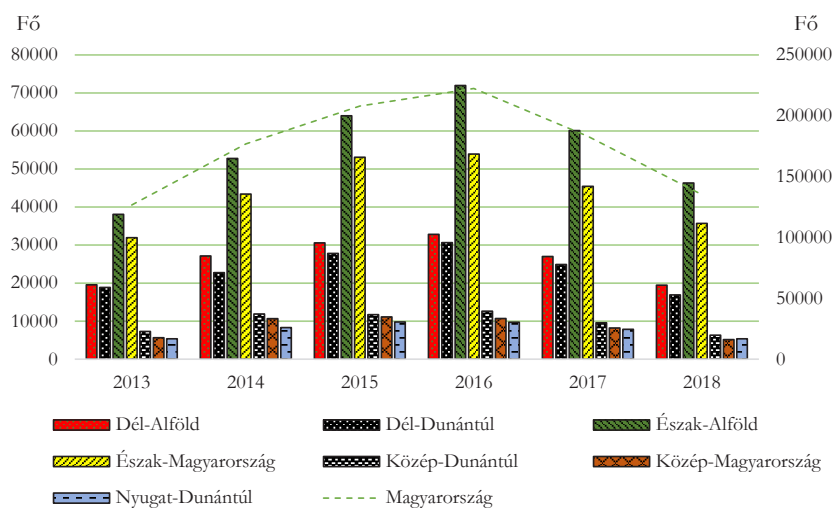
A KÖZFOGLALKOZTATÁS: EGY ÉVTIZED CIRKULÁCIÓJA

A jelenlegi közfoglalkoztatási forma egy évtizede töretlenül a hazai foglalkoztatáspolitikai szerkesztés részét alkotja. A program hatásosságának, területi dimenzióinak mérési megközelítése előtt érdemes áttekintnünk a program strukturális sajátosságaiból fakadó legfontosabb tudnivalókat, változásokat. A teljesség igénye nélkül áttekintjük a demográfiai sajátosságokat, a működő programtípusokat, a résztvevők iskolázottsági viszonyait, valamint képzési lehetőségeit. Az előzőekben említett strukturális sajátosságok vizsgálatával fontos tényfeltárásokra tehetünk szert a közfoglalkoztatás területi hatásosságát illetően. A vizsgálatokat – a rendelkezésre álló adatok tükrében – zömében a 2014–2018 közötti periódusra fókuszáljuk.

Létszámviszonyok, résztvevők tipizálása

A közfoglalkoztatásban résztvevők havi adatainak, éves átlagos számának változása makroszinten egy folyamatos változást mutat a vizsgált években, míg ezzel szemben a belső regionális létszámviszonyok jelentős koncentrálódást jeleznek (1. ábra).

1. ábra A közfoglalkoztatásban résztvevők regionális megoszlása, 2013–2018, fő



Forrás: A TELR: Belügyminisztérium adatai alapján, saját szerkesztés 2020



A program létszámviszonyait tekintve 2016-ban érte el a csúcst, a résztvevők száma (havi adatok éves átlaga) ekkor elérte a 222 430 főt. Ezt követően egyfajta fokozatos csökkenés megy végbe a közfoglalkoztatásban részt vevők számát tekintve, amely jelentős koherenciát mutat a 2008-as pénzügyi világválság utáni újbóli gazdasági expanzióval, stabilitással. Mindez lehetővé tette a kormányzati költségek fokozatos redukcióját a másodlagos munkaerőpiacról, amely joggal vált magyarázhatóvá az egyre nagyobb számú betöltetlen üres álláshelyek számával, azaz az egyre növekvő, kielégítetlen munkaerőkereslettel. A regionális viszonyokat vizsgálva látható, hogy a legtöbb közfoglalkoztatott – a vizsgált évek mindegyikében – Észak-Alföldön volt, majd ezt követte kissé elmaradva Észak-Magyarország, majd Dél-Alföld. Az említett régiók belső tagoltságának éles divergens folyamatai (centrum-periféria) talán kevésbé teszik mindezt meglepővé, ugyanis a legtöbb álláskereső e hátrányos helyzetű térségekben él, amellyel párhuzamosan a kormányzati forrásallokáció ezen térségekben felülreprezentált. A fejlettebb nyugati térségekkel szemben, relatíve elmaradottabb gazdasági potenciállal jellemezhető keleti térségek napjainkban is a legnagyobb közfoglalkoztatotti létszámmal jellemezhetőek. Mindez előrevetíti a térség sérülékenységét, a programban való beragadás esélyének nagyobb mérvű problémáját.

Érdeemes megvizsgálnunk a közfoglalkoztatási ráta alakulását, amely az adott évben és térségben közfoglalkoztatotti státuszban lévők számát viszonyítja a nyilvántartott álláskeresők számához. A közfoglalkoztatási ráta vizsgálatával választ kaphatunk az AMPE elsődleges munkaerőpiaci tranzitív helyzetéről is. Minél nagyobb a százalékos érték, annál nagyobb munkaerőpiaci sérülékenység prognosztizálható. A magas arányú közfoglalkoztatotti létszám – amely átmeneti foglalkoztatási jogviszonyt biztosít –, valamint a nyilvántartott álláskeresők egyidejű magas száma egyértelműen a munkaerőpiaci kereslet és kínálat diszharmonióját igazolja. Ebből adódóan a közfoglalkoztatásból való elsődleges munkaerőpiaci kilépés ezen térségekben sokkal kisebb esélyű. Az álláskeresői státusz és a közfoglalkoztatotti jogviszony fokozatos ciklikussága számos további hátrányt ró a munkavállalók számára: példának okáért reményvesztettség, útvessztés, elavult tudástőke, perifériára szorulás stb.

1. táblázat A közfoglalkoztatási ráta regionális megoszlása, 2013–2018, %

Régió	Közfoglalkoztatási ráta					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dél-Alföld	34,7	52,0	70,1	97,0	88,6	66,9
Dél-Dunántúl	38,6	48,0	67,8	88,9	75,4	53,6
Észak-Alföld	37,6	56,1	76,5	105,4	90,8	74,5
Észak-Magyarország	43,1	56,9	78,0	93,4	82,1	65,6
Közép-Dunántúl	19,4	37,5	43,4	62,0	52,3	35,2
Közép-Magyarország	8,1	15,8	19,7	24,2	21,9	15,5
Nyugat-Dunántúl	20,1	37,3	55,4	66,5	56,2	39,4
Magyarország	30,6	45,2	61,7	81,3	71,9	55,9

Forrás: A TeIR: Belügyminisztérium adatai alapján, saját szerkesztés 2020



A közfoglalkoztatási ráta értékeinek alakulásában is jól kivehető a már előzőekben is említett területi differenciáltság alakulása. A legnagyobb mértékű közfoglalkoztatási ráta zömében a már előzőekben említett régiókban koncentrálódott. 2013-ban Észak-Magyarország (43,1%) „vezető szerepe” tűnik ki, viszont 2016-tól Észak-Alföld közfoglalkoztatási rátája képezte a legmagasabb értéket. A 2018-as viszonyokat tendálva látható, hogy e két régióban, illetve Dél-Alföldön koncentrálódott a közfoglalkoztatottak zöme. Mindezek mögött egyes régiók relatív munkaerőpiaci javulása (a kedvezőbb helyzetű térségekből, a hátrányos helyzetű térségekbe való költségátcsoportosítás), és a szóban forgó térségek „megmerevedett” munkaerőpiaci sérülékenysége (nyilvántartott álláskereső magas száma) húzódik. A legkedvezőbb helyzetű térségek körét Közép-Magyarország és Közép-Dunántúl alkotja, ahol a közfoglalkoztatási ráta legalacsonyabb értékei mérhetőek.

2. táblázat A közfoglalkoztatottak nem és korosztály szerinti regionális megoszlása, 2014, 2018, %

Régió	2014					2018				
	Nem		Korosztály			Nem		Korosztály		
	Férfi	Nő	>26	26–50	50<	Férfi	Nő	>26	26–50	50<
Dél-Alföld	46,3	53,7	17,2	58,0	24,8	56,5	43,5	6,3	57,5	36,2
Dél-Dunántúl	47,3	52,7	16,1	60,9	23,0	56,1	43,9	4,4	58,8	36,8
Észak-Alföld	45,6	54,4	18,2	60,6	21,3	56,5	43,5	5,3	60,3	34,4
Észak-Magyarország	44,4	55,6	18,4	59,4	22,2	57,1	42,9	7,6	58,8	33,6
Közép-Dunántúl	47,1	52,9	14,2	54,9	31,0	56,4	43,6	4,2	51,5	44,3
Közép-Magyarország	47,4	52,6	13,2	56,6	30,2	56,7	43,3	3,8	52,1	44,1
Nyugat-Dunántúl	43,5	56,5	13,8	54,5	31,7	50,5	49,5	3,0	53,7	43,3

Forrás: A TeIR: Belügyminisztérium adatai alapján, saját szerkesztés 2020

Szintén fontos megállapításokra tehetünk szert a közfoglalkoztatottak nem, illetve korosztály szerinti tagozódásáról (2. táblázat). 2014-ben kevéssel ugyan, de több nő vett részt a közfoglalkoztatásban országsszerte. 2018-ra ez teljesen megfordult, s csaknem minden régióban férfi többlet jellemezte a közfoglalkoztatást. Ez jelentősen összefügghet a gyermekvállalási kedv fokozódásának, a kormányzat által bevezetett (2015) családtámogatási otthonteremtési kedvezmények (CSOK) előtérbe kerülésével. A közfoglalkoztatás korosztály szerinti megoszlottságát jól mutatja, hogy a legtöbb fiatal (26 éven aluli), elsősorban a leghátrányosabb helyzetű térségeket koncentráló Észak-Magyarországon, Észak-Alföldön, továbbá Dél-Dunántúlon figyelhető meg 2014-ben és 2018-ban egyaránt. Ugyanakkor arányaiban már jóval differenciáltabb a kép. 2018-ra csaknem 10 százalékponttal csökkent a 26 éven aluliak aránya a közfoglalkoztatottak össz volumenében. A legtöbb 26 éven aluli e térségekben való magasabb koncentrátsága jelentős koherenciát feltételez a roma etnikum magas számával, amely társadalmi csoport egy igen fiatalos korszerkezettel (magas termékenységi ráta) jellemezhető (Kemény 2004). Ezzel szemben az 50 év feletti résztvevők aránya jelentősen megnövekedett, amely leg-

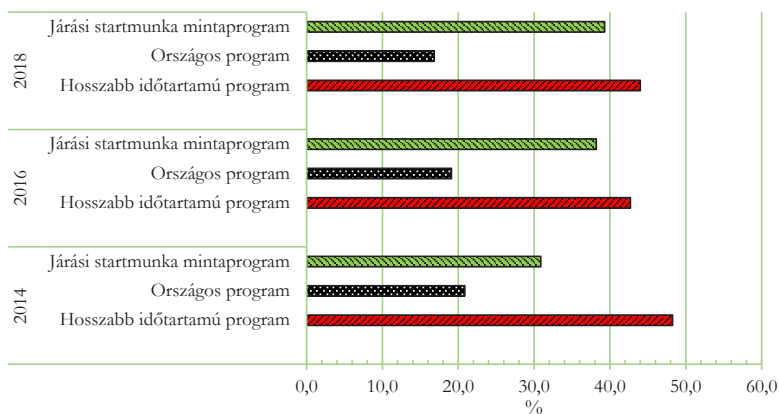


markánsabban a fejlettebb régiókban jelentkezett: Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl, Nyugat-Magyarország. Mindez jelentősen összefügg a program hatásosságát növelő, a fiatalok közfoglalkoztatási beragadását megakadályozó kormányzati intézkedéscsomaggal⁴ is. Ugyanakkor jól látható, hogy az elmaradottabb térségekben élő fiatalok számára – betöltve a munkavállalási kort – napjainkban is az elsősorú perspektívát (mindezt a családi szocializációs háttér erőteljesen befolyásolja) képezi a közfoglalkoztatás, amely fenntartja a veszélyét a programban való tartós beragadás esélyének.

Programtípusok

A közfoglalkoztatási programtípusok megoszlása, tartalma, időtartama, valamint az elvárt résztvevői kvalitások tekintetében rendkívül heterogén (2. ábra). A különböző programtípusok kulcsszerepet játszanak a résztvevők készségeinek, kompetenciáinak javításában, amely a későbbi potenciális elsődleges munkaerőpiaci munkavállalás sikerességét nagyban meghatározhatja. Ebből adódóan indokoltnak tartjuk rövid ismertetését.

2. ábra A közfoglalkoztatás programtípusainak megoszlása a részvétel függvényében, 2014, 2016, 2018, %



Forrás: A TelR: Belügyminisztérium adatai alapján, saját szerkesztés 2020

A közfoglalkoztatás programtípusai alapvetően három nagy csoportra bonthatóak. Habár 2014-ben már nem működött, fontos megjegyezni a rövid idejű programtípust, amely legfeljebb 4 hónap időtartamra, s napi 4 órás munkarendben kínált foglalkoztatási lehetőséget a résztvevők számára. A rövid idejű programok ugyan lehetővé tették a minél nagyobb számú munkanélküli bevonását, a gyorsan lejáró munkaszerződéseknek köszönhetően ugyanakkor hatásosságuk rendkívül megkérdőjelezhetővé vált. Az elvárt munkaerőpiaci készségek fejlődéséhez jellemzően nem volt elegendő a programtípus időtávja, melynek következtében 2014-ben már nem is indult el ezen programtípus.

⁴ A 25 év alattiak csak abban az esetben kerülhetnek be a közfoglalkoztatásba, amennyiben számukra az Ifjúsági Garancia Program nem kínál egyéb lehetőséget (1179/2017 (III. 20.) Kormányhatározat).

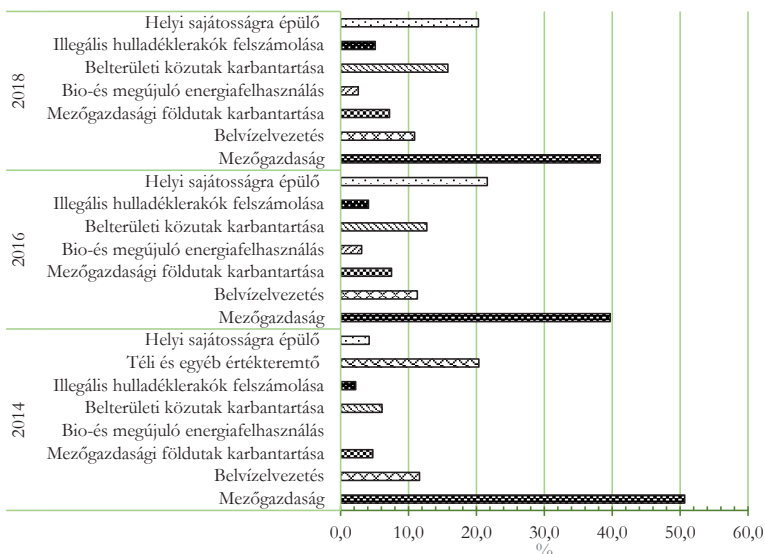


Napjainkban is működő programtípust képez a járási startmunka mintaprogram, az országos közfoglalkoztatási program, továbbá a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás. Az országos és a hosszabb időtartamú programtípus tekintetében egyaránt legfeljebb 12 hónapos, napi 6-8 órás, míg a járási startmunka mintaprogramok esetében legfeljebb 12 hónapos, napi 8 órás munkaidejű szerződés (rehabilitációs ellátásban részesülő személy esetében jellemzően 4-8 óra) köthető.

A munkavégzés mivoltában is jelentős differenciák lehettek fel a programtípusok között. A járási startmunka mintaprogramok keretében végzett tevékenységek rendkívül sokszínűek (lásd 3. ábra), s egyes mintaprogramok tekintetében valóban figyelemreméltó értékteremtés folyik, ami lehetőséget nyújt a résztvevők kompetenciáinak hatványozottabb fejlődéséhez. Már csak azért is, mivel a programtípus, hasonlóan a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatáshoz, jellemzően alacsonyan kvalifikált, zömében legfeljebb 8 általános iskolával rendelkező, hátrányos helyzetű, munkanélküli személyeket foglalkoztat. A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás esetében leginkább a település mindennapi működési szükségleteit kielégítendő munkavégzés (pl. hulladékok összegyűjtése, köztisztasági feladatok elvégzése, közutak karbantartása stb.) folyik. Míg az országos programok már jellemzően magasabb képzettséget, tudást igényelnek, amelyet a munka milyensége s tudásigénye határoz meg leginkább. A legjelentősebb országos közfoglalkoztatók: a különböző vízügyi és nemzeti parki igazgatóságok, egyházak, a MÁV Magyar Állam Vasutak Zrt. stb.

2014-ben a programtípusok legnagyobb részarányát a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás képezte (48,3%), majd ezt követte a járási startmunka mintaprogram (30,9%). 2018-ban ez a sorrend megmaradt, azonban jóval kisebb differencia volt megfigyelhető az első kettő esetében, míg az országos programok részaránya minimálisan redukálódott.

3. ábra A járási startmunka mintaprogram egyes programelemeinek megoszlása, 2014, 2016, 2018, %



Forrás: A TelR: Belügyminisztérium adatai alapján, saját szerkesztés 2020



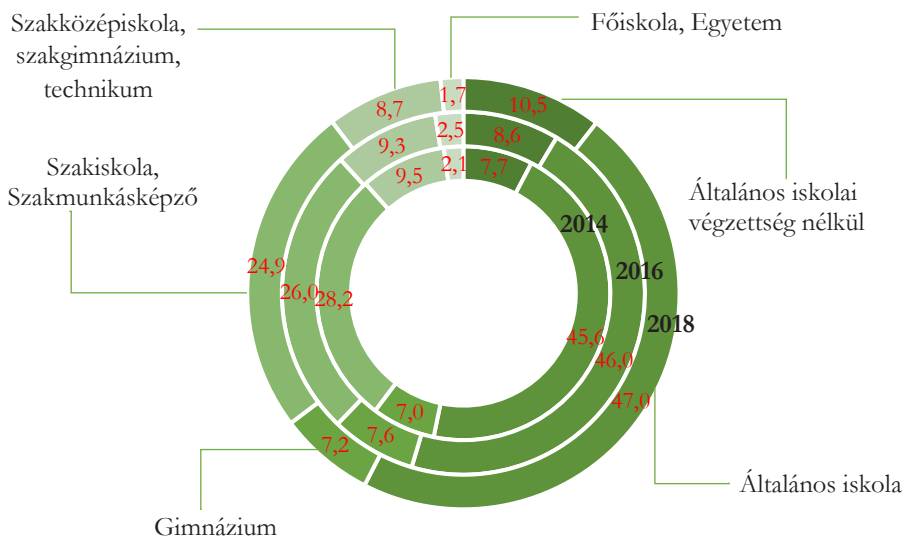
A startmunka mintaprogram – ahogyan a fentiekben már utaltam rá – számos program-elemre bontható (3. ábra), amelyek fókuszában mindenkor az értékteremtés áll. A járási startmunka mintaprogram részelei közül a mezőgazdasági munka képezte magasan a legnagyobb részarányt a vizsgált években. E programtípus sikerességét nagyban meghatározza az önkormányzatok számára rendelkezésre álló földterületi tulajdonviszony. A mezőgazdasági programelem révén, a közfoglalkoztatás keretében megtermelt termékek által számos település önellátását elégítik ki (pl. közétkeztetés keretében). 2014-ben még működő téli és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás a következő években már nem került be a programelemek közé. Napjainkban a helyi sajátosságra épülő programelem képezte a második legnagyobb részarányt (20,3%). Ezen programtípus kiváló lehetőséget teremt a helyi önkormányzatok számára, hogy helyi és helyzeti energiákból adódó településfejlesztési funkciókat tudjanak ellátni.

A megfelelő programlebonylítás, koordináció valódi értéket teremthet a települések számára, amelyet számos település bizonyítani tudott jó gyakorlatai révén az elmúlt tíz esztendőben. Másrészt az elsődleges munkaerőpiaci tranzitálás, az elvégzett értékteremtő minőségi munka (munkakészségek javulása révén) függvényében jelentősen megnövekedhet.

A közfoglalkoztatottak iskolázottsági viszonyai

Az egységes közfoglalkoztatás 2011. évi bevezetésekor az egyik legfontosabb célkitűzés a hátrányos helyzetű munkavállalók munkába vonása, „kényszerítése” jelentette. Ennek apropóján talán nem meglepő, hogy az elsődleges munkaerőpiacról kiszoruló, a másodlagos munkaerőpiacon foglalkoztatott egyének emberi tőke fejlettsége leginkább elmaradott az elsődleges munkaerőpiaci elvárásokhoz mérten (4. ábra).

4. ábra A közfoglalkoztatottak képzettségének strukturálódása, 2014, 2016, 2018, %



Forrás: A TelR: Belügyminisztérium adatai alapján, saját szerkesztés 2020



A közfoglalkoztatottak több mint 50%-a legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezik, ami jelentősen megpecsételheti a közfoglalkoztatásból való kilépés esélyét. A programon belüli társadalmi egyenlőtlenségek ennek alapján jelentősen megkérdőjelezik a program elsődleges célkitűzését, ugyanis jelentős azon munkavállalók száma, akik elsősorban „önhibájukból” (alacsony iskolai végzettség) adódóan nem, vagy jószerivel csekély eséllyel képesek a primer munkaerőpiaci tranzitálásra, amely számos esetben reálisan nem is várható el. Ugyanakkor az is látható, hogy a középfokú iskolai végzettséggel rendelkezők közfoglalkoztatáson belüli aránya meglehetősen magas: a kisebb résztvevői arányt az érettségivel rendelkezők adják, míg ennél már jóval magasabb arányban vannak jelen a szakiskolai végzettséggel (érettségi nélkül) rendelkezők. Mindez felveti az primer munkaerőpiaci munkaadók foglalkoztatási hajlandóságát, annak ellenére, hogy az elmúlt években egy bővülő szakmunkáshiány jelentkezik Magyarországon. A magasabb részarány továbbá azzal is indokolható, hogy számos településen megfigyelhető az a folyamat, miszerint egy elsődleges munkaerőpiaci munkakört a közfoglalkoztatás keretében látnak el (piactorzító hatás), jelentősen kisebb anyagi költségáfordítással (lásd közfoglalkoztatási munkabér). Mindemellett csekély arányban ugyan, de a felsőfokú végzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottak is fellelhetőek. A legtöbb diplomás közfoglalkoztatott az országos közfoglalkoztatási program keretében lát el különböző magasabb képzettséget, tudást igénylő munkakört.

Képzések az emberi erőforrás-fejlesztés szolgálatában

Az emberi tőkébe való beruházás Magyarországon is fontos válságkezelő foglalkoztatáspolitikai eszközként jelent meg a munkanélküliség redukálására. A közfoglalkoztatási képzések immáron több éve lehetőséget biztosítanak a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok foglalkoztatási esélyeinek javítására.

A közfoglalkoztatottak iskolai végzettségét javító első képzési projekt, 2012–2015 között valósult meg hazánkban. A Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében megvalósuló, jelentős európai uniós támogatással bíró intézkedés⁵ számos alulképzett, alacsonyan kvalifikált munkaerő (összesen 183 791 fő) számára jelentett esélyt a magasabb szakképzettség megszerzésére. A következő képzési projekt⁶ 2016–2018 között került előirányzásra, szintén jelentős európai uniós támogatással, a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program keretében. A programra előirányzott támogatás 30 milliárd forint, amely kb. 85 000 fő képzését irányozta elő. A projektben kiemelten az alacsony iskolai végzettségűek (főként alapfokú – ISCED 1, 2, csekély arányban felsőközépfokú – ISCED 3) felzárkózását⁷, átképzését tekintették prioritásként. A képzési projekt legfontosabb céljaként fogalmazták meg a felzárkóztatást (pl. alapkompenciára irányuló képzések), a szakképzéshez szükséges kompetenciák fejlesztését, és az elsődleges munkaerőpiaci igényeknek megfelelő képzések indítását. Hatékonyság-

⁵ A képzések a TÁMOP-2.1.6 – „Újra tanulok” című kiemelt projekt keretében zajlottak, amelyek 2015. november 30-án fejeződtek be.

⁶ A képzések az GINOP-6.1.1 – „Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése” című kiemelt projekt keretében zajlottak.

⁷ A szakképzés megszerzésével az állam által is elismert OKJ-s bizonyítványt szerezhettek a képzést sikeresen abszolválók.



növelő intézkedések közé sorolható az előző képzési projekthez képest, hogy az induló képzések tekintetében egyre inkább előtérbe kerültek a területi szempontokat is figyelembe vevő preventív munkaerőpiaci felmérések, és a legjellemzőbb hiányszakmák feltárásai (Belügyminisztérium 2016), törekedve a minél nagyobb eredményességre.

Az „alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése” című kiemelt projekt keretében 2019 végéig összesen 95 382 fő került bevonásra. A képzést sikeresen abszolválók száma 83 370 főre tehető. A képzések rendkívül heterogének, megtalálhatóak mind a primer (pl. a zöldterületi kisgép-üzemeltető, parkgondozó stb.), mind a szekunder (pl. építő- és anyagmozgató gépkezelő, zöldség- és gyümölcsfeldolgozó, kosárfonó, betanított kőműves stb.) és mind a tercier szektorban (pl. a raktáros, eladó, szociális gondozó és ápoló stb.) hasznosítható képzések.

A közfoglalkoztatási képzések megfelelő hatékonysága (megtérülés) számos esetben megkérdőjelezhető. Ebből adódóan a képzésekkel kapcsolatos legfontosabb kérdések a költség-haszon elvekre irányulnak, azaz milyen megtérülés prognosztizálható, azok hogyan járulnak hozzá a gazdasági prosperitáshoz? Általánosságban elmondható, hogy a legtöbb esetben a támogatott közfoglalkoztatottak képzése nem hozza meg a várt munkaerőpiaci fellendülést. Ennek egy potenciális oka, hogy számos képzés – annak ellenére, hogy egyes térségekben valóban elsődleges munkaerőpiaci hiányszakmaként lép fel – elsősorban az önkormányzatok igényeire fókuszál, s ennek megfelelően kerülnek kialakításra a főbb képzési típusok. Tovább odázza a képzési befektetések sikerességét, hogy számos résztvevő csupán anyagi haszon-szerzés miatt vállalja el a felkínált képzést. Ennek következtében a demotiváló hatások már jelentősen árnyalják a program adta tudás megfelelő elsajátításának kérdését. A megszerzett tudás jövőbeli hasznosítására tett egyéni erőfeszítés így jelentős mértékben csorbulhat.

A KÖZFOGLALKOZTATÁS HATÁSOSSÁGÁNAK ELEMZÉSE

Problémafelvetés, módszertani sajátosságok

A közfoglalkoztatás megfelelő szintű működését, hatásosságát, célzottságát számos tudományos elemzés megkérdőjelezte az elmúlt tíz esztendőben. Mindez azt sugallja, hogy a rendelkezésre álló tudományos eredményekből egzakt megállapításokra tehetünk szert, elsősorban a program hatásának becslését, s annak mérési metódusait illetően. Erre vonatkozóan a Card et al. (2010) által alkalmazott, az európai AMPE-k hatékonyságára irányuló metaanalízis⁸, s az abból fakadó konzekvens elemzési lehetőségek egy újszerű vizsgálati megközelítést jelentenek.

Jelen vizsgálat relevanciáját jelzi, ahogyan a legtöbb közvetlen munkahelyteremtési eszköz sikerességét, úgy a közfoglalkoztatás hatásosságát, tranzitív szerepkörét szervesen meghatározzák a területi szempontok. Mindezt jól szemlélteti, hogy hazánkban közel sem mutathatók ki homogén, területi divergenciát alig hordozó munkaerőpiaci térségek, ami jelentősen hozzájárul a közfoglalkoztatásból való kilépés markáns területi polarizálódásához. Ezen tény elsősorban a periférikus, rurális életterek kedvezőtlen esélyeit hipotetizálja (Kóti 2019).

⁸ A metaanalízis egyazon kutatási területen halmozódó eredmények átfogó értékeléséből adódó vizsgálati potenciált jelenti.



A foglalkoztatáspolitikai eszköz hatásosságának analizálására irányuló meglévő eredmények, tapasztalatok felvetik a szubjektív-objektív kérdéskörét. Az AMPE hatásának – a teljesség igényére vonatkozóan – objektív mérése érdekében szükséges a program különböző aspektusait figyelembe vevő indikátorok bevonása, amely által a térszerkezeti sajátosságok, a lokális egymásra hatások kartografálhatóvá válhatnak.

Ugyanakkor mindez korántsem képez egyértelműen megoldható feladatot. Általánosságban, a területi szempontú hatáselemzések, ahogyan a közfoglalkoztatás hatásosságának mérése is, rendkívül cizellált, s számos megoldandó problémát vet fel. Ezek közül érdemes néhányat felsorakoztatni:

- Mivel indokolható az adott vizsgálati jelenséget magyarázni tudó indikátorok bevonása?
- Milyen területi szintet kívánatos figyelembe venni a vizsgálat során?
- Rendelkezésre áll-e az adott területi szinten megfelelő, hozzáférhető adatbázis?
- Mi legyen a vizsgálat idősíkjája? Dinamikus, vagy éppen statikus vizsgálat kerüljön előtérbe?
- A vizsgálatba bevont indikátorok további vizsgálatára milyen módszertani eszközök állnak rendelkezésre? Ott milyen szempontokat érdemes figyelembe venni?

A mindenkori közvetlen munkahelyteremtési programok hatásosságának mérése – véleményem szerint – alapvetően endogén és exogén tényezőkre csoportosítható. Endogén tényezők közé sorolhatóak, elsősorban a programtípusához kötődő strukturális sajátosságok: az irányító hatóság (jelen esetben a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság) célkitűzéseinek ismerete, a programot lebonyolító intézmény (jelen esetben a települési önkormányzatok) gyakorlati preferenciáinak ismerete, nem utolsósorban a támogandó személyek (közfoglalkoztatottak) attitűdjeinek, elsősorban a munkaerőpiacra adaptálható ismerete. Míg exogén tényezők alatt mindenekelőtt a program sikerességét behálózó gazdasági fejlettség állapota értendő.

Jelen tanulmány a közfoglalkoztatás hatásosságának modellezésére, elsősorban a legrészletesebb területi szintet, a települést vette figyelembe. A vizsgálat statikus, a felhasznált adatok 2016-ra vonatkoznak, amely évben a legnagyobb résztvevői arány volt mérhető a program bevezetése óta. A vizsgálatba bevont indikátorok meghatározásához elsősorban a metaanalízis szolgált alapul, kiegészülve a szerző tereptapasztalatai alapján gyűjtött információhalmazzal. A vizsgálatba bevont indikátorok esetében fontos volt a további statisztikai műveleteknek való megfelelés (pl. lásd Péntes 2014 módszertani eljárása alapján). Ezek közé sorolható az eloszlás próba, a Spearman-féle rangkorreláció⁹, és a logaritmusos súlyozott relatív szórás¹⁰. Végezetül szükség volt a kiválasztott indikátorok komplex mutatóvá történő transzformálásá-

⁹ A Spearman-féle rangkorreláció által lehetőség adódott az egymást átfedő, egymással jól korreláló mutatók további eltekintésétől. Egy komplex területi lehatárolás ugyanis óva int a minél nagyobb számú, egymásból kvázi levezethető indikátorok alkalmazására.

¹⁰ A logaritmusos súlyozott relatív szórás alkalmazásával feltárhatóvá válnak azon indikátorok, amelyek viszonylag magas területi egyenlőtlenségeket mutatnak, magyarázva ezáltal a magas fokú térbeli divergenciát. Azon mutatók, amelyek csekély egyenlőtlenségeket mutatnak, eltekintettem a további vizsgálatuktól, törekedve a területileg inkább nagyobb divergenciát jelző mutatók meghatározására, amelyek jól magyarázzák az adott indikátor egyenlőtlenségeit.



ra, amelyet a normalizálás (minimum-maximumra vetítés) módszerével, az indikátorok számtani átlagolásával végeztünk. Ezek részletes statisztikai elemzéseit lásd Kóti (2019) korábbi tanulmányában.

A következőkben kísérletet teszek a közfoglalkoztatás hatásosságára vonatkozó legfontosabb kutatási – a 10 éve során felhalmozott – eredmények metaanalízisére. Természetesen a teljes paletta szakirodalmi másodelemzésére jelen tanulmány nem vállalkozhat, egyrészt a bőségesen rendelkezésre álló szakirodalmi nyilvántartások, másrészt területi korlátok végett. Ebből adódóan kizárólag jelen célt (hatáselemzés) számba vevő, s az ahhoz igazodó legfontosabb kutatások analizálására vállalkozunk.

A közfoglalkoztatás hatásosságának metaanalízise

A közfoglalkoztatás hatásosságát meghatározó „kilépés-beragadás” dualitás leginkább kedvezőtlen ciklikussága nem új keletű jelenség. Az egységes közfoglalkoztatást megelőző programtípust („Út a munkához”) vizsgálva megállapítható, hogy a programban résztvevők a munkára nevelés ellenére sem képesek kilépni a primer munkaerőpiacra (lásd pl. Bass 2010, Udvari – Varga 2010, Váradi 2010). Ennek hátterében – a fentiekben megfogalmazott csoportosításoknak megfelelően – nem csupán exogén tényezők, azaz a munkaerőpiac elégtelen felvevő-képessége húzódik, hanem számos egyéb endogén tényező, ami a közfoglalkoztatás sajátosságaiból fakadó negatívumokra, gyengeségekre vezethető vissza.

Cseres-Gergely és Molnár (2014, 2015), a közfoglalkoztatás 2011-es, 2012-es, 2013-as évre vonatkozó monitoring vizsgálatában arra a következtetésre jutott, hogy a magas beragadási értékek alakulására, a közfoglalkoztatási epizód hossza egyre nagyobb hátrányokat ró, ebből adódóan egyre negatívabb koherencia figyelhető meg a nyílt munkaerőpiaci tranzitálásban:¹¹ minél több időt tölt el valaki a közfoglalkoztatásban, parallel annál kisebb esélye adódhat a programból való kilépésre. Ennek legfőbb okai között a következők sorakoztathatóak: a reményvesztettség, a munkaerőpiaci készségek, kompetenciák elavulása, alternatív jövedelmek pótlólagos szerepe és a közfoglalkoztatásba való belekényelmesedés.

Koltai (2014) és Váradi (2016) az alacsony iskolai végzettség negatív következményeire hívta fel a figyelmet, amely a közfoglalkoztatásban való beragadás egyik legnagyobb okának minősíthető, s mindez drasztikusan csökkenti a közfoglalkoztatottak felé irányult elsődleges munkaerőpiaci foglalkoztatási hajlandóságot. Kóti (2018) kutatásában kiemelten hangsúlyozta az alacsony iskolázottsági viszonyok negatív következményeit. A munkaerőhiányos térségekben megfigyelhető betöltetlen üres álláshelyek és nyilvántartott álláskereső számának diszharmonikus viszonyára következtetett, melynek következménye, hogy a közfoglalkoztatottak humán tőkéjére hosszú távú stratégiákat nem, vagy csak nagy kockázattal építenek a gazdasági szereplők. Tovább magyarázza az aluliskolázottság erőteljes beragadási hatását Bagó (2016) vizsgálata, aki a közfoglalkoztatási képzési programok gyengeségeire hívta fel a

¹¹ A kilépési esélyeket – eredményeik szerint – rendkívül befolyásolta a közfoglalkoztatási epizód befejezésének időpontja (téli hónapokban kisebb esély), földrajzi fekvés, munkáltató típusa (önkormányzati közfoglalkoztatásból való kikerülés kisebb esélye), a program típusa (a legjobb eredményeket a rövid távú programtípus produkálta), a korábbi munkaerőpiaci státusza (korábbi közfoglalkoztatotti státusz, negatív hatással bírt), iskolai végzettség (Cseres-Gergely – Molnár 2014, 2015).



figyelmet – a Századvég Kutatóintézet kérdőíves felmérésére alapozva. Eredményei szerint a közfoglalkoztatottak jelentős része nyilatkozott arról, hogy nem tájékozottak a képzésekről, képzettségük növelése érdekében. Továbbá a képzések hiányosságának róható fel, hogy azok kevésbé igazodnak a közfoglalkoztatottak igényeihez és a munkaadók keresletéhez.

A földrajzi fekvés, ha úgy tetszik, a centrumtól való távolság nagymértékben meghatározza a kilépési esélyeket, a munkaerőpiaci integrációt. Alpek B. Levente szerint (2017), az esélyhátrányok halmozódásához a települési izoláció, a közfoglalkoztatotti alacsony mobilitási hajlandóság szerfelett hozzájárul. Értelemszerűen, minél mobilabb a munkavállaló, annál könnyebben találhat munkát az elsődleges munkaerőpiacon. Ugyanakkor minél nagyobb távolságot kell megtenni (főként ritkább településhálózatú települések esetében), átlagosan annál kisebb mobilitási hajlandóság várható (Kiss – Szalkai 2018). A közfoglalkoztatás perifériákon való perspektivikusságát mutatja, hogy a magas utazási költségekkel szembeni alacsonyan realizálható jövedelem nem képez kellő motivációt a nyílt munkaerőpiaci kilépésre (Alpek 2017). A közfoglalkoztatásban ciklikusan körforgók helyi munkanélküli regiszterekben való „zárványosodása” markánsan megfigyelhető azokban a térségekben, ahol a vonalas infrastruktúra kiépítettsége nem megfelelő, másrészt az egyéni közlekedési feltételek inadekvátsága drasztikus. A közfoglalkoztatottak jövedelmi periferialódása (Pénzes et. al. 2014) ráadásul tetőzi a detranzitivitást magyarázó immobilitást, a magas utazási idő-költség tényezőnek köszönhetően.

Tovább erősíti a beragadást a közbeszédben egyre szélesebb körben elterjedt közfoglalkoztatást megbélyegző elv, amely elégtelen munkavégzést, és megbízhatatlanságot, mint negatív munkakészséget vetített a munkavállalókra (Bodnárné 2015, Gerő – Vígvári 2019). Különösen aggályos a területi stigma befolyásoló szerepe, ami a periférikus térségek települései (pl. Tiszabő esete – lásd Rozgonyi – Horváth 2019) számára ró igen komoly hátrányokat az elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedésben.

Az elsődleges munkaerőpiaci átmenet sikerességében, illetve a közfoglalkoztatás keretében elvégzett munka minőségével kapcsolatban jelentős párhuzamok állíthatóak szembe. Az AMPE-k tekintetében nagy tradíciókkal rendelkező államokban már kimutatták, hogy a közvetlen munkahelyteremtési eszközökben való munkavégzés milyensége nagyban meghatározhatja a nyílt munkaerőpiaci integrációt. Azaz, minél jobban imitálnak egy, a versenyszférában való foglalkoztatás helyzetét a másodlagos munkaerőpiacon, annál nagyobb esély adódhat a tranzitálásra (Calmfors et. al. 2002).

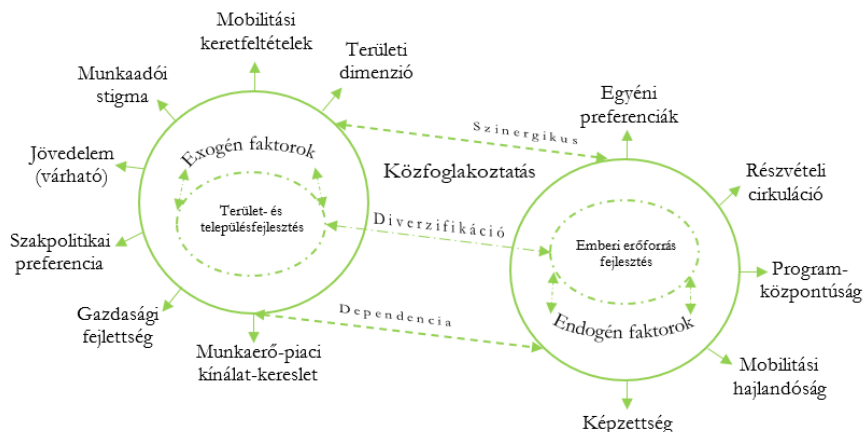
Tésits és Alpek (2014a, 2014b, 2015) egymásra épülő, összefüggő tanulmányaikban a közfoglalkoztatás strukturális sajátosságait vizsgálták. Felhívták a figyelmet a közfoglalkoztatás hatékonyságának területi szempontrendszerére, fontosságára. Eredményeikben kitértek a hátrányos helyzetű térségek közfoglalkoztatásra gyakorolt hatására, többek között az elégtelen munkaerőpiaci kereslet és kínálat alakulására. Eredményeikben kiemelt figyelmet szenteltek a területi szempontok figyelembevételére, ami a közfoglalkoztatásból való kilépés esélyeinek becslésekor kulcsfontosságú.

Végül fontos megemlíteni a Hétfá Kutatóintézet „a közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra” című kiemelt kutatási projektjét, amely a közfoglalkoztatás csaknem minden szegmensét számba vett, többek között a program reintegrációs és tranzitív szerepkörét is. A kutatás során 9 települést vizsgáltak. Vizsgálatuk során kiemelték, hogy az érintett településeken, a közfoglalkoztatásban ma ciklikusan körforgók elsősorban azon réte-



get képezik, akik kvázi nem is foglalkoztathatóak (alapkompenciák hiánya, káros szenvedélyekre irányuló függőség stb.) az elsődleges munkaerőpiacon. Az egyén oldaláról a legnagyobb okok között az alacsony iskolai végzettséget, az elsődleges munkaerőpiacon való helyt nem állást (kudarok stb.), az életkort (jellemzően az idősebbek kevésbé tranzitívák), a kedvezőtlen korábbi munkatapasztalatokat (munkaszocializációs hiány), s szintén az immobilitást említik. Ezzel szemben a beragadás okainak intézményi és szervezeti oldaláról, mindenekelőtt a rövid távú célok és gyors eredmények ellentmondásaival, a hiányzó szolgáltatások elmaradásával (humánerőforrás-fejlesztés, pl. életvezetési tanácsadás), a fekete foglalkoztatás térnyerésével, a közfoglalkoztatás keretében való munkavégzés alacsony elvárásaival magyarázzák (Hétfa 2018). A metaanalízis eredményeül szolgáló, a közfoglalkoztatás tranzitálási esélyeit meghatározó, a lokalizálásához alapul szolgáló modellkeret (5. ábra) által lehetőség adódott a potenciális indikátorok logikus kiválasztására, amelyek – ahogyan a fentiekben is utaltunk rá – további statisztikai vizsgálatokat igényeltek. Természetesen leszögezendő, hogy egy komplex földrajzi lehatárolás objektív mivolta ellenére sem zárható ki a szerző olykor elkerülhetetlen szubjektivitása. Ennek ellenére az összegző metaanalízis által megalkotandó modellkeret (célzott indikátorok kiválasztása) révén sokkal közelebb kerülhetünk egy makroszintű, a területi politikát hatékonyan segítő komplex térszerkezet feltárásához. Az alacsony elsődleges munkaerőpiaci tranzitálással jellemezhető települések validálásával mintegy feltárhatóvá válnak a leginkább fejlesztésre szoruló, a legmarkánsabb beavatkozást igénylő települések.

5. ábra A közfoglalkoztatás hatásosságát meghatározó modellkeret



Forrás: Saját szerkesztés 2020

A közfoglalkoztatottak tranzitálási esélyeit – ahogyan a fentiekben már utaltunk rá – számos exogén és endogén tényező befolyásolja. Míg az exogén tényezők sikerességét nagyban meghatározza a terület- és településfejlesztés-fejlettség következtében keletkező helyi és helyzeti energia (lásd a település mikrokörnyezetében fellelhető munkaerőpiaci kínálat és kereslet alakulása stb.), addig a közfoglalkoztatás hatásosságát behálózó endogén tényezők közé elsősorban az emberi erőforrásfejlesztés-fejlettség (emberi tőke fejlettség, s annak javítására irányuló képzési alternatíva stb.) állapota játszik kulcsfontosságú szerepet. Éppen ezért a prog-



ram hatásosságát meghatározó tényezők diverzifikáltak, azaz az exogén és endogén faktorok megfelelő szinergikus működése elengedhetetlen, a közöttük lévő dependens, egymásra szorosán ható viszonyrendszer bizonyos.

Összefoglalva, exogén tényezők közé sorolható a területi dimenzió (pl. a település helyzeti energiája), a mobilitási keretfeltétel (pl. helyi közlekedési kultúra), a munkaadói stigma (pl. közfoglalkoztatottak felé irányuló foglalkoztatási hajlandóság), a (várható) jövedelem, a szakpolitikai preferencia (pl. közvetlen munkahelyteremtési orientáltság más programokkal szemben), a gazdasági fejlettség állapota (pl. tökevonzó képesség), és a munkaerőpiaci kereslet-kínálat alakulása (pl. betöltetlen üres álláshelyek száma). Endogén tényezők közé sorolható a képzettség (pl. várható foglalkoztathatóság), a mobilitási hajlandóság (pl. ingázási relációk), programközpontúság (pl. a program elsődleges céljait számba vevő lebonyolítás alakulása), részvételi cirkuláció (a közfoglalkoztatás perspektivikussága, az abban való folyamatos körforgás) és egyéni preferenciák (pl. kilépési hajlandóság, elégedettség kérdésköre, szocializációs háttér stb.).

A detranzitivitás indexálása

Jelen részfejezetben, a metaanalízis keretében megfogalmazott, a hatásosságot befolyásoló endogén és exogén tényezőket magyarázó indikátorok (3. táblázat) kiválasztásának háttértényezőit mutatjuk be, szorosan a modellkerethez illeszkedve. A közfoglalkoztatás hatásosságát, az objektív faktorokon alapuló települési szintű megközelítés képes kirajzolni a detranzitivitásra¹² kisebb, illetve nagyobb esélyt mutató térségek és települések halmazát.

3. táblázat A detranzitivitási indexet alkotó indikátorok

A KÖZFOGLALKOZTATÁS DETRANZITIVITÁSÁT MAGYARÁZÓ INDIKÁTOROK

- Egy éven túl nyilvántartott álláskereső aránya, az összes álláskereső közül, 2016 (%)
- Regisztrált vállalkozások 1000 lakosra vetített értéke, 2016 (%)
- A közfoglalkoztatásban való beragadási indikátor, 2016 (%)
- A legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya, az összes közfoglalkoztatott közül, 2016 (%)
- Hétköznapi elérési mutató¹³, 2016 (perc)
- 1 főre eső munkából szerzett jövedelem a munkavállalási korú népességben belül, 2016 (Ft)
- Adófizetők 1000 lakosra vetített aránya, a munkavállalási korú népességben belül, 2016 (%)

Forrás: Saját szerkesztés 2020

A tartós munkanélküliek aránya (egy éven túl), a munkanélküliek aránya a munkavállalási korú népességben belül, a hivatalos kormányzati lehatárolásokban kivétel nélkül adekvát mutató-

¹² A tanulmány *tranzitív*nak tekinti azon településeket, amelyek viszonylag nagyobb esélyt mutatnak a primer munkaerőpiacon való megjelenésre, és *detranzitiv*nak tekinti azon településeket, amelyek kvázi kisebb esélyt mutatnak a primer munkaerőpiaci integrációra.

¹³ Az elérhetőségi adatok a közúton mért legrövidebb távolságot mérik, percben kifejezve, 50-50%-os súllyal a megyeszékhelyektől, illetve a járásközpontoktól való távolsággal. A távolságok kifejezésére a GeoX Kft. adatai kerültek felhasználásra.



nak minősültek a periférikus térségek lehatárolására. Ennek tükrében, mint a lokális munkaerőpiaci kereslet és kínálat alakulását¹⁴ reprezentálni tudó mutatóként került be jelen vizsgálatba.

A települési foglalkoztatottsági „erőre” világit rá az adófizetők 1000 lakosra vetített aránya, a munkavállalási korú népességre való transzformálásával. A mutató hozzájárul a magasabb foglalkoztatási potenciállal bíró centrumok, illetve decentrumok meghatározására. A magasabb foglalkoztatási potenciállal bíró centrumok vonzáskörzetében fekvő településeknek szignifikánsan magasabb esélye adódik a közfoglalkoztatásból való kilépésre. Erre építve releváns mutatónak minősült.

A kilépési esélyeket nagyban meghatározza a munkaerőpiaci kínálat és kereslet területileg eltérő sajátossága, amely rendkívül nagy divergenciát mutat, „megbélyegezve” ezáltal a vidéki aprófalvas településeket, utalva az ott élők kilátástalan helyzetbe kerülésével. Ennek alakulását leginkább a gazdasági szervezetek számával kívánatos mérni. Ugyan a működő vállalkozások száma jobban magyarázza a kilépési esélyeket, azonban az adatbázis – az adott vizsgálat évében nem állt rendelkezésre – s ennek hiánya végett (statikus vizsgálat révén, törekedve az egységességre) a regisztrált vállalkozások száma került be a vizsgálatba, amelyet némileg árnyaltan szükséges kezelni. Ez ugyanis fenntartja a veszélyét annak, hogy aktív tevékenységet nem végző, jövedelmet nem generáló vállalkozások egyes térségekben (főként az aprófalvas térségekben) markánsan torzítathatják a munkaerőpiaci kereslet-kínálat harmóniáját. Másrészt homogénnek tekint minden vállalkozást, a foglalkoztatott létszámtól függetlenül.

A közfoglalkoztatásból való mobilitási esélyek szemléltetésére – a KSH kormányzati lehatárolásában is alkalmazott, a periférikus térségek szemléltetésére – a hétköznapi elérési mutatót tekintettük mérvadónak. Minél messzebb helyezkedik el egy adott település a központjához (járás, megyeszékhely), annál kisebb esély mutatkozik a napi ingázás vállalására – a már fentiekben felvázolt okokra hivatkozva.

További detranzitivitást ösztönző endogén és egyben exogén tényezőnek minősül a közfoglalkoztatottak jövedelmi periferizálódása, ugyanis minél kisebb anomália figyelhető meg a közfoglalkoztatási bér és az elsődleges munkaerőpiac által kínált átlagbér között, parallel annál nagyobb mértékű a foglalkoztatáspolitikai eszközben való beragadás esélye. E tényezőt az egy főre eső munkából szerzett jövedelem arányával szemléltetjük. Az indikátor képes lefedni az egyes térségek jövedelmi potenciálját, melyből megállapítható a kilépésre, a detranzitivitásra nagyobb esélyt mutató települések halmaza, a kisebb, várható munkajövedelmeknek köszönhetően, s ez jelentős demotivációt képezhet a közfoglalkoztatottak számára. Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy a társadalmi különbségek révén számos közfoglalkoztatott esetében egyértelmű elégedettség figyelhető meg a jelenlegi közfoglalkoztatotti bérrendszert illetően. Utóbbi tény egyértelműen a kilépési hajlandóságot redukálja.

A közfoglalkoztatásban való beragadás endogén tényezőinek kiválasztása korántsem jelentett egyértelmű kiválasztási eljárást. Ugyan a Belügyminisztérium által publikált¹⁵ országos lefedettségű, a hatékonyságot komplexen reprezentáló adatbázisa – a beragadási indiká-

¹⁴ Megfelelő mutatónak minősült volna a munkaerőpiaci keresletet (betöltetlen üres álláshelyek száma) reprezentáló, különösen a közfoglalkoztatottak foglalkoztatási hajlandóságát magyarázó adatsor, azonban a szerző mentességére szóljon, hogy a vizsgálat keretében ilyen adatsor nem állt rendelkezésre települési szintre dezaggregálva.

¹⁵ A szerző ezúton is szeretné köszönetét kifejezni a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság munkatársainak az adatsorok rendelkezésre bocsátásáért.



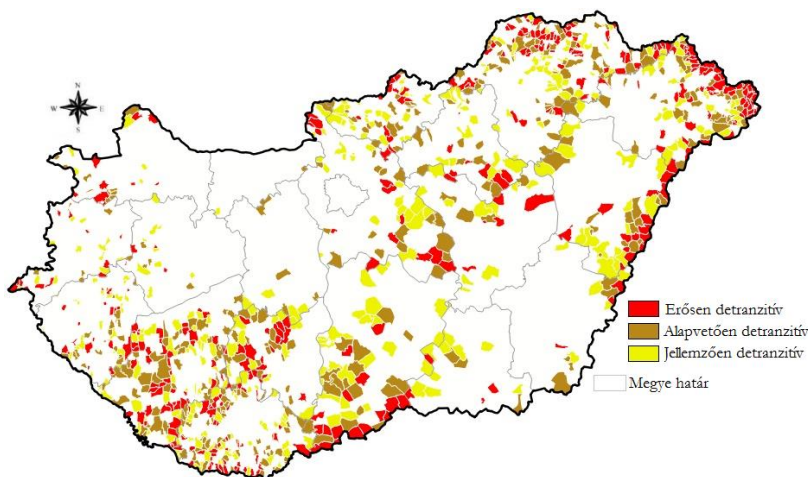
tor¹⁶ – kvázi önmagában alkalmas lefedni néhány, az alacsony kilépési esélyeket magyarázó indikátorokat, azonban a problémakör többdimenziós jellege végett nem tekinthető területileg mindenhol homogénnek a beragadás mögött húzódó tényezők halmaza. Területileg ugyanis ennek rendkívül eltérő okai sorakoztathatóak fel. Ebből adódóan az indikátor cizellált jellege miatt más endogén mutató (a detranzitálást jól reprezentáló) alkalmazását is megkívánja a vizsgálat a teljesség igénye végett: ugyanis a közfoglalkoztatás detranzitivitásának vizsgálatakor fontos figyelembe vennünk, hogy jelentős azon résztvevők száma, akik nem, vagy csak kevés eséllyel képesek (pl. alacsony képzettségűek) a programból való kilépésre. Vizsgálatomban azon településeken, ahol zömében legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel rendelkeznek a közfoglalkoztatottak, sokkal kisebb esélyt tulajdonítottam a tranzitálásnak, elsősorban az elsődleges munkaerőpiac magasabb képzettségi elvárásainak köszönhetően (amely a metaanalízis alapján az egyik legnagyobb akadályozó tényezőnek minősült).

Összességében megállapítható, hogy a fentiekben ismertetett, a detranzitivitást magyarázó indikátorok, egyrészt a metaanalízis alapjául szolgáló modellkeret, másrészt a földrajzi területi lehatárolásokat is kielégítően, ezek komplex együttesének megfelelően kerültek kiválasztásra.

A detranzitivitási index lokális makrostruktúrája

Jelen módszertani megközelítés, azaz a közfoglalkoztatás hatásosságának meghatározásában szerepet játszó metaanalízis és területi szempont figyelembevétele lehetővé teszi akár a leg részletesebb területi szint kirajzolását, a települést. Mindazonáltal hangsúlyozandó, hogy jelen vizsgálat akár más területi szinten, és tetszőleges földrajzi térre egyaránt interpretálható, jelen tanulmány során használt módszertani ismeretek továbbvitelével.

6. ábra A közfoglalkoztatás detranzitivitását magyarázó települési makrostruktúra, 2016



Forrás: A TelR: Belügyminisztérium, a KSH, és a GeoX Kft. adatai alapján, saját szerkesztés 2020

¹⁶ A beragadási indikátor azt méri, hogy a közfoglalkoztatott az adott programba való belépést megelőző három évben legalább egy évet (folytonosság nem feltétel) eltöltött-e már a közfoglalkoztatásban.



A közfoglalkoztatás hatásosságát magyarázó detranzitivitási index (D-index) lehetővé teszi a lokális viszonyok, másképpen fogalmazva a centrum és periféria relációk érzékeltetését (6. ábra). Jelen vizsgálat során – a kormányzati metódust alapul véve (lásd legutóbbi kedvezményezett települések lehatárolása) – az ország településeinek egyharmadát, azaz 1052 települést tekintettünk detranzitivnak, amely települések esetében kisebb esély tulajdonítható a közfoglalkoztatásból való tartós kilépésre, az elsődleges munkaerőpiaci (re)integrációra. A küszöbérték alá eső települések azonban nem tekinthetők homogénnek. Ennek érdekében további három csoport (az elmaradottság szerint sorba rendezett értékek további harmadára révén) került kialakításra, amely által feltárhatóvá váltak a detranzitivitásra legcsekélyebb, illetve nagyobb esélyt mutató települések is.

A közfoglalkoztatásból való kilépés legkisebb esélye (erősen detranzitiv) az északkelet-magyarországi külső periférikus határ menti sávban (kiemelkedik a Börzsöny, a Cserhát, a Szatmári-Tiszahát települési környezete), a Közép-Tiszavidék, és a dél-dunántúli régió kis és aprófalvaiban mutatkozott. Utóbbi esetében a belső periferialitás is sokkal karakteresebb, a határ menti sérülékenység mellett. Kiemelkedik a térségből Bács-Kiskun megye délnyugati része, ahol a közfoglalkoztatás detranzitivitása erőteljes hatást jelez. Utóbbi térség erőteljes korrelációt mutat a LeaRn index (tanuló régiók) települési strukturálódásával, ami rávilágít a térség oktatási elégtelenségeire (Teperics et al. 2016), ezáltal a detranzitivitás magas koncentráltságára. Ezzel szemben a tranzitivitásra legkedvezőbb pozíció Északnyugat-Magyarországon és a dél-alföldi régió keleti felében figyelhető meg. A térképről jól leolvasható, hogy a megyeszékhelyektől való távolsággal parallel fokozatosan nő a detranzitivitás esélye, s ez visszatükrözi a mobilitás D-indexre gyakorolt erőteljes hatását: a hétköznapi elérési mutató és a komplex mutató között közepesen erős kapcsolat ($r = 0,409$) figyelhető meg, a Pearson-féle korrelációs együttható alapján.

A vizsgálat eredménye jelentős szignifikanciát mutat a mindenkori kormányzati kedvezményezett térségek és települések lehatárolásával (pl. 105/2015. [IV. 23.] Kormányrendelet). Mindez a hazai centrum- és periférikus viszonyok erőteljes „megmerevedését” (Nemes Nagy – Németh 2005) sugallja az olvasó felé, amely a területfejlesztés és vidékfejlesztés hazai működésének alkalmasságát, a politikai reálfolyamatokat erőteljesen megkérdőjelezi.

Összességében megállapítható, hogy a közfoglalkoztatásban való beragadás a rurális térségekben okozza a legnagyobb problémákat. Az 1000 fő alatti települések adják az összes, a tranzitivitásra kevesebb esélyt mutató települések 63,9%-át. Meggyőződésünk, hogy a fentiekben megfogalmazott területfejlesztés (pl. fejlesztési források megfelelő területi allokálása) és vidékfejlesztés (pl. falvak munkahelymegtartó képességének erősítése, diverzifikált fejlesztés) összefonódása, koherens stratégiai fejlesztési tervek jövőbeli kidolgozása kulcsfontosságú lesz a leszakadó rurális terek megfékezéséhez.



ÖSSZEGRÉS

Jelen tanulmány a hazai közfoglalkoztatás hatáselemzését, annak területi megközelítésű mérési lehetőségeit, vizsgálatát tűzte ki legfontosabb céljául. A vizsgálat pikantériáját növeli, hogy a legjelentősebb hazai AMPE-nek számító közvetlen, támogatott munkahelyteremtési program immáron egy évtizedes múltra tekint vissza Magyarországon. Mindez felveti az igényét egy, a program karakterisztikáját és az egy évtizedes tapasztalokat is figyelembe vevő hatáselemzésnek.

A közfoglalkoztatás létszámviszonyait tekintve 2016-ban érte el a csúcst, ezt követően a közfoglalkoztatottak száma egyre csökkenő tendenciát mutat makroszinten, egészen napjainkig. Ennek hátterében a gazdasági expanzió, a programra előirányzott költségcsökkentés, a fejlettebb térségekből a hátrányos helyzetű, főként rurális térségekbe történő forrás-átcsoportosítás áll (egyres térségekben a közfoglalkoztatás napjainkban is az elsődleges jövedelemszerzési forrást jelenti).

A foglalkoztatáspolitikai eszköz programtípusaiban jelentős változások nem érzékelhetők, továbbra is fontos hangsúly tevődik az értékteremtést előtérbe helyező közfoglalkoztatási programok támogatottságára, amely magasabb megszerzett emberi erőforrás-fejlettséget magyarázó készséget és kompetenciát remél a hátrányos helyzetű munkavállalók számára.

A közfoglalkoztatási képzések az elmúlt 10 évben fontos szegmenst képeztek a munkanélküli személyek emberi erőforrás-fejlesztése tekintetében. A legtipusosabb képzések között egyaránt fellelhetők az alapkompenciára irányuló, továbbá a gazdasági ágazatokban hasznosítható képzések mindegyike. Azonban a képzések abszolválása korántsem képez egyértelmű szellemi felvérteződést az adott munkakörre vonatkozóan. Ez jelentősen függ a képzést lebonyolító intézmény gyakorlatától, másrészt a képzésben résztvevő egyén motivációjától. A képzések legnagyobb hatásossága mindenekelőtt akkor érhető el, ha azok az adott települési környezet munkaadói igényeinek, a munkaadói keresletnek a kielégítésére irányulnak.

Az AMPE-k hatékonyság-hatásosság elemzése globálisan egy új kutatási irányvonal kialakulásához vezetett, amely leginkább a költség-haszon elvekre, a munkaerőpiacra, valamint a társadalomra gyakorolt hatásmechanizmusokra irányult. A különféle eszközökre szánt költségvetés burjánzása legmarkánsabban gazdasági átmenetek idejére datálható. A hazai aktív eszközökre irányuló foglalkoztatáspolitikai a 2008-as pénzügyi világválság következtében jelentős reformon ment keresztül, s ez jelentősen hozzájárult a munkanélküliségi mutatók pozitív irányba történő formálásához, és számos munkavállalónak nyújtott átmeneti jövedelemszerzési lehetőséget. Ugyanakkor Kondratyev cikluselmélete, azaz a gazdasági hullámszakasz okozta munkaerőpiaci sérülékenység újabb értelmet nyer az előző válság kirobbanását követő 12 év elteltével. Ma még csak prognosztizálni lehet, de a 2020-ban kirobbanó koronavírus okozta gazdasági károk jelentősen megtépázzák a globális gazdaságot, ami egy új világgazdasági mélyrepülést eredményezhet, jelentős károkat okozva hazánk számára is. Ebből adódóan a munkanélküliség újabb jelentős növekedése várható. A közfoglalkoztatás újbóli fellendülése, potenciális előtérbe kerülése hozzájárulhat a munkaerőpiaci depressziók kezelésére, és számos munkanélküli számára jelenthet átmeneti megélhetési forrást.

A tanulmány utolsó fejezetében a közfoglalkoztatás hatáselemzésének egy újszerű vizsgálati lehetősége került górcső alá. A program hatásosságáról számos kutatás látott napvilágot az elmúlt évtizedben, ugyanakkor a legtöbb elemzés egy-egy esettanulmányon, jó gyakorlat



bemutatásán alapult. Jelen írás hiánypótló karaktere leginkább a területi alapú szemlélet „térnyerésével” testesíthető meg, amely hozadéka mindenekelőtt az elsődleges munkaerőpiacra irányuló integráció objektív alapú megközelíthetősége. A detranzitivitás indexálása egy újszerű megközelítést jelent a támogatott, közvetlen munkahelyteremtési programok hatékonyság-hatásosság kutatások terén, amely hasonló metodikai eljárással akár vertikálisan és horizontálisan is kiterjeszhető. A D-index megalkotása a nemzetközi hatáselemzésben is alkalmazott metaanalízis, továbbá a földrajzi lehatárolások komplex együtteséből (elmélet- és gyakorlat találkozása) eredeztethető. Ennek következtében feltárhatóvá vált a hazai makroszintű, lokális viszonyrendszer, azaz a detranzitivitásra magasabb és kisebb esélyt mutató települések köre. A legmarginálisabb települések Dél-Dunántúlon és Északkelet-Magyarországon koncentrálnak (főként a külső periférikus határmenti zónában), s magas korrelációt mutatnak a legutóbbi, kormányzati kedvezményezett térségekkel és településekkel.

Jelen vizsgálat elsődleges célja volt, hogy rávilágítson a területi folyamatok fontosságára, amely objektív alapon történő lehatárolás talán az egyik legfontosabb szempontot képezi a közfoglalkoztatásból való kilépés becslésére, meghatározására. Mindez a jövőbeli inputok, beavatkozások pragmatikus mivoltában képezhet kulcsfontosságú fegyvertényt. Mindemellett fontos hangsúlyozni, hogy a közfoglalkoztatás – területileg jelentős differenciákkal ugyan, de – változó funkcionalitása révén a (re)integrációs szándék nem képez mindenhol (ez jelentősen függ a programot lebonyolítók célrendszerétől, a résztvevő készségétől, attitűdjétől stb.) elsődleges szempontot. A közfoglalkoztatás interdiszciplináris jellegét mutatja, hogy fellelhetőek a szociálpolitikai (főként szegénységnyhító hatása révén) és foglalkoztatáspolitikai (foglalkoztatottság generáló hatása révén) szempontok egyaránt, amely a leghátrányosabb helyzetű csoportok számára képez elengedhetetlen jövedelemszerzési potenciált napjainkban, s minden bizonnyal a jövőben is.

IRODALOM

- Alpek, B. L. (2017): Hátrányos helyzetű csoportok munkaerő-piaci területi esélyei Magyarországon. *Doktori értekezés, Pécs.*
- Bagó, J. (2016): A közfoglalkoztatottak képzése. *Opus et Educatio*, 2: 13–16.
- Bass, L. (2010): Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai. In: *Esély*, 1: 46–64.
- Belügyminisztérium (2016): *Közfoglalkoztatási évkönyv 2011–2016.*
- Besley, T – Coate, S. (1992): Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs. *The American Economic Review*, 1: 249–261.
- Bodnár, B. D. (2015): A munkaerőpiacról tartósan kiszoruló munkaerő-piaci integrációjának esélyei. *Munkaügyi szemle*, 6: 39–45.
- Bonoli, G. (2010): The political economy of active labour market policy. *Politics and Society*, 4: 435–457.
- Boone, J. – Van Ours, J. C. (2004): Effective active labour market policies. *Discussion paper no. 1335, IZA.*



- Calmfors, L. – Forslund, A. – Hemström, M. (2002): Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working paper, 4, Stockholm.
- Calmfors, L. (1995): What can we expect from active labor market policy? *Konjunkturpolitik*, 43: 11–30.
- Cseres-Gergely, Zs. – Molnár, Gy. (2014): Közmunka, segélyezés, elsődleges es másodlagos munkaerőpiac. *Társadalmi Riport*, 204–225.
- Cseres-Gergely, Zs. – Molnár, Gy. (2015): Munkapiaci helyzet a közfoglalkoztatásból való kilépés után. *Munkaerő-piaci Tükör*, 143–153.
- Csoba, J. (2010a): A közfoglalkoztatás régi/új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban. *Esély*, 1: 4–24.
- Csoba, J. (2010b): „Segély helyett munka.” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. *Szociológiai Szemle*, 20(1): 26–50.
- Csoba, J. (2017): *Gondoskodó állam, aktiváló állam, befektető állam. A foglalkoztatáspolitikai és a jóléti modellváltás néhány összefüggése*. Debrecen: Debreceni Egyetem Szociológia és Szociálpolitika Tanszék.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: University Press.
- Frey, M. – Simkó J. (1993a): Az aktív munkaerőpiaci programok értékelésének módszerei I. *Statisztikai Szemle*, 11: 903–917.
- Galasi, P. – Nagy, Gy. (2012): *Aktív munkaerő-piaci eszközök*. Fazekas K. – Scharle Á. (szerk.): Nyugdíj, segély, közmunka. OFA, Budapest: 182–194.
- Gerő, M. – Vígvári, A. (2019): Közfoglalkoztatás, redisztribúció és helyi hatalom. *Esély*, 2: 3–30.
- Hétfa Kutatóintézet (2018): A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra. Budapest.
- Huszár, Á. – Sik, E. (2019): Szegmentált munkaerőpiac Magyarországon az 1970-es években és napjainkban. *Statisztikai Szemle*, 97(3): 288–309.
- Kálmán, J. (2015): A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai. *Munkaerő-piaci tükör*, 42–58.
- Kemény, I. (2004): A magyarországi cigány népesség demográfiaja. *Demográfia*, 3–4: 335–346.
- Kiss, J. P. – Szalkai, G. (2018): Az ingázás mobilitási jellemzői a legutóbbi népszámlálások adatai alapján. *Területi Statisztika*, 2: 177–199.
- Kluve, J. – Schneider, H. – Uhlenborff, A. – Zhao, Z. (2012): Evaluating Continuous Training Programs Using the Generalized Propensity Score. *Journal of the Royal Statistical Society*, 2: 587–617.
- Kluve, J. (2010): The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17: 904–918.
- Kluve, J. (2013): *Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen*. Arbeitspapier, No. 07/2013, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.



- Koettl, J. – Brown, A. (2015): Active labor market programs-employment gain or fiscal drain? *IZA Journal of Labor Economics*, 4: 1–36.
- Koltai, L. (2013): A közfoglalkoztatás szerepe válság idején az európai országokban. *Munkaügyi Szemle*, 1: 27–38.
- Koltai, L. (2014): A közfoglalkoztatottak jellemzői. *Munkaügyi szemle*, 3: 60–69.
- Kóti, T. (2018): Spatial differences regarding the chance to leave supported public employment in Hungary's rural periphery. *Regional Statistics*, 2: 109–134.
- Kóti, T. (2019): Efficiency of active labour market policy in Hungary: detransitive settlement structure of supported public employment. *Folia Geographica*, 2: 45–70.
- Kovács, I. – Kristóf, L. – Szabó, A. (2015): Társadalmi integráció, dezintegráció és társadalmi rétegződés. *Socio.hu*, 3: 63–83.
- Kovács, I. – Ráczné, L. ZS. (2011): *A Szociális és munkaügyi rendszer feladatai és integrációs lehetőségei a tartós munkanélküliség kezelésében*. Debrecen: Debreceni Egyetem Kiadó Szociológia és Szociálpolitika Tanszék.
- Lechner, M. – Wunsch, C. (2009): Are Training Programs More Effective When Unemployment is High. *Journal of Labor Economics*, 27: 653–692.
- Martin, J. – Grubb, D. (2001): What works and for whom: A review of OECD countries experience with active labor market policies. *OECD Working Paper*.
- Martin, J. P. (1998): What works among active labor market policies: evidence from OECD countries experiences. *Labor Market and Social Policy*. Paris: Occasional Papers.
- Nemes, Nagy J. – Németh N. (2005): Az átmeneti és az új térszerkezet tagoló tényezői. In: Fazekas K. (szerk.): *A hely és a fej. Munkapiac és regionalitás Magyarországon*. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 75–122.
- Pénzes, J. – Molnár, E. – Pálóczi, G. (2014): Helyi munkaerő-piaci vonzáskörzetek az ezredforduló utáni Magyarországon. *Területi Statisztika*, 5: 474–490.
- Pénzes, J. (2014): *Periférikus térségek lehatárolása. Dilemmák és lehetőségek*. Debrecen: Didakt Kiadó.
- Pirisi, K. (2019): A foglalkoztatáspolitikai két megközelítése? *Opus et Educatio*, 1: 62–73.
- Rozgonyi-Horváth, Á. (2019): A térbeliség és a lokalitás szerepe a periférikus területeken élő hátrányos helyzetűek munkahelymegtartó képességében. Doktori értekezés. Szeged.
- Szabó, A. (2013): A közfoglalkoztatás jelentősége két gazdasági recesszió tükrében. *Esély*, 4: 73–86.
- Teperics, K. – Szilágyiné Czimre, K. – Márton, S. (2016): A tanuló városok és régiók területi megjelenése és társadalmi-gazdasági mutatókkal való kapcsolata Magyarországon. *Educatio*, 2: 245–259.
- Tésits, R. – Alpek, B. L. (2014a): Területi és strukturális jellegzetességek – A közfoglalkoztatás területileg eltérő lehetőségei Magyarországon (1.). *Szociálpedagógia* 2(1–2): 45–60.



- Tésits, R. – Alpek, B. L. (2014b): Változó funkciók, célok és fejlesztési lehetőségek: A közfoglalkoztatás területileg eltérő lehetőségei Magyarországon (2.) *Szociálpedagógia* 2(3–4): 84–96.
- Tésits, R. – Alpek, B. L. (2015): A közfoglalkoztatásban részt vevők esélyei és preferenciái: A közfoglalkoztatás területileg eltérő lehetőségei Magyarországon (3.) *Szociálpedagógia*, 3(1–2): 110–115.
- Torfig, J. (1999): Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. *Journal of European Social Policy*, 1: 5–28.
- Udvari, K. – Varga, I. (2010): Tervezett tervezetlenség – közfoglalkoztatási tervek tartalom-elemzése. *Esély*, 1: 25–45.
- Váradi, M. M. (2015): Szegénység, projektek, közpolitikák. *Tér és Társadalom*, 1: 69–96.
- Váradi, M.M. (2010): A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben. *Esély*, 1: 79–99.
- Váradi, M. M. (2016): Értékteremtő közfoglalkoztatás periférikus vidéki terekben. *Esély*, 1: 30–56.
- Vooren, M. – Haelermans, C. – Groot, W. – Van Den Brink, H. M. (2018): The Effectiveness of Active Labor Market policies: a meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*: 1–25.

Jogszabályok

- 1179/2017 (III. 20.) Kormányhatározat – az egyes munkaerőpiaci intézkedésekről.
2011. évi CVI. (VII. 19.) Törvény – a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról.
- 105/2015 (IV. 23.) Kormányrendelet – a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről.