

K1.1. Közmunkaprogramok Szlovákiában

SCHARLE ÁGOTA

A tartósan nem dolgozók aránya Szlovákiában a magyarhoz hasonló mértékű: 2012-ben 20 százalékkal alakult a munkaképes korú népességben. Ezen belül az iskolázatlanok helyzete lényegesen rosszabb: Szlovákiában 61, míg Magyarországon 49 százalékuk tartósan állástalan.¹

A tartós munkanélküliség növekedésére az el-

múlt húsz évben nagyon hasonló válaszokat adtak a visegrádi országokban. A központilag szervezett, államilag támogatott közmunka azonban csak Magyarországon és Szlovákiában öltött jelentős méreteket. A közmunkaprogramok méretét a *K1.1. táblázat*, míg intézményi jellemzőit a *K1.2. táblázat* foglalja össze.

K1.1. táblázat: Közmunkaprogramok létszáma, költsége és a munkaügyi kirendeltségek költsége, 2012

	Lengyelország	Csehország	Szlovákia	Magyarország
Közmunkások átlagos létszáma (fő)	24 702	6 669	54 968	92 412
A regisztrált munkanélküliek arányában (százalék)	1,1	1,3	13,2	14,2
Kormányzati kiadás (millió euró)	40,4	27,4	51,1	245,0-455,3*
Kormányzati kiadás a GDP százalékában	0,01	0,02	0,07	0,22-0,47
Munkaügyi kirendeltségekre** fordított kormányzati kiadás a GDP százalékában	0,08	0,11	0,07	0,12

* A nagyobb érték a költségvetésben szereplő hivatalos adat, a kisebb érték a szlovák adattal jobban összevethető becslés: a bérekből levont adók és járulékok, illetve a segélyezés költsége nélkül, feltételezve, hogy a közfoglalkoztatottak mind jogosultak lettek volna segélyre, ha nem dolgoztak volna közmunkásként.

** Az álláskeresőket segítő tanácsadás, a segélyezéssel és szol-

gáltatásokkal kapcsolatos ügyintézés.

Megjegyzés: A lengyelországi adatok magukban foglalják a közmunka és a „társadalmilag hasznos munka” programot (*odbywajacy prace społecznie użyteczne*). A szlovákiai adatok 2012. decemberiek.

Forrás: Eurostat online, *Mýtna Kureková és szerzőtársai* (2013) 27. o. *MPIPS* (2012), *Scharle* (2014a).

Magyarországon és Szlovákiában a 2000-es évek közepétől indítottak nagyszabású közmunkaprogramokat, részben a munkavégző képesség megőrzésére és az aktív álláskeresőket ösztönzésére, részben a szegénység enyhítésére. A deklarált célok mellett mindkét országban felmerülhetnek látens politikai célok is, például a segélyezettettekkel (és köztük a romákkal) szembeni előítéletekre fogékony dolgozó szegények és középosztály megnyugtatása, illetve a hátrányos helyzetű falvakban a társadalmi fe-

szültségek csillapítása (*Guy–Gabal, 2012, Scharle és szerzőtársai, 2011*).

A 2012. évi adatok szerint mindkét országban sokan vesznek részt közfoglalkoztatásban (a tartós munkanélküliek 13-14 százaléka), az eltérő szabályozás miatt azonban a szlovák program lényegesen kevesebbe kerül: a GDP 0,7 ezrelékét fordítja erre a központi költségvetés, míg a magyar 2,2 ezrelékét (*K1.1. táblázat*). Szlovákia esetében ez nagyjából megegyezik azzal az összeggel, amit a munkaügyi kirendeltségek működtetésére fordít a költségvetés, Magyarország esetében pedig annak csaknem a duplája. A költségek jelentős különbsége nagyrészt abból fakad, hogy a szlovákiai rendszerben a közmunkások nem bért kapnak, hanem csak egy kiegészítő összeget (ami kevesebb, mint a magyar esetben a közmunkás bér és a segély különbsége)

1 *Orosz Anna és Samu Flóra* számítása az EU munkaerő-felmérésének (EU LFS) 2012. évi adatai alapján, az 15–59 éves lakosságra. Iskolázatlannak azt tekintettük, akinek legfeljebb alsó középfokú végzettsége van, tartósan nem dolgozónak azt, aki sem a kérdezés idején, sem egy évvel korábban nem dolgozott (akár munkanélküli, akár inaktív).

K1.2. táblázat: A közmunkaprogramok jellemzői 2013-ban

Program	Magyarország	Szlovákia
Deklarált célok	Munkanélküliek aktiválása, munkaerő-piaci kötődésük és munkarutinjuk megőrzése, átmeneti segítség nyújtása a szegénységben élők számára.	
Látens célok	A társadalom megnyugtatósa a felől, hogy a segélyezettek megdolgoznak az ellátásért. A feketemunka visszaszorítása.	
Résztevők köre	Minden regisztrált munkanélküli, illetve a rehabilitációs ellátásra jogosultak.	Csak a minimumjövedelem ellátásra jogosultak.
A résztvevők a munkanélküli-nyilvántartásban maradnak-e?	Nem	Igen
Heti munkaidő	20–40 óra	10–20 óra
Maximum-időtartam	11 hónap	18 hónap, hosszabbítási lehetőség 6 hónap után (önkormányzati szerződések esetén)
Kompenzáció a résztvevők számára	Bér	Magasabb összegű ellátás (aktivációs járadék)
Biztosított jogviszony? [*]	Teljesen (NY, E, B, MN)	Részben (E)
Ki fizeti a résztvevők kompenzációját?	A központi kormányzat a foglalkoztatási szolgálaton keresztül téríti meg a munkáltatóknak (a bérköltség akár 100 százalékáig)	A központi kormányzat (magasabb ellátás), a foglalkoztatási szolgálaton keresztül
Ki állja az egyéb költségeket (megszervezés, anyagok stb.)?	Munkáltató, de a munkát megszervezők és irányítók is lehetnek közmunkások. Az egyéb költségekre támogatás igényelhető.	Szervező ^{**}
A központi kormányzati források felhasználásának ellenőrzése	Igen gyenge	Gyenge

^{*} A résztvevők öregségi nyugdíj- (NY), egészség- (E), baleseti (B) és munkanélküliségi (MN) biztosításra is jogosultak lehetnek a közmunka időtartama alatt. A munkanélküliség elleni biztosítás (a közmunkaprogramban megfelelő ideig dolgozók számára) munkanélküli-járadéokra is jogosultságot adhat. A szlovákiai esetben az egészségbiztosítási jog-

viszony nem a közmunkaprogramokon való részvételhez, hanem a regisztrált munkanélküli-státushoz van kötve.

^{**} A legtöbb esetben a helyi önkormányzatot jelenti, de adott esetben a foglalkoztatási szolgálat is lehet (ekkor az egyéb költségeket a központi költségvetésből finanszírozzák).
Forrás: Scharle (2014b), Duell–Mýtina Kureková (2013).

a segély mellé és a szervezés költségeit általában a helyi önkormányzatok viselik.

Az eddigi hatásvizsgálatok mindkét országban arra jutottak, hogy ezek a nagyléptékű közmunkaprogramok nem képesek a tartós munkanélküliség csökkentésére, legfeljebb átmenetileg enyhíthetik a szegénységet, illetve hozzájárulhatnak a helyi szinten jelentkező társadalmi feszültségek feloldásához (lásd e fejezet főszövegét, *Harvan, 2011, Duell–Mýtina Kureková, 2013*).

Mindkét rendszerre érvényes azonban, hogy mivel a foglalkoztatáspolitikai programokra szánt keretek szűkösek, kevesebb forrás jut a potenciálisan hatásosabb programokra, így például az átképzésekre.

Nemzetközi tapasztalatok szerint a közmunkaprogramok kifejezetten csökkenthetik is a résztvevők munkába állási esélyeit (lásd e fejezet főszövegét). Ehhez vezethetnek az úgynevezett beragadási (*lock-in*) hatások. Ezek származhatnak például abból, hogy a kiszámítható, gyakori közmunkaalkalmak kevésbé ösztönöznek arra, hogy a résztvevők a nyílt munkaerőpiacon keressenek munkát. Az álláskeresés intenzitását az is csökkenti, hogy a közmunka mellett a résztvevőknek kevesebb idejük marad tartós és rendszeres munkát keresni, vagy éppen nem tudnak részt venni egy állásinterjú.²

² Ez a hatás nyilvánvalóan azokban a régiókban jelentős, ahol bőven vannak üres állások.

A szlovák esetben az utóbbi hatás valamivel kisebb, mivel a közmunkások minimum 10 és maximum 20 órában dolgozhattak. Ez 2014 januárjától kísérletben módosult, havi 64–80 órára (ami nagyjából heti 15–19 órát jelent).

A szlovák rendszerben a korrupció lehetősége kisebb. Mivel a közmunkások nem bért kapnak, hanem segélyt, azt a munkaügyi kirendeltség közvetlenül nekik fizeti, az önkormányzatok bevonása nélkül. Így nincs ösztönzés például arra, hogy az önkormányzat a ténylegesnél több munkanapot írasson alá a közmunkással és zsebre tegye (vagy a közmunkással megossa) a költségvetéstől kapott térítést. Mindkét országban előfordul viszont az a jogellenes gyakorlat, hogy az önkormányzatok az egyszerűbb munkakörökben dolgozó alkalmazottakat (például takarítókat, vagy konyhai kisegítőket) közmunkásokra cserélve jutnak többlet-forrásokhoz (*Brutovská*, 2006, *Farkas és szerzőtársai*, 2014).

A közmunkaprogram folyamatos bővítéséhez

vezető ösztönzők kisebbek a szlovák esetben. A közmunkások ugyanis nem kerülnek ki a munkanélküli nyilvántartásból, hanem továbbra is segélyezettek, a segélyt pedig nem az önkormányzat, hanem a munkaügyi kirendeltség fizeti. Ezzel szemben a magyar rendszerben az önkormányzat fizeti ki a közmunkások bérét, és a hatóságok csak szórványosan ellenőrzik a források felhasználását. Ennek következtében a helyi önkormányzatok erősen érdekeltek a közmunkaprogramok szervezésében és a források bővítésében. Ráadásul, a szlovák rendszerrel ellentétben, a közmunkások két irányból is javítják a statisztikát: csökkentik a regisztrált munkanélküliek számát, és növelik a foglalkoztatottakét. Ez azt jelenti, hogy a közmunkaprogramok költségvetésének visszafogására tett kísérletek a polgármesterek erős ellenállása mellett a közvélemény nemtetszését is kiválthatják, mivel a közmunkások tömeges elbocsátása a regisztrált munkanélküliek számának azonnali növekedésével jár.

K1.2. Az argentin átmeneti közfoglalkoztatást nyújtó programok tanulságai

KÁLMÁN JUDIT

Argentína az 1990-es években nagyon súlyos gazdasági válságon ment keresztül. Az argentin kormány 1996-ban kezdett bele olyan rövid távú közfoglalkoztatást nyújtó programokba (*Trabajos*), amelyek főképp azoknak a szegényeknek nyújtott átmeneti jövedelmi transzfert, akik más szociális ellátásban nem részesültek. A pénzügyi válság mélyülése 2002-re tovább rontotta a munkanélküliséget, fokozta a szegénységet, és társadalmi feszültségeket generált. Ekkor újabb, sokkal nagyobb szabású program (*Jefes de Hogar*) született meg.

Trabajos program, 1996–2001

A *Trabajos* program hosszabb távra tervezett munkaerő-piaci reformok részeként, de legfőképpen a növekvő szegénységi problémára reagálva született, mivel a 1995–1996-os recesszió hatására növekvő munkanélküliség drasztikusan emelkedő szegénységgel járt együtt. Az átlagosan 17 százalékos mun-

kanélküli ráta a legszegényebbek között, a legalsó decilisben 40 százalék volt. A *Trabajos* program a korábbi sikertelennek nyilvánított *PIT* közfoglalkoztatási programot váltotta fel. A szegény háztartások munkanélküli-járadékban, képzésben vagy más ellátásban nem részesülő munkanélküli tagjainak nyújtott alacsony bérért, képzettséget nem igénylő, napi hatórás közfoglalkoztatást, elsősorban kisléptékű helyi fejlesztési projektekből, melyek szintén a szegények javát voltak hivatottak szolgálni.

Mivel az elsődleges cél a szegénység csökkentése volt, a fő szűrőt az alacsony bér jelentette. Elemzésekből ismert, hogy a megfelelő bérezés megválasztása kritikus elem a közfoglalkoztatási programokban ahhoz, hogy jól célzottak lehessenek, vagyis ténylegesen a legszegényebbeket éri el. A béreket a *Trabajos* programban később csökkentették, nagyjából az ország legszegényebb 10 százaléka által átlagosan