

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 megossza) 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 projekteken, 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

megkeresett bérek kétharmadára, hogy valóban csak azok számára legyen vonzó a program, akik alacsony egy főre jutó jövedelemmel és nem túl jó elhelyezkedési kilátásokkal rendelkeztek. E mellett az önszelektív mechanizmus mellett területi szempontokat is figyelembe vett a program: csak a legszegényebb települések, kerületek önkormányzatai pályázhattak a projektekre, hogy az ottani szegényeknek biztosítsanak munkalehetőséget.

Az argentin kormány finanszírozta, később a Világbank is támogatta (a költségek körülbelül 15 százalékát finanszírozta), és a munkaügyi és szociális minisztérium regionális és helyi irodái bonyolították le a programot. A minisztérium összeállított egy „étlapot” az elfogadható projektekből, valamint számos feltételt, kritériumot és egyéb instrukciót nyújtott a projekt előkészítéséhez, értékeléshez, kiválasztáshoz, majd monitoringjához. Pályázhattak önkormányzatok (az összes projekt 66 százalékát ők bonyolították), civil szervezetek (15 százalék), központi ügynökségek és magáncégek is. A kiválasztás szempontjai között legfontosabb volt a térség hátrányos helyzete, de számos költséghatékonysági és szociális szempontot, valamint a projektgazda adminisztratív kapacitáit is pontoszták.

A *Trabajar* program keretében tipikusan kisebb léptékű (100 ezer dollár alatti) építési, felújítási munkákat végeztek el: kisebb utak, hidak, gátak, iskolák, egészségügyi intézmények, közösségi központok felújításai, illetve szociális lakások építése. Ezek átlagosan 4–6 hónapig tartottak, és átlagosan 20, de maximum 100 főt foglalkoztattak. Nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy bevonják a projektgazdákat a program döntéseibe, továbbá arra, hogy a jól definiálják a szelektív kritériumokat, és részletes monitoring folyamatosan működjön. A résztvevő önkormányzatok a nem bér jellegű projektköltségek egy részét maguk finanszírozták – de a hátrányos térségek önkormányzatai magasabb támogatásban részesültek. A *Trabajar* résztvevői egészségügyi biztosítást, balesetek esetén kompenzációt kaptak a program idejére.

A szelektív mechanizmus jól működött, a *Trabajar* több nemzetközi tanulmány és hiteles ha-

tásértékelés (*Jalan–Ravallion, 1999, Ravallion és szerzőtársai, 2001, Ronconi és szerzőtársai, 2006*) szerint is a legjobban célzott programok egyike volt,<sup>1</sup> komoly nettó jövedelemtranszferet jelentett: átlagosan 26 százalékkal, de a legszegényebbeknél 75 százalékkal emelve a résztvevők nettó jövedelmét. Az építési munkák miatt jóval több férfi (80 százalék) dolgozott a programban, amely körülbelül 700 ezer állást teremtett az ország településeinek 85 százalékán. Pozitívumaként emlegetik még más programokkal való összehangoltságát, és a szisztematikus monitoringját. Ugyanakkor a *Trabajar* is csak átmeneti foglalkoztatást nyújtott, ami a növekvő munkanélküliség problémáját csak enyhíteni tudta, de megoldani nem. Idővel a résztvevő önkormányzatok kifogytak az eszközökre szánt saját forrásaikból, s különösen 1999 után, amikor a válság ismét erősödött, költségvetési okok miatt egyre szűkülő program egyre kevesebbet ért el.

#### *Jefes de Hogar program, 2002-2009*

Ez a program a „befogadó társadalom” jegyében gyors válaszként született a kibontakozó társadalmi problémákra. A szegény háztartások munkanélküli háztartásfőire koncentrált, azoknak nyújtott – általában 4–6 hónapon át – minimálbér alatti pénzügyi támogatást. A bekerülésnek feltétele volt, hogy a résztvevők iskoláztsásk gyermekeiket, és meghatározott egészségügyi vizsgálatokra is elvigyék őket, emellett a résztvevőknek közösségi munkát is kellett végezniük és/vagy képzésben kellett részt venniük napi 4–6 órában. Ennek programnak a legfőbb célja nem az infrastruktúra fejlesztése volt, hanem a közösségi szolgáltatások biztosítása volt (közösségi konyhák, kézműves és egyéb tevékenységek). Ezért

<sup>1</sup> Többek közt például *Ravallion és szerzőtársai* (2001) oly módon elemezte a *Trabajar* program hatását, hogy a programot (nem önkéntesen) elhagyók későbbi jövedelmeit összevetették a programban maradók, illetve egy nem résztvevő kontrollcsoport tagjainak jövedelmeivel. A tanulmány szerint a kilépők nagy kezdeti jövedelmi veszteségeket szenvedtek el a bennmaradókkal, illetve a kontrollcsoporttal szemben is, de nem tárgyalták a későbbi elhelyezkedési esélyeket.

ebben a nők részvételi aránya – a *Trabajar* programnál jóval nagyobb – 70 százalék feletti volt, és a helyi önkormányzatok fontosabb szerephez jutottak. A *Jefes* rövid idő alatt *Trabajarnál* sokkal nagyobb léptékű programmá vált. Az aktív munkaerő 15 százaléka, kétmillióan vettek részt a programban, ami komoly kihívást jelentett kiadásokban, adminisztrációban, a csalások elkerülésében stb.

A *Jefes* program kevésbé volt progresszív, mint a *Trabajar*, de a rászorulókat széles körét fogta át, jól osztotta el a támogatásokat. Bár ezt azért nehéz megítélni, mert a mintegy 50 százalékos feketemunka mellett a kormányzat nem rendelkezett pontos statisztikával a szegények jövedelméről (*Ronconi és szerzőtársai*, 2006). A program újfajta elemekkel bővítve, hasznos közösségi szolgáltatásokat és szociális infrastruktúrát nyújtott. A résztvevőket aszerint csoportosították, hogy kinek van nagyobb esélye az elhelyezkedésre, és kinek van szüksége hosszabb távú szociális védőhálóra. A különböző csoportoknak különböző programelemeket kombináltak (képzés, oktatás befejezése, helyi munkaközvetítés, szolgáltatási közfoglalkoztatott pozíciók stb.) A program minden csoport esetében előírta, hogy a résztvevők gyerekei egészségügyi és oktatási ellátásban is részesüljenek.

A program egyik fő hibája az volt, hogy egyszerre próbált meg két problémára – a szegénységre és a munkanélküliségre is – megoldást találni, emellett még a nagyon egyenlőtlen helyi kapacitások is nehezítették a program megvalósítását (pontat-

lan regiszter, rosszul koordinált munkafeltételek, személyes tanácsadás nehézségei stb.).

A programról több, módszertanilag megfelelő értékelés született. *Galasso–Ravallion* (2004) vizsgálata szerint, sokan bekerültek a programba, akik nem feleltek meg a feltételeknek, miközben igazán szegények is kimaradtak. A program azonban csökkentette az aggregált munkanélküliséget, illetve első éveiben a résztvevők mintegy 10 százalékát a program léte mentette meg az végletes mélyszegénységbe csúszástól. *Ronconi és szerzőtársai* (2006) gördülő panelben kétéves követést megvalósító értékelést készített a *Jefes* program résztvevőiről. A szerzők különbségek különbsége módszerével rövid távú pozitív hatásokat állapítottak meg a jövedelmek emelkedése s így a szegénység csökkentése terén, de hosszú távra negatív hatásokat is kimutatott. A résztvevők nagy részénél nagyon alacsony produktivitást láttak, a résztvevők kiválasztása kevésbé volt hatékony (sok nem jogosult is hozzáférni, s többen ismételtlen, hosszan bennmaradhattak), ami felvetette a politikai befolyásolás gyanúját. Az értékelés a program növekedésre gyakorolt hatásait is megkérdőjelezte, mivel a háztartások fogyasztása hosszú távon nem emelkedett. Kialakult továbbá egyfajta függőség is a programtól. Ehhez kapcsolódóan politikai gazdaságtani szempontokat is felvetnek a szerzők, miszerint a programtól ily mértékben függő kétmillió résztvevő szavazata természetesen az ezt működtető politikusokat támogatta.

### K1.3. Skandináv közmunkaprogramok

BAKÓ TAMÁS

A skandináv jóléti államokat egészen az 1980-as évek végéig alacsony munkanélküliség és így könnyen finanszírozható, nagyvonalú, döntően passzív munkanélküli-ellátás jellemezte. Az 1990-es évek elején beköszöntő recesszió hatására jelentősen megnőtt a munkanélküliség (Svédországban az 1980-as évek végén stabilan 2 százalék alatt volt a munkanélküliségi ráta, mely 1993-ra 8,2 százalé-

ra nőtt), ezért a korábbi bőkezű juttatásokat már nem lehetett biztosítani. A skandináv államok a kialakult helyzetre válaszul az aktív munkaerő-piaci eszközöket terjesztették ki.

A következőkben röviden áttekintjük a skandináv államok aktív munkaerő-piaci eszközeit, különös tekintettel a közmunkára, melyet tágabb értelemben fogunk használni, mint ahogyan azt a