

Györgyi Zoltán

A magyarországi és a szlovák közmunkarendszerrel kapcsolatos tapasztalatok összehasonlítása

A kiadvány az Országos Tranzitfoglalkoztatási Egyesület által megvalósított EFOP-5.2.2-17-2017-00023 „Közmunkából az elsődleges munkaerőpiacra” elnevezésű projekt keretében készült.

Budapest, 2019

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Tartalom

Bevezetés.....	4
A két kutatás módszertana.....	4
Az interjú adatfelvétel	4
A kérdőíves kérdezés.....	5
A két ország munkanélküliséget kezelő eszköztrendszere	6
Magyarország	6
Szlovákia	10
A kutatás tapasztalatai	14
Magyarország	14
Szlovákia	16
Hivatkozások.....	22

Bevezetés

Ez a tanulmány a Magyarországon, illetve Szlovákiában párhuzamosan futó kutatás tapasztalait összegzi, az egyes kutatási módszerek alapján készült tanulmányoknak és esettanulmányok összegzésével, illetve a két országra vonatkozó statisztikai kiegészítéssel. Az empirikus kutatást szakirodalmi elemzés előzte meg, feltárandó a két ország közmunkával kapcsolatos munkaerőpiaci politikájának sajátosságait, illetve az ezzel kapcsolatos problémákat.

A szakirodalmi elemzés 2018-ban, az empirikus munka részben 2018-ban, részben 2019-ben zajlott. Ez utóbbi során eredeti szándékunk szerint a két ország közmunkát lebonyolító helyi szervezeteinek képviselőit kérdeztük volna mind a két országban, de mivel a kutatás elején készített szlovákiai alapozó tanulmány(Lelkes, 2018) kimutatta, hogy a Magyarországgal ellentétben(Györgyi, 2018) – a közfoglalkoztatás Szlovákiában erősen visszaszorulóban van, mára már jelentéktelenné vált, gyakorlatilag a munkára legkevésbé alkalmas réteg köztisztasági tevékenységén kívül mást nem tartalmaz, az eredeti koncepciót változtatni kellett. Mind az interjúk, mind a kérdőívek tekintetében az ottani kutatás fókuszát kiterjesztettük a munkanélküliséget kezelő teljes eszköztárra, a terepmunkával kapcsolatos felméréseink alanyai pedig az önkormányzatok lettek (az interjúk esetében néhány vállalkozó is). Ez utóbbi egyébként nem tért el lényegében a magyar kutatástól sem, ugyanis a hazai közmunkaprogramok helyi megvalósításában is elsődlegesen az önkormányzatok vesznek részt.

Mind a két kutatás interjúkra és kérdőíves kérdésre épült. Az interjúkat esettanulmányokban foglaltuk össze, a kérdőíves kérdést pedig elemző tanulmányokban.(Lelkes, 2019a)(Györgyi, 2019a)(Györgyi, 2019b.)(Lelkes, 2019b.)

A két kutatás módszertana

Az interjúk adatfelvétele

Kutatásunk központi elemét mindkét országban az interjúk adatfelvétele képezte. Eredeti elképzelésünk szerint Magyarországon 8 helyszínen összesen 30, Szlovákiában pedig 4 helyszínen összesen 8 interjút készítettünk volna, minden helyszínen több szereplőt megszólítva az adott témakörben. A kutatás során szembesültünk azzal, hogy a kisebb településeken a polgármesteren kívül alig találunk olyan kompetens személyt, akit az adott témában (Magyarországon a közfoglalkoztatási programokban, Szlovákiában pedig a munkanélkülieket támogató programok egészét tekintve) érdemes lenne megkeresni, ezért

– megtartva az interjúk tervezett számát – bővítettük a felkeresendő településeket. Ennek megfelelően végül Magyarországon 14, Szlovákiában pedig 8 településre jutottunk el. Mind a két országban felülreprezentáltak a magas munkanélküliséggel rendelkező, kelet- és délmagyarországi, illetve kelet-szlovákiai) térségek. Magyarországon törekedtünk arra, hogy a helyszínek kiválasztása során különböző stádiumban működő közfoglalkoztatási programokat keressünk fel. Ennek megfelelően voltak olyan helyszíneink, amelyekben a program a kezdéskor kialakult tevékenységi körökkel működött, máshol egyes tevékenységek már visszaszorultak, esetleg újak léptek be. Egyes programok nem is kívántak túllépni a közfoglalkoztatási kereteken, mások vezetői azt tervezték, hogy a tevékenységek egy részét valamilyen vállalkozásba átmentik, s voltak olyanok is, amelyek ezt – sikeresen vagy kudarcos módon – már megtették. A szlovákiai mintaválasztás során is törekedtünk a sokszínűsége.

Interjúk tapasztalatainkat kiegészítik azok a magyarországi és szlovákiai tanulmányutak, amelyeken e tanulmány szerzője az Országos Tranzitfoglalkoztatási Egyesület szervezésében részt vett.

A kérdőíves kérdezés

A magyarországi kérdőíves kérdezés során összesen 170 szervezetet kerestünk meg két kérdőívünkkel, kérve a közmunkaprogramok vezetőit, hogy a hosszabb kérdőívet egy személy, lehetőleg a program vezetője töltsse ki, a rövidebb kérdőívet pedig mások – akár többen is – a program irányításában résztvevő egyéb személyek közül. A szervezetek kiválasztása nem tükrözött semmilyen reprezentativitást, elsősorban azokat a szervezeteket céloztuk meg kérdőívünkkel, amelyek közfoglalkoztatási tevékenysége túlmutatott az egyszerű köztisztasági feladatokon. A válaszolók gyenge válaszolási hajlandósága továbbtorzította a mintát, így a kérdőíves válaszok adatai csak kiegészítik az interjúk adatfelvételünket, a válaszokra vonatkozó adatok csak irányokat jelölnek ki, mintsem jól értelmezhető arányokat. A válaszolók száma 105 lett. A hosszú kérdőívet 53-an, a rövidet 52-en töltötték ki, legkevesebb 63 település tapasztalatai alapján. Mivel bizonyos kérdéseket a közfoglalkoztatási programra vonatkozóan tevékenységekre – programonként legfeljebb tíz tevékenységre – tölthettek ki a programvezetők, ezért ezeknél a kérdéseknél az elemszám 152. A kérdezés internetes felületen zajlott, a LimeSurvey nevű felület felhasználásával. A hiányos kitöltések miatt az egyes kérdésekre adott válaszok nem minden esetben érik el a kitöltők számát.

A kérdőíves kérdezés is hasonló témákat ölelt fel, mint az interjú adatfelvétel, vagyis a közfoglalkoztatási programokkal kapcsolatos elvárásokat és a tapasztalatokat, s a kérdezettek preferenciarendszerét igyekeztünk összegezni. A három közül a munkaerőpiaci kapott a másik két funkcionál nagyobb hangsúlyt.

A szlovákiai kérdezés szintén 2019-ben zajlott. A kérdőív részben eltért a magyarországitól, de ahol lehetett, feltettük ugyanazokat a kérdéseket, s ugyanabban a formában, hogy a válaszok összehasonlíthatók legyenek. A kérdezés az ország hátrányos helyzetű térségeiben zajlott, vagyis az ország keleti felében: Besztercebánya, Kassa és Nyitra megyékben, elsősorban a megyeszékhelytől távolabb eső járásokban, amelyekben egyébként a nagyobb roma közösségek is találhatóak. Kérdőívünkkel 3 várost és 97 községet értünk el, amelyekben mindenhol egy-egy önkormányzati vezető töltötte ki internetes kérdőívünket.

A két ország munkanélküliséget kezelő eszközszerkezere

Magyarország

A kormányzat a 2011 után újjászervezett közmunkaprogramot az egyének szempontjából egyértelműen átmeneti megoldásnak szánta, vagyis az volt a szándéka, hogy az érintettek amint tudnak, lépjenek át az elsődleges munkaerőpiacra. Ennek megfelelően alakították át a segélyezési és a közmunka-bérezési szabályokat, ezzel is ösztönözve a munkanélkülieket a közmunka elvállalására, illetve onnan az elsődleges munkaerőpiacra történő átlépésre. A közmunkabér magasabb lett, mint a segély, de alacsonyabb a mindenkori minimálbérnél. Mivel a minimálbért nem emelte meg a kormány, az ösztönző rendszert csak a munkanélküli támogatások összegének csökkentésével lehetett megvalósítani.

AEurópai uniós statisztikák a munkaerőpiaci beavatkozásokat bizonyos kategóriákba sorolva regisztrálják, mint az az 1. táblázatban látható. Az itt szereplő ún. *közvetlen munkahelyteremtés*, amely kizárólag vagy döntően a közfoglalkoztatást tartalmazza, azt jelzi, hogy a magyar rendszer munkanélküliek egyre nagyobb részét érte el. A foglalkoztatás ösztönzése is előtérbe került az évtized elején, azonban 2017-ben ez már a 2009-es szint alá esett, legalábbis a munkát keresők érintettségé alapján. A képzés ugyanilyen görbét írt le, de a vizsgált nyolc év viszonylatában még mindig van egy kis emelkedés. A vállalkozások

indításának támogatása is nőtt, de csak keveseket érint. A közfoglalkoztatás elterjedését egyértelműen a pénzügyi támogatásokban érintettek arányának csökkenése kísérte.

1. táblázat
Amunkanélkülieket támogató eszközrendszerben részesülő munkanélküliek aránya Magyarországon, 2009, 2013, 2017

	2009	2013	2017
Munkaerőpiaci szolgáltatások	:	:	:
Képzés	1,8	2,7	2,1
A foglalkoztatás ösztönzése	8,6	18,7	6,7
Támogatott foglalkoztatás és rehabilitáció	0,0	0,0	0,0
Közvetlen munkahelyteremtés	6,3	15,3	40,6
Vállalkozások indításának támogatása	0,2	0,3	0,8
Σ 1-6	16,9	37,0	50,2
Munkanélküli segély	41,4	29,8	34,0
Korai nyugdíjazás	0,0	0,0	0,0
Σ 7-8	41,4	29,8	34,0

Forrás: European Commission: Employment, Social Affairs & Inclusion.
https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_IND_ACTSUP/default/table?category=mp_indic. Letöltve: 2019.10.25.

A közfoglalkoztatás elterjedésére utal az erre fordított közkiadások növekedése is.

2. táblázat
A közfoglalkoztatásra fordított kiadások (2009–2012 tény, 2013–2014 előirányzat)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Közfoglalkoztatásra fordított kiadások, milliárd Ft	59,4	101,1	66,1	132,2	153,8	231,1
Az előző év százalékában		170	65	200	116	150
Tágra értelmezett aktív támogatások közfoglalkoztatás nélkül, Mrd Ft		85,4	64,5	79,9	95,3	103,3
Aktív munkaerő-piaci eszközökre fordított támogatások		43,8	30,9	26,8	33,0	32,0
EU-s elő- és társfinanszírozás		41,6	33,6	53,1	62,3	71,3
Közfoglalkoztatás/(Aktív + EU)		1,2	1,0	1,7	1,6	2,2

Forrás: (Cseres-Gergely & Molnár, 2014)

A magyarországi gyakorlat nem illeszkedik az európai országokéhoz, amelyekben a közmunkaprogramok viszonylag kis súlyt képviselnek, s az aktív munkaerőpiaci eszközöknek inkább csak egyik alternatíváját jelentik. Sok országban visszaszorulóban is vannak, helyettük inkább más beavatkozásokat preferálnak. Több magyarországi szakértő is úgy látja, hogy a közfoglalkoztatás hosszú távú hatásai inkább negatívak (Kálmán, 2015), mert valójában csak átmeneti megoldást jelentenek, nem alkalmasak a tartós munkanélküliség csökkentésére (Scharle, 2015). Az egyes országok gyakorlata nagyon eltérő, a legkülönbözőbb módszerekkel

igyekeznek bevonni munkába a munkanélkülieket, ami arra utal, hogy nincs egyértelműen ideális változatuk sem. Ezt jelzi a következő táblázat is.

3. táblázat
Az EU országainak munkaerőpiaci politikája: a munkanélkülieket támogató eszközrendszerben részesülő munkanélküliek aránya, 2017*

	Munka- erőpiaci szolgál- tatások	Képzés	A foglal- koztatás ösztön- zése	Támoga- tott fog- lalkozta- s és re- habilitáció	Közvetlen munka- hely- teremtés	Vállalkozá- sok indítá- sának támogatása	Σ1-6	Munka- nélküli segély	Korai nyug- díjazás	Σ7-8
	1	2	3	4	5	6	7	8		
Belgium	60,4	14,5	42,2	6,9	3,3	0,5	67,5	70,2	15,6	85,8
Bulgária	0,3	1,7	0,9	0	2,5	:	5,1	20,8	0	20,8
Csehország	:	0,6	5,5	13,4	4,9	0,8	25,2	31,2	0	31,2
Dánia	:	13,0	11,7	23,8	0	0	48,5	26,8	3,4	30,2
Németország	7	14,6	2,5	0,9	2,4	0,7	21,1	63,2	:	63,2
Észtország	2,4	3,6	2,9	27,2	0,1	0,5	34,4	17,5	0	17,5
Írország	8,9	9,4	3,2	1,7	9,1	0,0	23,5	72,2	0,1	72,3
Görögország	:	0,1	1,0	0,0	1,6	0,0	2,7	18,2	2,0	20,2
Spanyolország	:	4,1	22,5	2,1	1,7	7,8	38,2	33,6	:	33,6
Franciaország	31,5	12,2	11,8	3,7	8,0	4,7	40,5	95,7	0,0	95,7
Horvátország	0,0	3,8	1,6	0,3	0,8	0,8	7,4	9,9	0,0	9,9
Olaszország	:	:	:	0,4	:	:	:	21,2	0,1	21,2
Ciprus	:	3,2	2,4	0,4	0,0	0,0	5,9	19,2	0,0	19,2
Lettország	0,2	1,9	2,7	0,0	2,1	0,1	6,8	22,0	0,0	22,0
Litvánia	0,5	3,2	:	0,7	1,0	0,6	14,1	22,2	0,0	22,2
Luxemburg	:	6,6	47,0	0,0	2,8	0,0	56,5	19,2	2,7	21,9
Magyarország	:	2,1	6,7	0,0	40,6	0,8	50,2	34,0	0,0	34,0
Málta	:	1,8	5,0	0,2	0,5	0,0	7,6	1,5	0,0	1,5
Hollandia	19,0	13,9	7,9	12,8	0,0	0,0	34,6	78,1	0,0	78,1
Ausztria	12,3	17,6	3,7	2,6	1,3	0,5	25,7	43,4	5,5	48,9
Lengyelország	:	0,2	8,0	17,3	1,2	1,8	28,5	7,7	5,5	13,3
Portugália	0,0	10,0	10,6	1,1	3,1	1,0	25,7	26,1	10,6	36,7
Románia	0,0	0,6	3,9	0,0	0,1	:	4,6	8,1	0,0	8,1
Szlovénia	42,1	2,5	6,1	0,2	3,0	0,4	12,3	17,2	0,0	17,2
Szlovákia	3,3	0,6	13,7	3,0	0,8	2,3	20,4	9,9	5,1	15,1
Finnország	1,3	15,2	3,5	2,4	6,7	1,0	28,7	65,7	0,0	65,7
Svédország	23,8	6,0	24,4	9,9	0,0	0,3	40,6	44,9	0,0	44,9
Norvégia	6,6	6,1	9,0	3,1	0,0	0,1	18,3	24,3	0,0	24,3

* - pirossal kiemelve a 10% feletti érintettség.

Forrás: European Commission: Employment, Social Affairs & Inclusion.
https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_IND_ACTSUP/default/table?category=mp_indic. Letöltve: 2019.10.25.

A táblázat részletes elemzésére nem vállalkozunk, mert ehhez az egyes országok munkaerőpiaci helyzetének és munkaerőpiaci politikájuk részletes ismertetésére lenne szükség¹, csupán két dologra hívjuk fel a figyelmet:

¹ Az egyes támogatási formákkal kapcsolatos elvárások, s így a nagyságrendjük nyilván nem független a munkanélküliség mértékétől és a munkanélküliek összetételétől, területi elhelyezkedésétől, stb. Ezek vizsgálata meghaladja kutatási céljainkat.

- A gazdaságilag fejlettebb nyugat- és északeurópai országok a munkaerőpiaci szolgáltatásokra, a képzésre vagy a foglalkoztatás ösztönzésére, illetve ezek kombinációjára helyezik a hangsúlyt.
- Az országok mintegy felében a munkát keresők egy adott évben többféle szolgáltatást is igénybe vehetnek.² Ez arra utal, hogy nem egyetlen támogatástól várják a megoldást, hanem –legalábbis bizonyos esetekben – komplex módon igyekeznek a munkát keresőket visszajuttatni az elsődleges munkaerőpiacra.

A közfoglalkoztatást elemző hazai, igencsak gazdag, bár nem igazán átfogó tapasztalatokra építő szakirodalom árnyaltan közelít a témához, de bennük a szakmai szempontok mellett politikai nézőpontok is fellelhetők. Ezt is figyelembe véve úgy látjuk, hogy a közmunka munkaerő-piaci hozadéka – legalábbis rövid- és középtávon – nem rajzolódik ki. Az okok összetettek, kezdve a munkaerőpiac helyzetétől egészen addig, hogy a közfoglalkoztatottak alig kapnak érdemi segítséget a munkavállalásukhoz, s hiányoznak a megfelelő ösztönző módszerek is ahhoz, hogy a munkavállalók alkalmazkodni tudjanak az elsődleges munkaerőpiaci elvárásokhoz. Egy ombudsmani jelentés épp ezt emeli ki, vagyis hogy a közfoglalkoztatottak számára motiváló szolgáltatásokat kellene nyújtani, a foglalkoztatásban pedig a differenciált bérezést látják szükségesnek a tanulmány szerzői. (Zemplényi & Rajzinger, 2015) Ez utóbbit nehezíti, hogy a közfoglalkoztatotti bér nagyon szűk sávban mozog: egyfelől érzékelhetően magasabbnak kell lennie a segélyeknél, másfelől viszont alacsonyabbnak a piaci béreknél, ha azt akarjuk, hogy a piaci bérek szívóhatása érvényesüljön. Az alacsony piaci bérek mellett ilyen megoldásra valójában nincs lehetőség.

Legnagyobb problémának azt látjuk, hogy a jelenlegi rendszer összemosza a közfoglalkoztatástól várható hozadékot (munkaerő-piaci, szociális, gazdasági), vagyis a lehetséges hozadékot nem differenciálja társadalmi rétegenként. Nem határozza meg, hogy mely társadalmi rétegek tekintetében melyiket, s milyen mértékben, módon várja el.

Hiányzik egy hatékony koncepció azzal kapcsolatban is, hogy milyen szervezet milyen felelősséget vállaljon a közfoglalkoztatásban. A gazdasághoz, a munkaerőpiachoz és az

² Az egy munkát keresőre jutó támogatások száma a következő országokban haladja meg az 1,4-et. Belgium, Írország, Franciaország, Hollandia, Ausztria, Szlovénia, Svédország, Norvégia. A hiányos hazai adatok miatt a magyarországi 1,0 érték nem értékelhető.

oktatáshoz többnyire nem értő közfoglalkoztatók (zömmel önkormányzatok) képtelenek megbirkózni a szakmai feladatokkal. A munkaügyi kirendeltségek sem képesek ez utóbbit sem megoldani. Talán nem annyira a hiányzó kompetenciáik okán, mint inkább a jelenlegi indikátor-fetiszmusuk miatt.

A közfoglalkoztatásnem veszi figyelembe azt sem, hogy a közfoglalkoztatottak nagyon eltérő élethelyzetben vannak, s nagyon eltérő a viszonyuk a munkavállalással, s a munkaerőpiaccal is. Egységes elvárásokat fogalmaz meg a különböző rétegek kapcsán, s ez a legkevésbé munkaképesek irányába tolja az elvárásokat, szintén akadályozva az elsődleges munkaerőpiaci viszonyokhoz való közeledést, illetve az ún. értékteremtő közmunkák versenyszférába történő áttolását. (Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2016b).

Nincs végiggondolva, hogy a különböző programokat milyen szakemberek bevonásával lehetne a leghatékonyabban megvalósítani. Mely programok igényelnék gazdasági szakemberek bevonását, mely szociális gondozókét, s hol, milyen pedagógusi végzettség, milyen pedagógusi gyakorlat szükséges ahhoz, hogy az adott programok hatékonyan megvalósulhassanak.

A közfoglalkoztatás jelenleg sajnos – bár sokat beszél róla a média – a részleteket illetően a nyilvánosság kizárásával zajlik. A gazdag szakirodalom ellenére alapvető információk hiányoznak róla, s ami van, gyakran azok sem publikusak.

Szlovákia

A szlovák munkaerőpiaci helyzet némileg eltér a magyarországitól. Az egy évtizeddel ezelőtti válság idején is valamivel magasabb volt a munkanélküliek aránya, s a különbség a következő években még emelkedett is, s csak 2018-ra csökkent valamelyest, de – százalékpontban nézve -- még mindig nagyobb, mint 2009-ben volt. Ez a munkanélküliség mindkét országban megfigyelhető lényeges csökkenése mellett egyben azt is jelenti, hogy a szlovák arányszám 75%-kal volt magasabb a magyarországinál 2018-ban.

4. táblázat

A munkanélküliek aránya Magyarországon és Szlovákiában az aktív keresők arányában

	2009	2013	2017	2018
Magyarország	10,0	10,2	4,2	3,7
Szlovákia	12,1	14,2	8,1	6,5

Forrás: Eurostat. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en. Letöltve: 2019.10.25.

Ennél is lényegesebb különbség, hogy Szlovákiában a tartós munkanélküliek aránya lényegesen magasabb volt a kiinduló évben is, s végig magasabb is maradt, mint Magyarországon, sőt, míg Magyarországon csökkent ez az arány, vagyis a tartós munkanélküliek egy része is kikerült a rendszerből, Szlovákiában viszont bent ragadtak abban.

5. táblázat
A tartós munkanélküliek aránya a15-74 éves lakosságon belül

	2009	2013	2017	2018
Magyarország	41,5	48,6	40,4	38,5
Szlovákia	54,0	70,2	62,4	61,8

Forrás: Eurostat. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_ltu_a&lang=en.
Letöltve: 2019.10.25.

Mint Lelkes megállapítja, nem csak az ő esetükben, hanem az alacsony iskolai végzettségűek körében sem történt lényegi változás, s „továbbra is kilátástalannak tűnik a helyzetük a foglalkoztatásra. A kormányok próbálkoztak több intézkedést bevezetni a tartósan munkanélküliek foglalkoztatása végett, de egyik ilyen intézkedés sem hozta meg a kívánt eredményt”.(Lelkes, 2018)Ebben minden bizonnyal szerepet játszik az is, hogy a szlovák gazdaságban, s így a foglalkoztatásban is sokkal erőteljesebben jelen van a nyugat-keleti gazdasági lejtő, amiben szerepet játszhat a főváros, Pozsony földrajzi fekvése, s így az ország keleti, fejletlenebb térségétől való nagy távolsága is.

A szlovákmunkaerőpiaci támogatási rendszer a magyarországitól eltérő filozófiára épül. Sokkal kevesebb munkanélküli jut bármilyen támogatáshoz: Magyarországon az aktív illetve passzív eszközökben részesült munkanélküliek a munkanélküli népesség 84%-át, Szlovákiában csak 35%-át teszik ki³. Ez csak részben fakad a passzív eszközök kisebb arányából⁴, jelentős szerepe van benne az aktív eszközök alacsony arányának is, ezen belül pedig éppen a közvetlen munkahelyteremtésnek, amelybe a közfoglalkoztatás is sorolható. Ennek aránya Szlovákiában elenyésző. Ezzel szemben viszont lényegesen nagyobb hangsúlyt helyeznek a foglalkoztatás ösztönzésére, illetve a támogatott foglalkoztatásra és munkavállalói rehabilitációra.

6. táblázat

³ A tényleges arányuk feltételezhetően mindkét esetben valamivel alacsonyabb, mert egy évben belül előfordulhat ezek párhuzamos jelenléte is.

⁴ Ezeket – feltételezhetően – más forrásból származó segélyek pótolják.

Amunkanélkülieket támogató eszközrendszerben részesülő munkanélküliek aránya Magyarországon és Szlovákiában, 2017

	Magyarország	Szlovákia
Munkaerőpiaci szolgáltatások	:	3,3
Képzés	2,1	0,6
A foglalkoztatás ösztönzése	6,7	13,7
Támogatott foglalkoztatás és rehabilitáció	0,0	3,0
Közvetlen munkahelyteremtés	40,6	0,8
Vállalkozások indításának támogatása	0,8	2,3
Σ1-6 (Aktív eszközök)	50,2	20,4
Munkanélküli segély	34,0	9,9
Korai nyugdíjazás	0,0	5,1
Σ7-8 (Passzív eszközök)	34,0	15,1

Forrás: European Commission: Employment, Social Affairs & Inclusion.

https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_IND_ACTSUP/default/table?category=mp_indic. Letöltve: 2019.10.25.

A közmunka súlya nemcsak a résztvevők száma tekintetében csekély, de számukra is csak résztevékenységet jelent a havi 32 órával. Decentralizálása következtében, az önkormányzatok döntenek arról, hogy kit vonnak be, s a tapasztalatok szerint elsősorban a legkevésbé képzetteket, főként a romákat osztják be közmunkára, míg a más etnikumúak sok esetben ingyen kapják a segélyt. Maga a munka leginkább köztisztasági jellegű, termelő tevékenység nincs. (Lelkes, 2018)

2009 óta a szlovák rendszer is átalakult. A közfoglalkoztatás korábban valamivel nagyobb szerepet töltött be, s a vállalkozások támogatása is visszaszorult, miközben a foglalkoztatás ösztönzése előtérbe került.

7. táblázat
Amunkanélkülieket támogató eszközrendszerben részesülő munkanélküliek aránya Szlovákiában, 2009, 2013, 2017

	2009	2013	2017
Munkaerőpiaci szolgáltatások	:	3,1	3,3
Képzés	0,2	0	0,6
A foglalkoztatás ösztönzése	3,3	5,7	13,7
Támogatott foglalkoztatás és rehabilitáció	:	2,5	3,0
Közvetlen munkahelyteremtés	5,2	1,8	0,8
Vállalkozások indításának támogatása	6,6	3,6	2,3
Σ 1-6	16,0	13,5	20,4
Munkanélküli segély	12,3	8,3	9,9
Korai nyugdíjazás	13,8	4,5	5,1
Σ 7-8	26	12,7	15,1

Forrás: European Commission: Employment, Social Affairs & Inclusion.
https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_IND_ACTSUP/default/table?category=mp_indic. Letöltve: 2019.10.25.

A közfoglalkoztatás kis szeletet kihaló rendszerének jelenleg elsődlegesen tehát szociális funkciója van: a köz hasznára végzett tevékenység révén igyekeznek a munkanélküliekkel érzéltetni, hogy a jövedelemért meg kell dolgozni. A gazdasági funkció másodlagos, s elsősorban az önkormányzati feladatok megvalósítását segítheti (a hazai tevékenységeknél felsorolt hat kategória közül az 1., illetve a 3.). A munkaerőpiaci integráció elősegítése nem is jelenik meg az elvárások között. Már csak azért sem, mert míg az ország a nyugati térségében van elég munkahely, tehát kevés a munkanélküli, kevés a közmunka, a keleti térségben viszont a munkanélkülieknek alig van esélyük a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedésre.

Mint láttuk, szlovák munkaerőpiaci támogatási rendszer a magyarországinál nagyobb hangsúlyt helyez a foglalkoztatás bővülésére, de más módszerekkel. Elsősorban foglalkoztatás bővítését igyekeznek támogatni a vállalkozások megerősödését, bővülését elősegítve. Ennek erőteljes korlátját jelenti, hogy a leszakadó térségeket kevésbé találják meg a vállalkozók, nem kis részben a munkanélküliek alacsony képzettsége következtében. A magyarországi szociális szövetkezetekhez hasonló *szociális vállalatok* támogatásafontos cél, de elterjedésük hasonló korlátokba ütközik, mint Magyarországon. Legalábbis abban a tekintetben, hogy az érintett térségekben kevés az olyan szakember, aki képes ilyen

működtetni: egyrészt ért a vállalkozáshoz, másrészt otthon van a pályázati lehetőségek körében a vállalkozás elindításához szükséges külső támogatások elérése érdekében⁵.

Mindezek alapján a magyarországi rendszer sokkal szofisztikáltabbnak látszik, legalábbis a céljait tekintve, s sokkal nagyobb potenciált jelent a hátrányos helyzetű munkanélküliek foglalkoztathatóságának javítására. A két rendszert sem a ráfordítások, sem a hatékonyság szempontjából nem tudjuk összehasonlítani, az eltérések miatt lehetetlen is lenne. Amit viszont lehet állítani, hogy a kidolgozottabb magyarországi rendszer sem eléggé kidolgozott ahhoz, hogy a leginkább rászorulókat megsegítse, az erősen centralizált működtetése, valamint a kiegészítő szolgáltatások hiánya miatt kevésbé alkalmas az egyéni problémák megoldására, így csak korlátozottan tudja betölteni funkcióját, miközben a pazarlás jelei is megfigyelhetők benne.

A kutatás tapasztalatai

Magyarország

A hazai közfoglalkoztatási rendszer alapvetően két dologra koncentrál: egyrészt arra, hogy segély helyett munkát biztosítson a munkanélküliek számára, másrészt arra, hogy a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló tevékenység helyi szinten hasznot termeljen. Az első megközelítéstől várják azt, hogy a közmunkások munkaerőpiaci kompetenciákkal felvértezve könnyebben el tudjanak helyezkedni a munkaerőpiacon. Ez a hatás a tapasztalatok szerint erősen korlátozott. A viszonylag jó helyzetű, a munkaerőpiacról csak nem sokkal korábban kiesett munkavállalók esetében kondicionáló jelleggel működik, s minden bizonnyal szerepet játszik abban, hogy az első adandó alkalommal komoly eséllyel visszakerüljenek oda. Hogy mekkora szerepet, azt nehéz megállapítani, mert egy részük minden bizonnyal a közmunka nélkül is elhelyezkedett volna. A legelesettebbek számára a közmunka viszont alig kínálja ezt az esélyt. A képzések nem igazodnak sem a munkaerőpiac (sokszor valóban nem látható) igényeihez, sem pedig az egyéni ambíciókhoz. A tanulásra való felkészítésük nem látszik elégségesnek, ehhez ennek az igencsak széles rétegnek sokféle segítségre lenne szüksége, de erre a rendszer érzéketlen. Túlságosan bürokratikus, túlságosan személytelen. A települési közmunkaprogramok vezetői eltérő érzékenységgel

⁵ Egy, e tanulmány szerzője által is meglátogatott helyszínen kiderült, hogy egy ilyen szociális vállalat csak akkor tud eséllyel elindulni, ha a kidolgozott koncepció mellett komplex módon tudja kiaknázni a támogatási lehetőségeket, vagyis egymásra épülő tevékenységekhez tud különböző alapokból támogatáshoz jutni.

reagálnak ez emberi problémákra, de nem szakemberek, s forrásaik sincsenek az ilyen problémák megoldására. Érzékenységtől függően vagy empátiával kezelik az ügyet, vagy – fel sem ismerve a problémák gyökérét, a beavatkozás igényét – egyszerűen csak „leírják” az idesoroltakat, de megoldást nem tudnak ajánlani nekik.

Az ún. értékteremtő tevékenységek fenntartásában érdekelt közfoglalkoztatók érdekeltek ugyan a legjobb munkaerő megtartásában, de ők is látják, hogy ez nem perspektíva a résztvevők számára, ezért nem akadályozzák a legjobb közmunkásaikat abban, hogy azok visszatérjenek az elsődleges munkaerőpiacra. Igaz, hogy nem is követnek el mindent ennek érdekében, de ez nem csak a szándékukon, hanem a hozzáértésükön és a rendelkezésükre álló eszközök hiányán is múlik. Minden esetre ebben a folyamatban a közmunkások magukra maradnak, s közülük a jobb helyzetben lévők képesek magukat kimozdítani a helyzetükből, a hátrányosabb helyzetűek viszont nem.

Komoly problémának látszik, hogy vannak a rendszerben olyan közmunkások, akik vagy a családi helyzetük, vagy az egészségi állapotuk, vagy pedig mentális állapotuk miatt nem tudnak, mernek elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon. Nagyon kiütözik ebben a megfelelő szolgáltató rendszer hiánya. Egy olyan rendszeré, ami leveszi az érintettek válláról a beteg családtagok ellátását, ami segítséget nyújt a közfoglalkoztatottak számára abban, hogy megfelelő önbizalommal felvértezve, reális célokat maguk elé tűzve, a kockázatokat reálisan értékelve merjenek elhelyezkedni a munkaerőpiacon.

Egyelőre az ezzel kapcsolatos – nagyon is differenciált – igények feltérképezése sem történt meg, kutatásunkban mi is csak konstatálni tudjuk ezek meglétét. Sem pontosan definiálni nem tudjuk a különböző igényeket, sem azok arányáról, még kevésbé a segítség konkrét módjáról, felelőséről, költségeiről, stb. nem tudunk semmit mondani.

Aközfoglalkoztatottak primer munkaerőpiacra juttatása összeegyeztethető-e a közfoglalkoztatás közjót segítő tevékenységének megtartásával, azzal kapcsolatban kutatásunk azt jelzi, hogy a közintézmények ma erősen forráshiányosnak látszanak, így jelenleg szükségük van azokra a termékekre, szolgáltatásokra, amelyeket a közmunkaprogramok nyújtanak. Ez a rendszer közgazdaságilag igencsak kaotikus, s több – közgazdasági és etikai jellegű – problémát is felvet.

A közmunkarendszerben dolgozók differenciálatlan bére lenyomja a munkateljesítményeket sok esetben még azok esetében is, akik képesek lennének hatékonyabban dolgozni. A mind nagyobb arányú foglalkoztatás visszaveti a technikai fejlesztést, ami nem kényszeríti ki a közmunkások tanítását, tanulását sem. A kutatás tapasztalati azt jelzik, hogy az önkormányzatok támogatnának egy olyan rendszert, amely a legelesettebbek előrelépését is lehetővé tenné. Már csak azért is, mert a munkaerőpiac lassú rendeződésével, egyre inkább olyan közfoglalkoztatottak maradnak a rendszerben, akikkel ők nem igazán tudnak mit kezdeni, éppen ezért egyre nehezebben oldják meg a közmunka keretében vállalt feladatokat.

Szlovákia

A szlovák önkormányzatok összességében nagyon sokféle programot hirdetnek saját munkanélküli lakosságuk számára. A foglalkoztatási formák sokkal színesebbek, mint a magyarországiak. Egy-egy településen belül már kisebb a választék, de jellemzően többféle foglalkoztatási forma van jelen ilyen szinten nézve is. Ennek a rendszernek előnye lenne, hogy a képzési kínálatot a helyi lakossági igényeihez szabják, munkaidőben, s a munkakörülményeket tekintve alkalmazkodjanak hozzájuk. A kínálatban egyaránt van havi 32 órás ún. aktivációs foglalkoztatás, s különböző önkormányzati vállalkozások, tevékenységek keretében rész- vagy teljes foglalkoztatás.

Ez a rendszer azonban inkább csak elvi lehetőséget jelent az alkalmazkodáshoz, mert egyrészt nem szisztematikusan felépített, másrészt az egyes foglalkoztatási formák és lehetőségek az önkormányzatok számára kiírt mindenkori pályázatoktól függenek, harmadrészt pedig sok mindenhez önkormányzati önrészre is szükség van, amivel a kisebb, s jellemzően gyenge önkormányzatok nem feltétlenül rendelkeznek.

A gyakorlatban a termelő tevékenység kevésbé jellemző, inkább valamilyen szolgáltatásra foglalkoztatják jelentkezőket. A rendszer előnye, hogy – leszámítva az aktivációs tevékenységet – az önkéntességre épít, ami javítja a foglalkoztatottak motivációját, nem beszélve arról, hogy a fizetett bér ezekben az esetekben rugalmasabban alakítható, mint Magyarországon. Problémát jelent ugyanakkor, nem mindig elég ahhoz, hogy az érintettek feladják a segélyeket, amelyekhez nem szükséges dolgozniuk. Ezzel együtt is inkább az a probléma, hogy kevés az ilyen munka, az önkormányzatok többnyire szívesebben foglalkoztatnának több embert is.

A sokféle program támogatása alapvetően jó koncepciónak látszik, de helyi szinten kevésbé tudnak élni a lehetőségekkel, mert az önkormányzati vezetők ugyanúgy nem értenek a munkaügyi, a szociális, egészségügyi, illetve az oktatási feladatok ellátásához, mint a magyarországiak, s így nem tudják felmérni, hogy kinek mire lenne szüksége. S tegyük hozzá: az utóbbiakra való lehetőség még korlátozottabbnak látszik, mint a hazai rendszerben. Vagyis a szlovákiai programok, ugyanúgy mint a hazaiak, leginkább arra alkalmasak, hogy valamilyen önkormányzati feladatot segítsenek, de nem alkalmasak arra, hogy a munkanélkülieket fokozatosan visszatereljék az elsődleges munkaerőpiacra. A különbség talán annyi, hogy itt nem is fogalmazódik meg ez az igény annyira, mint a magyarországi rendszerben. Ennek nehézségét fokozza egyrészt az, hogy a munkanélküliek sokkal inkább beszorulnak a depressziós térségekbe, sokkal nehezebb elérni onnan egy-egy gazdaságilag működőképes nagyobb várost, térséget, mint Magyarországon, másrészt pedig az, hogy a leghátrányosabb helyzetű roma lakosság a magyarországi viszonyokhoz képest is sokkal reménytelenebb helyzetben van. Olyan lakóhelyi körülmények között él, s olyan távol van a munkaerőpiacon megkövetelt képességektől, tudástól, ami Magyarországon inkább csak egyének, családok esetében fordul elő, semmint általánosan.

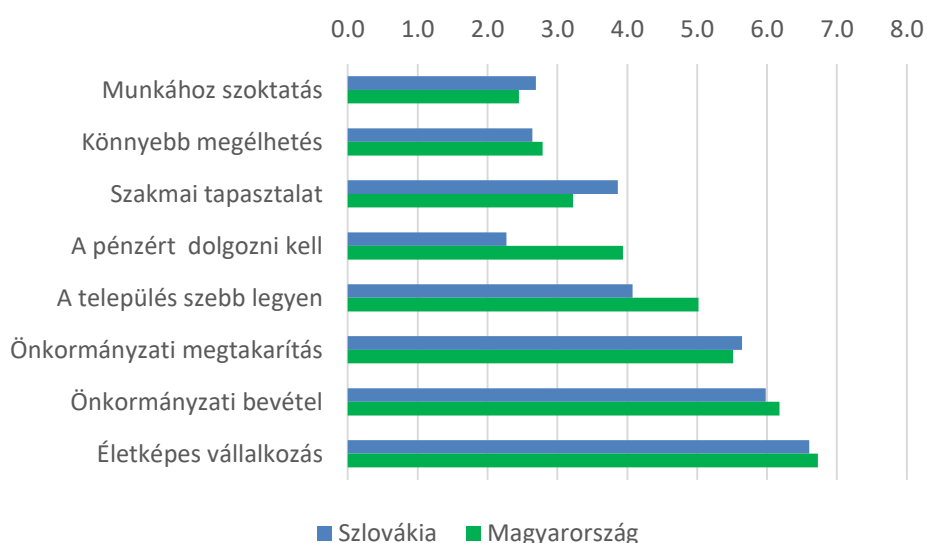
A vállalkozók esetében már kevésbé egyöntetű a tapasztalat. Van, akinek sikerül jól működő vállalkozást létrehozni a munkanélküliek bevonásával, betanításával, másnak ugyanez nem megy, mert nem talál a munkaerőpiacon olyan munkaerőt, aki képes lenne ellátni a vállalkozásban adódó feladatokat. Egy kismintás adatfelvétel, s interjúk kérdezési módszer esetében nincs lehetőségünk arra, hogy bármilyen arányokról beszéljünk. A tapasztalatok azt jelzik viszont, hogy a támogatott foglalkoztatásba bevonható munkaerő egy része csak hosszabb (re)szocializációs folyamat eredményeként lehet képes munkavégzésre az elsődleges munkaerőpiacon, s az ehhez szükséges támogatást nem lehet megspórolni, ha ezt a réteg megélhetését nem akarja a kormányzat élethosszig tartóan segéllyel biztosítani. Egy megtekintett kísérleti program tapasztalatai azt jelzik, hogy ilyen programok lehetségesek, működőképesek, csak – a megfelelő forrás biztosításán túl – megfelelő koncepcióra és megfelelő vezetőre is szükség van hozzá.

Számszerű tapasztalatok, vélemények

A kérdőíves kérdéses során megadott válaszok tekintetében a két országban nagyon sok hasonló vélemény született. A következők során csak a néhány markáns eltérést kívánjuk jelezni, s amennyire lehet, értelmezni.

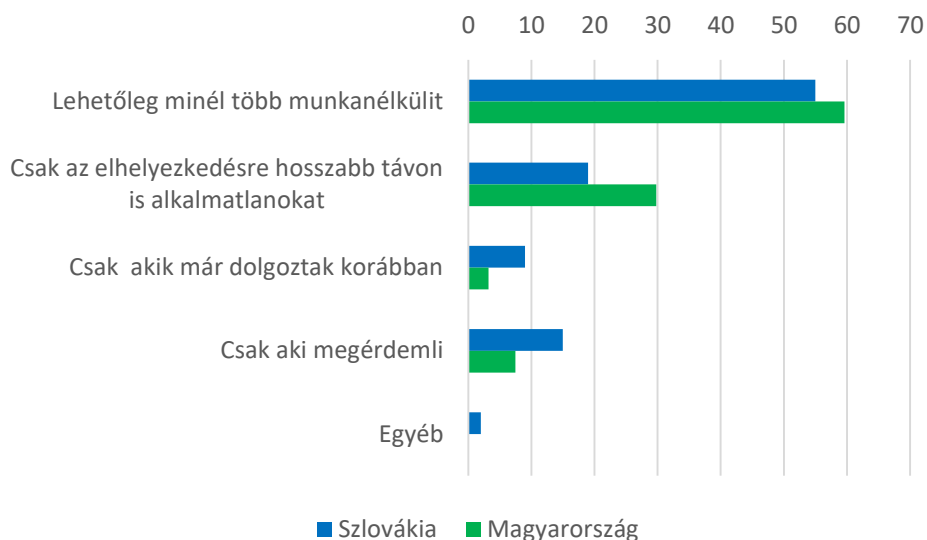
A közfoglalkoztatással kapcsolatos célok tekintetében közel azonos sorrendbe sorolták mindkét minta válaszolói a lehetőségeket: elsődlegesen a közmunkások javát gondolták célnak, s csak másodsorban a településeket. Az egyetlen lényeges eltérés, hogy a szlovákiai kérdezettek első helyre sorolták a „pénzért dolgozni kell” szempontot. Ez – megítélésünk szerint – összefüggésben lehet azzal, hogy Szlovákiában a közmunka sokkal inkább szorítkozik a legalacsonyabb iskolai végzettségűekre, mint Magyarországon, vagyis azokra, akik nagy valószínűséggel hosszú ideje kiestek a munkaerőpiacról, vagy akár soha nem is tudtak ott munkát vállalni.

1. ábra
A közfoglalkoztatás célja.
(az adott válaszok átlagos sorrendje)



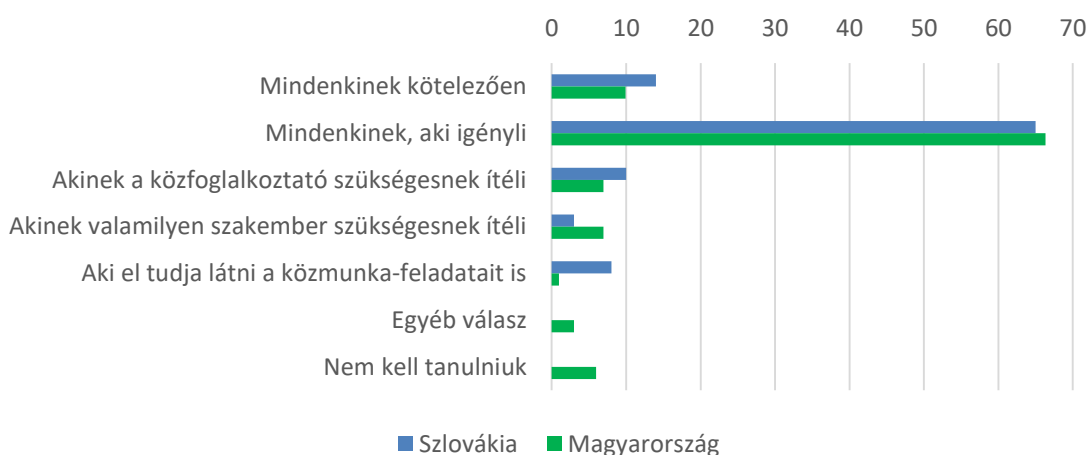
Némi eltérés tapasztalható abban, hogy kiknek szóljon a közmunka. A többség ugyan mindkét országban úgy gondolja, hogy lehetőleg minél többen vegyenek benne részt, de a többiek közül Magyarországon inkább a legrosszabb helyzetben levőket preferálnák, vagyis azokat, akik hosszabb távon nem tudnak elhelyezkedni, ezzel szemben Szlovákiában inkább azon a véleményen vannak, hogy ki kell azt érdemelni (általánosságban, vagy korábban eltöltött munkával).

2. ábra
Kiket vonjunk be a közmunkaprogramba?
(az egyes szempontokat megjelölők aránya)



A tanulást mindkét országban nagyon fontosnak gondolják, de alapvetően az egyéni szándékok figyelembe vételével. Vagyis Magyarországon nem igazán erősítik azt a gyakorlatot, ami szerint bizonyos esetekben kötelezhetik a közmunkásokat a tanulásra. Tekintettel arra, hogy a kérdezettek beleláttnak a közmunkába, feltételezhető, hogy ez a véleményük a tapasztalataik birtokában született.

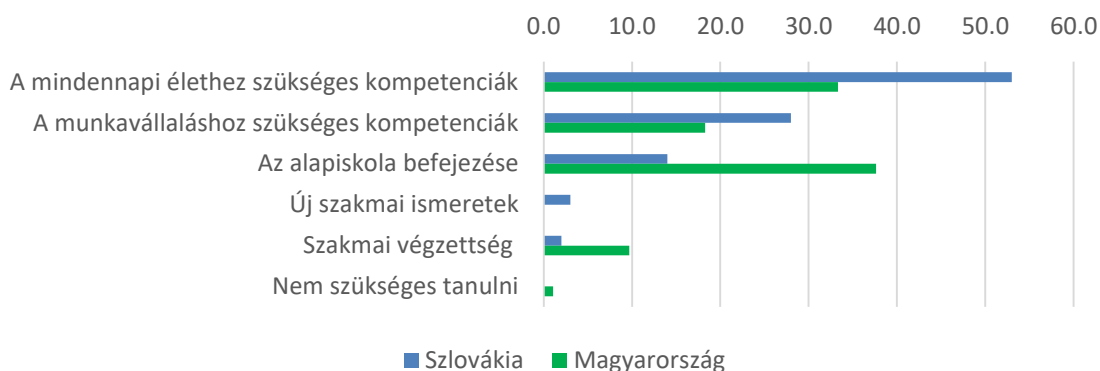
3. ábra
Véleménye szerint kell-e tanulniuk a közmunkaprogramban résztvevőknek?
(az egyes szempontokat megjelölők aránya)



Nagyon jelentős eltérést tapasztalunk abban, hogy a legkevésbé iskolázottak számára milyen képzés is legyen a kínálatban, mi lenne számukra fontos. Míg Magyarországon az iskolai végzettséget tartják a legfontosabbnak, Szlovákiában kevésbé erre helyezik a hangsúlyt, sokkal inkább a mindennapi élethez, illetve a munkavállaláshoz szükséges

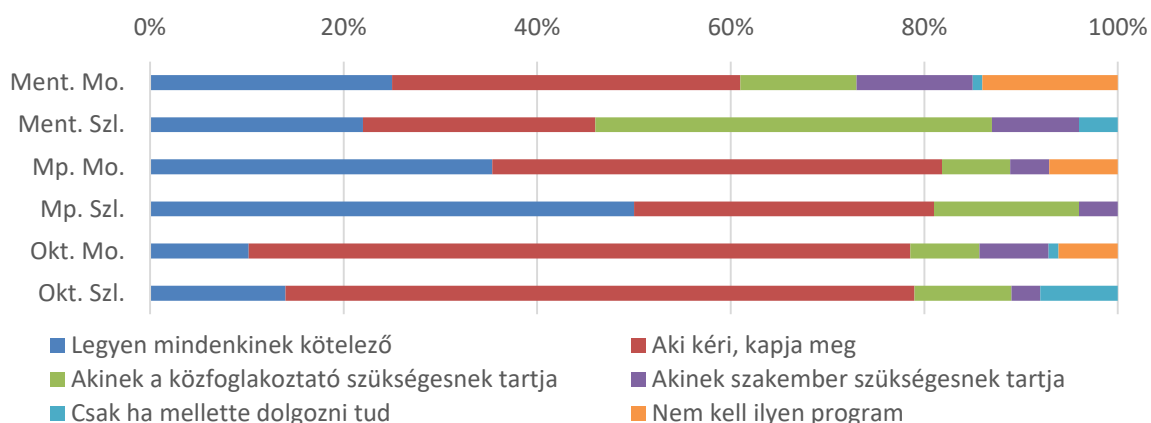
kompetenciákra. Az eltérést nehéz értelmezni, mert szerepet játszhat ebben a hazai bizonyítványfetisizmus, de akár az is, hogy az érintett réteg helyzete sok tekintetben más a két országban, s nagyobb leszakadás esetén valamilyen iskolai végzettség elérése kevésbé reális célkitűzés, mintha a végzettséghez egy-két évnyi tanulással megszerezhető.

4. ábra
Mit tanuljanak az általános, illetve alapiskolai végzettséggel sem rendelkezők?
(az egyes szempontokat megjelölők aránya)

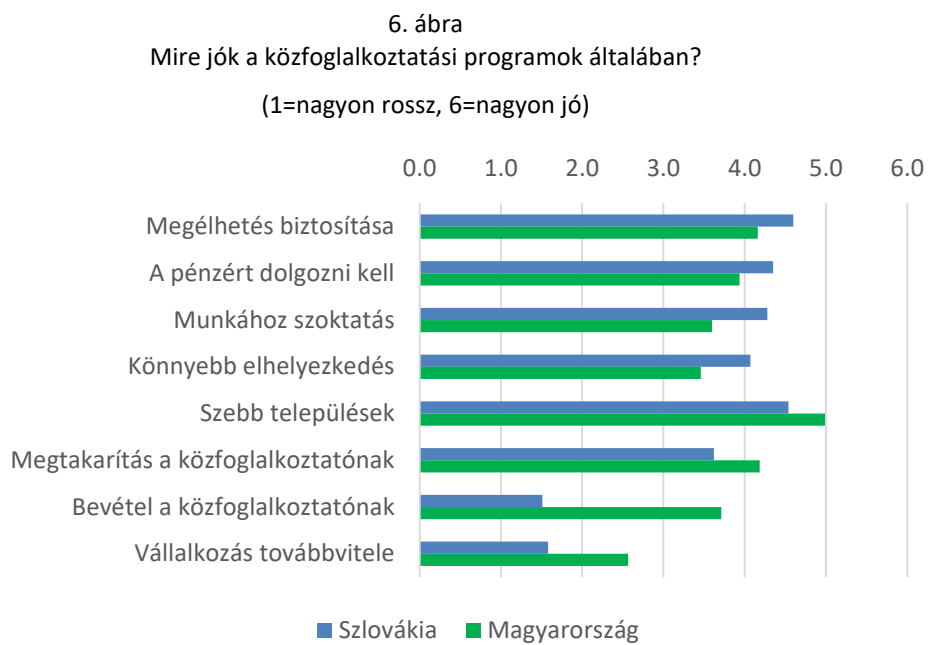


Ha a mentális, a munkaerőpiaci és az oktatási jellegű segítségnyújtással kapcsolatos elvárásokat hasonlítjuk össze, akkor azt látjuk, hogy mindkét országban a munkaerőpiacit és az oktatási tartják a legfontosabbnak, de az előbbit sokan kifejezetten kötelező jelleggel. A mentális segítségnyújtásban már megoszlanak a vélemények: miközben sokan köteleznék a részvételre a közmunkásokat, mások – főként Szlovákiában – inkább csak rászorultsági alapon biztosítanák nekik azt. Említésre méltó, hogy a rászorultságot tekintve mindhárom tényező tekintetében a szlovákiai válaszolók sokkal inkább várnak önkormányzati döntést, mintsem szakemberekét.

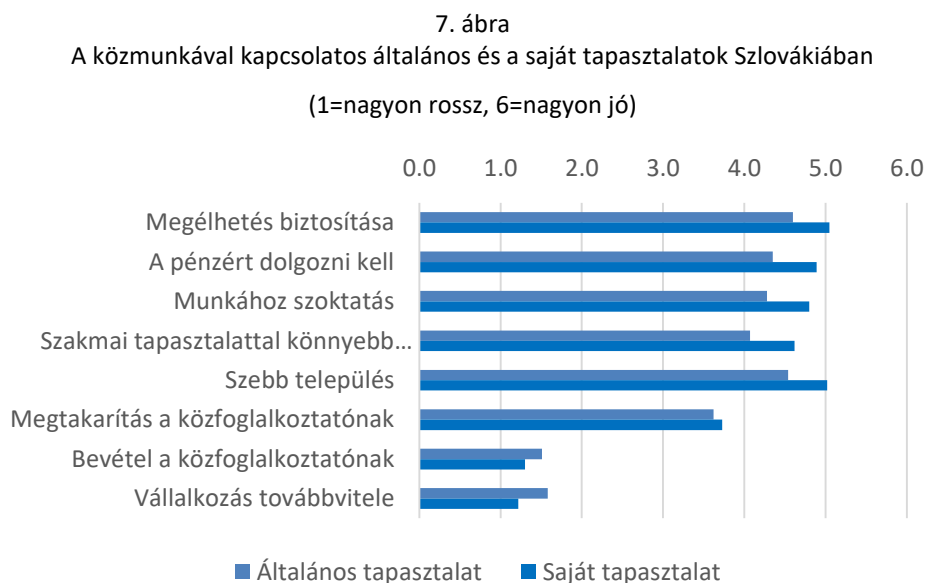
5. ábra
Milyen segítségnyújtásra, milyen formában lenne szükség a közfoglalkoztatásban dolgozók / tartós munkanélküliek számára?



A közfoglalkoztatási programok értékelésében a sok hasonlóság mellett kiütközik, hogy a magyarországiak sokkal szélesebb tevékenységi kört ölelnek fel, s adott esetben rövid és/vagy hosszabb távon pénzügyi előnnyel is járhat az önkormányzatok számára. Mivel Szlovákiában az ilyesfajta tevékenységek nem részei a közfoglalkoztatásnak, ezért az ilyen jellegű elvárások is kevésbé jelennek meg.



A szlovákiai válaszolók tekintében kiütközik, hogy a saját programjukat szinte minden tekintetben jobbnak ítélik, mint a program egészét. A két kivétel pont azok a szempontok, amelyek a szlovák rendszerben alig jelennek meg, vagyis az önkormányzati pénzügyi előnyök.



Aválaszokból leginkább az tükröződik, hogy a magyarországi rendszer – az összes problémája ellenére – sokkal komplexebb, s megjelenik benne az önkormányzatok pénzügyi helyzetének javítása. Mint az esettanulmányokból tudjuk, ez az előny sok esetben csak látszólagos, mert valójában a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához szükséges forráshiány pótlását jelenti, politikailag minden esetre elfogadott.

Az interjúkból az az összegző megállapítás tehető, hogy a hazai komplexebb rendszer ellenére ugyanúgy probléma a leszakadó társadalmi rétegek visszajuttatása a munkaerőpiacra, mint Szlovákiában, mert az ehhez szükséges támogató elemek hiányoznak, vagy legalábbis hiányosan vannak jelen mindkét rendszerben, sőt komoly szakmai koncepció sincs a megoldásra. Szlovákiában célkitűzésként is kevésbé jelenik meg ennek igénye, Magyarországon viszont a munkaerőpiacra való visszajuttatásuk ugyan fontos célként fogalmazódik meg, de a megfelelő eszközök hiánya miatt inkább csak illúzió, mintsem reális lehetőség.

Hivatkozások

Cseres-Gergely, Z. & Molnár, G., 2014. Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. In: T. Kolosi & I. G. Tóth, szerk. *Társadalmi Riport*. Budapest: TÁRKI, pp. 204-224.

Györgyi, Z., 2018. *Közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiacra. Szakirodalmi áttekintés..* Budapest: Kézirat.

Györgyi, Z., 2019a. *Közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiacra. A kérdőíves kérdezés tapasztalatai..* Dunaszerdahely: Kézirat.

Györgyi, Z., 2019b.. *Közfoglalkoztatásból az elsődleges munkaerőpiacra. Esettanulmányok..* Budapest: Kézirat.

Kálmán, J., 2015. A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai. In: K. Fazekas & J. Varga, szerk. *Munkaerőpiaci tükör 2014*. Budapest: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, pp. 42-58.

Koltai, L. & Kulinyi, M., 2013. *A közfoglalkoztatást szervezők értékei. hely nélk.:Esély Labor Egyesület.*

Közfoglalkoztatási tv., 2011. *2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról.* hely nélk.:ismeretlen szerző

Lelkes, G., 2018. *Közfoglalkoztatás és munkaerőpiac Szlovákiában.* hely nélk.:kézirat.

Lelkes, G., 2019a. *Munkanélküliek helyi foglalkoztatási programjai Szlovákiában. Esettanulmányok..* hely nélk.:kézirat.

Lelkes, G., 2019b.. *A munkanélküliek foglalkoztatása Szlovákiában..* Dunaszerdahely: Kézirat.

Scharle, Á., 2015. Közmunkaprogramok Szlovákiában. In: K. Fazekas & J. Varga, szerk. *Munkaerőpiaci tükör 2014*. Budapest: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, pp. 59-61.

Századvég Politikai Iskola Alapítvány, 2016b. *Esettanulmányos kutatás: a gazdasági és társadalmi szervezetek bevonása a közfoglalkoztatási programokba.* hely nélk.:ismeretlen szerző

Zemplényi, A. & Rajzinger, Á., 2015. *Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1895/2015. számú ügyben.* hely nélk.:ismeretlen szerző