

# Studiu final

---

EFOP-5.2.2-17-2017-00023 „De la munca  
publică pe piața primară a muncii”

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

## Introducere

Programele de lucrări publice din Ungaria s-au valorificat în timpul crizei economice din anul 2008 și au devenit una dintre cele mai importante instrumente active ale pieței forței de muncă pentru guvernul de după 2010. Pe de o parte, guvernul se aștepta ca șomerii să desfășoare activități utile în schimbul sprijinului financiar și, pe de altă parte, să mențină și/sau să dobândească competențele necesare pe piața muncii, prin munca publică, și să intre pe piața primară a muncii pe termen lung.

La Asociația Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, activitatea noastră de cercetare în cadrul proiectului EFOP-5.2.2-17-2017 pe piața muncii primare, pentru munca primară, s-a concentrat pe explorarea zonelor în care programul de angajare publică și-a îndeplinit funcțiile și în ce domenii a avut loc acest lucru, precum ce efect a avut asupra straturilor. În același timp, am încercat să contribuim la clarificarea indicatorilor prin care se poate măsura succesul fiecărui program.

Motivul de bază al cercetării este acela că nu este clară aprecierea politică și nici cea profesională a programelor de angajare publică. Pentru a sublinia doar un singur factor în introducere: doar aproximativ 5-10% din lucrătorii publici - din media națională - intră pe piața primară a muncii în fiecare an, în timp ce crește și șomajul.

În majoritatea țărilor europene, programele de muncă publice sunt relativ ușoare și tind să fie doar o alternativă la instrumentele active ale pieței muncii. Multe țări sunt în declin, preferând în schimb alte intervenții. O creștere similară cu cea din Ungaria din ultimii ani a fost observată doar în Letonia. Câțiva experți din Ungaria menționează că efectele pe termen lung ale ocupării forței de muncă publice tind să fie negative (Kálmán, 2015), deoarece acestea sunt doar o soluție temporară și nu sunt potrivite pentru reducerea șomajului pe lungă durată (Scharle, 2015). Practicile variază foarte mult de la o țară la alta și încearcă să angajeze șomerii într-o varietate de moduri, ceea ce sugerează că nu au o versiune clar idealizată.

În această lucrare, vom prezenta mai întâi, pe scurt, experiențele cercetărilor anterioare în domeniul lucrărilor publice, apoi rezultatele cercetărilor noastre proprii și, în final, experiențele unei țări vecine – Slovacia -, diferite de ale noastre, comparând două sisteme.

## Reglementarea și obiectivele angajării publice

Cadrul legal actual pentru munca publică este oferit de Legea CVI din 2011, care a oferit un cadru mai uniform pentru această formă de angajare decât cel anterior. Deși din lege nu reiese clar, dar intenția guvernului s-a schimbat în trecut: obiectivul a fost să crească implicarea tot mai mare a șomerilor. În acest scop, nu numai oferta, adică numărul de locuri de muncă publice, a fost redirecționată către noi surse de finanțare, dar consecințele respingerii locului de muncă oferit au devenit mai severe: cei care refuză un loc de muncă sunt eliminați în mod automat din registrul șomajului, astfel încât aceștia își pierd beneficiile primite până atunci.

Pe pagina web a Ministerului de Interne se precizează că ocuparea forței de muncă publice este o *ocupație de tranzit subvenționat* al cărui scop principal este de a readuce lucrătorii publici pe piața primară a muncii. Acest lucru poate fi facilitat și de o instruire orientată, care prin lege este considerată un contract de muncă public.

Legea a definit patru tipuri de programe: programul național de ocupare a forței de muncă publice, programul național de înființare-model, angajarea publică pe termen mai lung și programul-model de demarare în cadrul districtului. Această diviziune reflectă aspecte

administrative și financiare, mai degrabă decât conținutul lucrărilor publice<sup>1</sup>. Așa-numitele programe de creare de valori, adică cele care depășesc sarcinile publice simple, aparțin programelor de tip Start.

Programul de muncă publică, reorganizat în Ungaria după anul 2011, a fost intenționat în mod clar ca o soluție temporară de către guvern, iar regulile privind ajutorul și salariile publice au fost reprojctate în consecință, încurajând astfel șomerii să preia munca publică și să se mute de acolo pe piața primară a muncii. În consecință, salariile publice au fost mai mari decât ajutorul, dar mai mici decât salariul minim actual. O creștere a cheltuielilor publice pentru program indică, de asemenea, răspândirea programului.

Tabelul 1.

Cheltuieli publice pentru ocuparea forței de muncă (efective 2009-2012, prevederi 2013-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cheltuieli cu ocuparea forței de muncă publice, miliarde HUF	59,4	101,1	66,1	132,2	153,8	231,1
Ca procent din anul precedent		170	65	200	116	150
Subvenții active interpretate pe scară largă fără angajare publică, miliarde HUF		85,4	64,5	79,9	95,3	103,3
Subvenții pentru instrumente active ale pieței muncii		43,8	30,9	26,8	33,0	32,0
Pre-finanțarea și cofinanțarea UE		41,6	33,6	53,1	62,3	71,3
Ocuparea forței de muncă publice/(Activ+EU)		1,2	1,0	1,7	1,6	2,2

Sursă: (Cseres-Gergely & Molnár, 2014)

Există, de asemenea, unele măsuri suplimentare pentru facilitarea angajării lucrătorilor publici pe piața liberă a muncii, cum ar fi salariul redus pe durata interviului de muncă sau, dacă sunt angajați pe piața primară a muncii pentru o perioadă determinată de 3 până la 120 de zile, în cadrul contractelor pe durată determinată, atunci se poate pleca în concediu neplătit din angajarea publică, deci, ulterior se poate reveni la angajarea publică. (Legea angajării publice, 2011). Pe lângă acestea, multe alte măsuri, care nu sunt descrise aici, au fost adoptate pentru a sprijini angajarea șomerilor, de care beneficiază și lucrătorii publici.

### Experiența angajării publice în literatura maghiară de specialitate

Literatura de specialitate pe această temă este extrem de bogată, chiar și dacă privim numai lucrările elaborate în ultimii 10-15 ani. Ele analizează parțial datele statistice, dar în multe cazuri se bazează pe studii mai mici. Aceste studii (cercetări) au contribuit în mare măsură la vizionarea nu numai a datelor din lucrările publice, ci și a procesului în sine, inclusiv a intereselor, etapelor și problemelor fiecărui actor.

Subiectul a fost în primul rând de interes pentru economiști, printre aceștia în special pentru cei care sunt în general sensibili la procesele sociale.

### Angajatorii publici

În anul 2012, două treimi din angajatorii publici erau administrații locale, care angajau trei sferturi din angajații publici. Potrivit unui studiu (Fundatia Școlii Politice Századvég, 2016b), bisericile nu sunt interesate de programele publice de angajare, deoarece își pot rezolva cererile de muncă și individual, cu enoriașii lor. Nu există nicio justificare pentru implicarea slabă a ONG-urilor – literatura de specialitate evită subiectul în ansamblu, astfel încât nu se știe dacă acestea sunt cauzate de lipsa de expertiză sau dacă sunt scoși din sistem de către

<sup>1</sup>În continuare, angajarea publică și munca publică vor fi utilizate ca sinonime.

susținători. Potrivit unui alt studiu, nu există tradiția de a transmite sarcini publice către ONG-uri, iar ONG-urile nu sunt prea bine pregătite pentru acest lucru (G. Fekete & Lipták, 2014), dar fenomenul se poate datora și finanțării imprevizibile a sistemului, care pe lângă municipalitățile mai mici, poate provoca, de asemenea, dificultăți de lichiditate pentru ONG-uri. (Koltai & Kulinyi, 2013)

Programul reprezintă o povară grea pentru municipalități, dar totodată aduce și avantaje. (Fundatia Școlii Politice Századvég, 2016b). Pe de o parte, ei pot rezolva astfel de probleme de soluționare prin forță de muncă gratuită sau ieftină, iar pe de altă parte, generează venituri sau economii (Koltai și Kulinyi, 2013).

### Angajații publici

Prima întrebare de bază pusă atunci când se ia în considerare numărul de angajați publici este dacă sunt clasificați ca șomeri sau ca salariați. În Ungaria, prima variantă este practica adoptată până în 2013, iar cea de-a doua începând din 2014. În general, profesioniștii sunt de acord cu această abordare, subliniind că pentru unii lucrători din comunitate, inactivitatea și nu șomajul ar fi o alternativă la situația lor actuală. Scharle (Scharle, 2016) consideră că merită să fie luat în evidență angajații publici printre cei angajați în formă atipică.

Pentru luarea lor în evidență sunt folosiți mai mulți indicatori utili. O abordare constă în recensământul *numărului de persoane implicate*, ceea ce dă ca rezultat numărul de persoane angajate în timpul unei anumite unități de timp (de obicei un an). Numărul mediu de angajați dintr-o anumită unitate de timp reprezintă numărul mediu de participanți la o muncă publică într-o anumită zi, iar *numărul de episoade* indică numărul de persoane înscrise în angajare publică, care este mai mare decât numărul implicat, având în vedere că, din diferite motive, o persoană poate intra în sistem de mai multe ori pe an. Datele pot fi colectate din două surse obișnuite: publicarea Oficiului Național de Ocupare a Forței de Muncă și, ulterior, din publicațiile Ministerului de Interne, precum și informațiile rapide ale KSH.

Numărul de participanți la ocupare forței de muncă publice<sup>2</sup> a fost semnificativ chiar și înainte de criza economică din 2008 – undeva între 100-150 persoane –, apoi sub efectul crizei și, mai târziu, a schimbării guvernului a început să crească rapid, iar în 2013 aproape că a atins (G. Fekete & Lipták, 2014), conform altor surse (Mód, et al., 2015) a și depășit un număr de 400 persoane. Odată cu numărul extins, durata medie a ocupării forței de muncă publice (durata episoadelor) a crescut și ea: în 2011 a fost de doar 3,9 luni, iar în anul următor a crescut la 6,3 luni. (Bakó & Molnár, 2016) Culmea intrărilor a fost în 2014 (561 mii de cazuri), apoi a scăzut continuu, iar în 2017 au fost înregistrate doar 328 mii de intrări (Ignits, et al., 2018). Datele indică clar că extinderea sectorului public al ocupării forței de muncă de după 2011 a contribuit semnificativ la îmbunătățirea ratei de ocupare a forței de muncă în Ungaria.

Importanța programelor-model de tip Start-up variază procentual între angajați, însă după câțiva ani a ajuns la o pondere cu puțin sub 40% luând în considerare numărul mediu de angajați. Având în vedere numărul de intrări, ponderea este mai scăzută, acest fapt sugerând că cei angajați aici sunt prezenți într-o manieră mai stabilă în sfera de angajare publică față de ceilalți angajați publici.

Mare parte a ocupanților forței de muncă publice, 55% în 2017, este formată din persoane care au absolvit cel mult învățământul primar. Acest lucru din start nu face posibilă ocuparea locurilor de muncă care necesită competențe profesionale și un nivel educație superioară, dar,

<sup>2</sup>Sursa nu indică despre ce tip de date este vorba. Pe baza ordinului dimensional, se poate presupune numărul de episoade.

potrivit literaturii de specialitate, nu lipsa de educație, ci proporția scăzută a locurilor de muncă publice care necesită calificări este cea determinantă.

### Ocuparea forței de muncă și formare publică

Literatura de specialitate privind ocuparea forței de muncă publice tratează o formare în ocuparea forței de muncă publice într-o măsură mai mică, dar mai critică, criticând dumpingul, nediferențierea și incapacitatea cadrelor didactice de a se implica în educația adulților. Autorii unui studiu din 2016 au constatat că angajatorii nu trimit la pregătire angajații publici atât de mult în interesul public, ci mai mult în propriile lor interese. (Century Political School Foundation, 2016a). Posibilitatea - sau constrângerea - de a solicita fonduri UE joacă, de asemenea, un rol important. Pe de altă parte, instruirea în agricultură și construcții este utilă, potrivit unor cercetători, deoarece cunoștințele dobândite în acele domenii pot fi utilizate nu numai pe piața primară a muncii. (Tésits & Alpek B., 2014). Conform literaturii de specialitate, beneficiile ocupării forței de muncă publice în termeni de rentabilitate pe piața forței de muncă pe termen scurt și mediu nu sunt evidente. Motivele sunt complexe, de la starea pieței muncii până la faptul că lucrătorii publici abia sunt ajutați în ocuparea unui post. De asemenea, pare să fie o problemă că sistemul combină piața forței de muncă, beneficiile sociale și economice preconizate de la ocuparea forței de muncă publice, fără a diferenția între opțiunile și așteptările diferite, în funcție de fiecare tip de grup de angajați publici.

### Lucrătorii publici și piața forței de muncă

Cercetările arată că mulți dintre angajații publici nu caută un loc de muncă pe piața deschisă a locurilor de muncă, iar motivele acestui fapt sunt complexe. Unii nu își văd șansele, alții nu pot să își asume timpul sau sarcina financiară a navetei al locul de muncă. Mulți sunt nepregătiți pentru cerințele pieței muncii deschise sau au responsabilități familiale sau, în mod posibil, sunt bolnavi. Oportunitățile mai ușoare de muncă ocazională alături de munca publică pot juca, de asemenea, un rol în împiedicarea unei persoane în părăsirea sistemului. (Messing & Molnár, 2011).

Impactul ocupării forței de muncă publice pe piața muncii este dificil de evaluat, deoarece organizația muncii nu a colectat date continue despre soarta celor care o părăsesc. Nu există o metodologie exactă pentru ieșirea de pe piață în baza statisticilor (Koltai & Kulinyi, 2013). Pe baza eșantionării spațiale și temporale a diverșilor profesioniști, se preconizează un procent de anual de 5% - 10% a numărului de persoane care părăsesc munca publică și intră pe piața primară a muncii. Conform literaturii de specialitate, rata ocupării forței de muncă scade treptat odată cu creșterea timpului petrecut în ocuparea forței de muncă, ceea ce joacă, de asemenea, un rol în schimbarea compoziției participanților la ocuparea forței de muncă publice (Cseres-Gergely & Molnár, 2014). Potrivit unui sondaj cu chestionare, aproape două treimi (62%) nu sunt de acord cu afirmația potrivit căreia ocuparea forței de muncă publice este potrivită pentru combaterea șomajului pe termen lung. Nicăieri în literatura de specialitate nu am găsit informații despre impactul studiului în timpul ocupării forței de muncă publice.

### Rolul economic al ocupării forței de muncă publice

Conform literaturii de specialitate, se pot defini trei domenii ale obiectivelor economice: reducerea cheltuielilor de exploatare ale administrației locale, dezvoltarea infrastructurilor așezărilor și a activității destinate antreprenorialului. Majoritatea cercetătorilor consideră că funcția economică a ocupării forței de muncă domină în multe cazuri obiectivele lucrătorilor din serviciile publice, subordonând funcția socială și cea a pieței muncii. Potrivit lui Tésits și Alpek, așezările defavorizate aveau o șansă mai bună de a crea muncă publică cu valoare

adăugată, deoarece aveau o forță de muncă calificată pe care se puteau baza. Prin urmare, aceștia consideră că programele de lucru inițiale nu au fost în măsură să îmbunătățească semnificativ șansele de angajare pe termen lung. Ei recunosc însă că impactul lor asupra dezvoltării urbane<sup>3</sup> este clar vizibil. (Tésits & Alpi B., 2014)

Din punct de vedere economic, angajarea publică este adesea criticată pentru că a intervenit puternic în funcționarea economiei și denaturează condițiile pieței, ceea ce afectează și angajații. (Vágvölgyi & Szép, 2014)

Guvernul consideră ocuparea forței de muncă publice ca o intervenție temporară și, prin urmare, sprijină anumite forme, în special crearea de cooperative sociale, care, pe bază de piață, pot continua să desfășoare unele activități desfășurate și în prezent în programul de lucrări publice, comercializându-le astfel activitatea. (G. Fekete & Lipták, 2014) Cu toate acestea, pentru a putea transforma ocuparea forței de muncă publice într-o întreprindere, adică pentru a supraviețui fără subvenții, activitatea dată trebuie să fie suficient de eficientă, ceea ce necesită aprovizionare adecvată cu echipamente de producție și muncă eficientă. Primul aspect s-a îmbunătățit foarte mult de-a lungul anilor, dar încă nu este suficient. Bariera se datorează parțial resurselor financiare reduse și, în parte, nevoii de a angaja lucrători publici: fără o dezvoltare tehnică mai mare, mulți dintre ei nu ar putea să lucreze. Este o problemă serioasă că produsele fabricate nu sunt foarte comercializabile, dar sunt potrivite pentru uzul local prin intermediul unei redistribuiri (Koltai și Kulinyi, 2013), ceea ce este mai avantajos pentru municipalități pe termen scurt.

### Despre cercetare

La începutul cercetării noastre am formulat următoarele trei întrebări de studiu:

1. Cadrul de reglementare specific pentru ocuparea forței de muncă publice are în vedere nevoile angajaților publici pe piața muncii pe termen lung?
2. Care sunt oportunitățile deschise organizațiilor publice de ocupare a forței de muncă publice din mediul de reglementare dat de a-și aduce angajații publici pe piața primară a muncii?
3. Plasarea angajaților publici pe piața primară a muncii este compatibilă cu păstrarea activităților de muncă publică în interes public?

Cercetarea noastră s-a bazat pe un sondaj cu chestionare și un sondaj cu interviu. În cadrul chestionarului am solicitat 105 membri ai personalului a 53 de programe, aflați într-un post de conducere. Chestionarul a avut ca principal obiectiv colectarea de experiență cu privire la preferințele respondenților și la funcționarea programelor. Am elaborat o versiune mai lungă și o versiune mai scurtă. Prima a fost completată de o persoană pentru fiecare program, iar cea de-a doua de mai multe persoane implicate în managementul programului. Sondajul a fost realizat în prima jumătate a anului 2019, iar chestionarul ar putea fi completat folosind un serviciu de chestionare pe suport web.

Pe parcursul procesării am creat mai multe baze de date în funcție de specificul întrebărilor. Chestionarul mai lung conținea un tabel care punea întrebări legate de maximum zece activități ale programului de angajare publică dat, astfel că a fost posibil să considerăm programele drept cazuri în locul de respondenților, astfel că în loc de 53 am ajuns la un număr de 152 cazuri. Datorită completării incomplete, este posibil ca întrebările să nu ajungă întotdeauna la numărul celor care au completat. Următorul tabel rezumă datele sondajului.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Conform literaturii de specialitate, această dezvoltare a unei așezări pare mai exact a fi întreținerea infrastructurii așezării, deci este mai mult o activitate decât o dezvoltare reală, chiar dacă îngrijirea mediului indică într-adevăr îmbunătățiri.

<sup>4</sup>Am creat baze de date în baza celulelor marcate cu galben.

Întrebările puse pe baza chestionarului oferă o bază pentru cercetarea bazată pe interviuri, dar oferă în sine oportunități limitate. Din cauza numărului său relativ mic de articole și a lipsei de reprezentativitate a eșantionului, acesta nu este potrivit pentru a descrie corect ocuparea forței de muncă publice. Această abordare a fost parțial conștientă, dar mulți dintre cei din poziții de conducere solicitați nu au întreprins sarcina, ceea ce a denaturat modelul.

Cercetarea noastră s-a concentrat pe datele colectate în baza interviului. Am vizat în primul rând municipalitățile (localitățile) care participă la programul Start, deoarece aceste programe au depășit sarcinile publice simple. În selectarea locațiilor, am căutat să identificăm programe publice de angajare în diferite etape. Locațiile au fost folosite pentru a acoperi principalele zone ale țării, dar în mod evident, zonele în care piața publică a muncii este mai răspândită din cauza situației pieței muncii (Câmpia de Nord, Ungaria de Nord, Regiunea Dunăreană de Sud), unde, din cauza situației pieței muncii, munca publică este mai răspândită.

În total, am efectuat 30 de interviuri în 14 locații, în mare parte cu manageri locali ai programelor de angajare publică, în unele cazuri cu subordonații și lucrătorii comunitari.

#### Circumstanțele locurilor de muncă publice

Obiectivul municipalităților - potrivit liderilor programului și al primarilor - a fost, în mare parte, dublu. Pe de o parte, asigurarea rezidenților locali cu un venit mai mare decât prestațiile de șomaj reduse, până când își vor găsi un loc de muncă pe piața primară a muncii și, pe de altă parte, îmbunătățirea curățeniei, confortului și economiilor municipalității prin serviciul comunitar. Toți intervievații noștri au subliniat natura temporară a programului și faptul că dacă angajații publici vor găsi un loc de muncă pe piața primară a muncii ar fi încântați să renunțe la beneficiile lor municipale.

În două așezări, am întâlnit obiective mai ample decât cele indicate. Într-una, s-a formulat la modul serios faptul că, cunoștințele dobândite prin angajare publică ar putea fi utilizate de lucrători și în gospodăriile lor proprii, în timp ce în cealaltă, acestea ar putea ajuta integrarea socială a celor implicați prin furnizarea de asistență complexă. Ne-am întâlnit cu o dezvoltare economică conștientă într-o singură soluție. Aici, ei nu s-au gândit numai la rezolvarea problemelor primare menționate mai sus, ci și la dezvoltarea complexă a așezării. Aceasta a dus la o cooperativă socială de succes.

#### Activitățile realizate în cadrul programului Start

Invitațiile de participare la licitație au permis o gamă largă de activități, rezultând astfel o gamă foarte variată de activități, dacă privim de la suprafață. Cu toate acestea, dacă ne aprofundăm puțin mai mult în detalii, vedem că diversitatea se referă doar la câteva programe publice de angajare. Unele dintre programe nu depășesc sau abia depășesc creșterea de porci și păsări, precum cultivarea de legume, fiind eventual completate de unele activități mai puțin obișnuite, dar nu deosebit de inovatoare (cultivarea plantelor furajere, activități din domeniul industriei construcțiilor, produse de patiserie (paste făinoase), atelier de lăcătușerie, prelucrarea lemnului, ateliere de croitorie). Porcii, păsările de curte și legumele sunt crescute în două treimi din satele vizitate. Lipsa diversității se datorează în principal preferinței pentru utilizarea locală a produselor preparate local și a modelelor de consum local, precum și activităților simple, în mare parte manuale care pot fi făcute de forța de muncă angajată, adesea slab calificată.

Unii dintre lucrătorii publici mai creativi s-au străduit să găsească nișe pe piață și să producă produse personalizate acestora. În cadrul creșterii animalelor, de exemplu, creșterea caprelor, oilor, mangaliței, struțului și prepeliței, creșterea albinelor, iar în ceea ce privește producția de

culturi de plante, am întâlnit fructe de pădure, cătină, ciuperci, ierburi medicinale, a căror prelucrare poate oferi oportunități în continuare.

În sondajul nostru bazat pe chestionare, am identificat 152 de activități, care au fost clasate în 12 grupuri. Pe baza acestora, sunt prezentate trei sau patru activități principale, cea mai mare parte a acestora fiind cele de întreținere a spațiului public. Potrivit sondajului nostru, în multe cazuri, munca oferită nu se extinde dincolo de ceea ce se instruieste sau de muncile de ucenicie, deși statisticile indică faptul că nu doar persoanele necalificate sunt afectate de ocuparea forței de muncă publice. Desigur, nu este de așteptat ca sistemul să țină cont de calificările profesionale ale tuturor, ci mai degrabă că va oferi o muncă calificată pe care lucrătorii publici sunt capabili să o învețe, având în vedere calificarea prealabilă.

### Utilizarea produselor

Produsele preparate în cadrul programului Start pot fi utilizate pentru uz instituțional intern sau pot fi vândute liber. Cea mai importantă condiție pentru aspectul din urmă este să fie cerere pentru produse și să fie competitive în ceea ce privește prețul și calitatea. În cazul alimentelor, este, de asemenea, o cerință ca fabricația și/sau produsul final să respecte standardele de siguranță alimentară. De obicei, prețul nu este o problemă, deoarece statul suportă în totalitate sau o parte semnificativă din costul salariilor și chiar o bună parte din costurile investiției. Este o problemă majoră garantarea calității, în primul rând a unei calități stabile, deoarece în cazul produselor agricole, producția este foarte vulnerabilă la forțele naturii și, în cazul tuturor produselor, la competența și disciplina forței de muncă. De asemenea, este dificil să se îndeplinească standardele de siguranță alimentară, deoarece tehnologia disponibilă satisface rar acest lucru. Nu este ușor să se facă o alegere sau să se găsească un cumpărător, deoarece în multe localități nu există un specialist disponibil, bine calificat și cu experiență.

Toate acestea au dus la fabricarea de produse cu uz local, ceea ce înseamnă, de asemenea, un risc mai mic. Este cert însă faptul că piața de primire este limitată, dar stabilă. În multe cazuri, utilizarea locală este completată de vânzarea produselor în cantități mici, mai degrabă ad-hoc, de obicei pe piețe, târguri sau în magazine mai mici. Cu toate acestea, veniturile potențiale pentru așezările mici pot fi în continuare semnificative, însă este greu de extins și de susținut producția fără ajutor de stat, ceea ce îngreunează, de asemenea, transformarea ocupării forței de muncă publice într-o afacere.

### Participanții

Componenta lucrătorilor publici depinde în mare măsură de piața muncii din zona mai largă, de disponibilitatea locurilor de muncă și de disponibilitatea și mobilitatea lucrătorilor de a se muta. În zonele mai favorabile ale pieței muncii și ale lucrătorilor relativ mobili, rămân în sistem doar cei care de care nu este nevoie pe piața muncii și cei care nu doresc să muncească temporar sau pe termen lung.

Prestarea muncii în locații îndepărtate este puternic influențată de opțiunile de transport public. Oamenii care locuiesc de-a lungul traseelor de transport majore au o șansă mai bună de a fi transportați de la angajatori și de la serviciu, în unele cazuri. În lipsa acestui lucru, cu toate acestea, costurile de călătorie reprezintă un dezavantaj serios, pe care angajatorii nu sunt întotdeauna dispuși să-l asume, în ciuda legislației.

Majoritatea lucrătorilor din comunitate sunt femeile care, în multe cazuri, sunt responsabile pentru creșterea copiilor sau pentru membrii familiei care sunt în vârstă sau bolnavi, care nu sunt în măsură să lucreze la distanță sau cu programe rigide de muncă. De asemenea, sunt



împiedicați să folosească o mașină de familie deoarece aceasta este de obicei folosită de către capetele de familie, ceea ce reprezintă o alegere financiară logică pentru maximizarea veniturilor familiei, datorită potențialului de câștig mai bun al bărbaților.

De asemenea, persoanele în vârstă sunt supra-reprezentate, deoarece lor li se merită să investească mai puțin în abilitățile lor de muncă și, în multe cazuri, starea lor de sănătate este deteriorată. În orice caz, boala poate provoca multe probleme, deoarece sistemul de evaluare a capacității de muncă nu este în conformitate cu realitatea și, de asemenea, îi declară capabili de a lucra și pe cei care nu pot îndeplini corespunzător anumite sarcini conform calificărilor lor. De asemenea, există o proporție foarte mare de persoane cu diverse boli mintale în sistem.

Există un strat considerabil de muncitori publici care, deși în toate privințele ar fi potriviți pentru angajarea pe piața primară a muncii, dar din moment ce ar fi foarte vulnerabili acolo, nu ar îndrăzni să își asume vreun risc în acest sens. În acest context, trebuie menționat, de asemenea, faptul că mai există întreprinderi care angajează foști lucrători publici doar până când primesc sprijinul corespunzător în acest sens, sau până când au obligații de angajare.

### Funcțiile angajării publice

#### Funcția socială

Salariile pentru muncile publice în sine nu sunt chiar adecvate pentru realizarea „sărăciei decente”, ceea ce reprezintă o problemă serioasă pentru familiile fără un membru care să lucreze pe piața primară a muncii. Salariile publice scăzute ar devia lucrătorii publici către piața primară a muncii, dar, după cum am văzut, există multe obstacole în acest sens. În consecință, sistemul nu este capabil să promoveze incluziunea socială pentru toți.

Cu toate acestea, salariile publice scăzute au și un efect suplimentar: afectează performanța și, în multe cazuri, liderii de programe sunt conștienți de faptul că, cu salarii atât de mici, nu este etic să ceară mai multă muncă. La rândul său, acest fapt are repercusiuni asupra punctului de vedere al lucrătorilor publici: mulți îi consideră inadecvați pentru muncă, deși nu mulți dintre ei se angajează în muncă ocazională prestând muncă intensivă.

Conform sondajului nostru cu chestionare, respondenții cei întrebați se așteptau în primul rând ca lucrătorii publici să beneficieze de programele de muncă publică, dar, în același timp, profitabilitatea localității este cea care schițează mai degrabă rezultatul final.

### Revenirea pe piața muncii

În aspectul reintegrării pe piața forței de muncă, progresul poate fi remarcat în două domenii: pe de o parte este utilizat pentru obișnuirea la regularitate, iar pe de altă parte ajută la adaptarea la condițiile de muncă. Acest lucru nu are, sau mai degrabă are doar un efect preventiv în cazul lucrătorilor publici șomeri de scurtă durată, adică a competențelor pe piața muncii care condiționează munca. Pentru cei mult mai dezavantajați, însă, progresul este zadarnic, în multe cazuri fiind puțin pentru a intra pe piața primară a muncii sau cel puțin pentru a-și găsi locul acolo. Cele mai des menționate aspecte au fost intensitatea și lipsa responsabilității în muncă, menționate de către persoanele intervievate.

Acest lucru se datorează faptului că sistemul nu permite diferențierea salariilor, ceea ce împinge performanța muncii către muncitori de intensitate redusă. Managerii de programe încearcă să depășească această problemă, alocând persoane cu performanțe similare unei activități și/sau unui grup de lucru. Dezavantajul acestui lucru este însă că straturile rămase sunt separate, cu toate consecințele sale.

Instruirea este destinată să faciliteze reintegrarea pe piața primară a muncii. Demararea pare să fie neregulată și, în multe cazuri, momentul nu este proporțional cu munca depusă, iar

conținutul nu este în concordanță cu nevoile și calificările lucrătorilor publici și nici cu oportunitățile de muncă oferite de piața muncii. Sondajul cu chestionare indică faptul că fiecare activitate a inclus rareori vreo pregătire care ar fi servit pentru aprofundarea acelei activități profesionale.

În ultimii ani, sistemul s-a orientat spre formare profesională, dar este tipic ca persoanelor care trăiesc într-o zonă mai mică să li se ofere aceeași pregătire, dar piața muncii din zonă nu necesită atât de mulți specialiști în zona pentru care sunt pregătiți. Întrucât, în general, oamenii cu un nivel scăzut de calificare nu consideră că învățarea este o investiție pe termen lung și sunt motivați să învețe doar dacă acest lucru are un beneficiu direct, dar în multe cazuri sunt obligați să învețe prin presiune externă, iar acest lucru le poate afecta și motivația de învățare. Deoarece instruirea dobândită prin program nu este răsplătită de sistemul de muncă publică cu salarii mai mari, învățarea este, în ochii multora, complet inutilă.

În același timp, există un strat subțire, dar semnificativ, de persoane care profită de fiecare oportunitate de învățare. Cu toate acestea, ei fac acest lucru pentru că sunt mai dispuși să studieze decât să lucreze și nu doresc neapărat să-și găsească un loc de muncă prin cunoștințele pe care le-au dobândit. O altă problemă este că instruirile nu sunt construite una pe cealaltă din punct de vedere al conținutului, astfel încât multe dintre calificările obținute au ca rezultat cunoștințe fragmentate.

Deși impactul pe piața muncii al cursurilor de formare este extrem de discutabil, impactul unor instruirii asupra vieții de zi cu zi, adică impactul pozitiv asupra economiei gospodărești și a curții, este mai palpabil.

Funcția de reintegrare a programului de muncă publică pe piața muncii este limitată de faptul că lucrătorii primesc doar parțial competențele necesare pentru a lucra. Sprijinul pentru căutarea unui loc de muncă este o parte integrantă a sistemului, dar nu oferă mai mult decât atât. Există, de asemenea, o lipsă fundamentală de explorare și identificare, fără să vorbim de gestionarea problemelor. Cererea pentru acest lucru nu este formulată de liderii angajatorilor publici, care, evident, nu au astfel de competențe. Sistemul nu se adresează organizațiilor sau profesioniștilor care sunt capabili individual sau în mod colectiv (de obicei doar împreună, într-un mod complex) să gestioneze problemele complexe legate de aspecte precum sănătatea, starea psihică, socializarea, învățarea etc.

O problemă majoră este aceea că există o distanță lungă între munca publică și munca pe piața primară a muncii, pe care mulți oameni, în special cei cu un nivel scăzut de calificare și cei șomeri de lungă durată, nu o pot depăși. Cele mai reușite printre instruirii sunt cele inițiate de municipalități. Fie că acestea caută în mod conștient de lucru pentru lucrătorii lor publici din oferta avută la dispoziție, fie că încearcă să exercite presiuni în departamentele guvernamentale pentru demararea pregătirii potrivite. Motivul acestui succes este, în primul rând, faptul că în spatele inițiativelor este obiectivul dezvoltării lucrărilor publice în întreprinderi, ceea ce nu este important doar pentru angajatorul public, dar oferă și perspective pentru lucrătorii publici.

### Funcția economică

Dacă avem în vedere *întreaga* gamă de activități în domeniul ocupării forței de muncă publice, atunci obiectivele economice legate de angajarea publică pot fi clasificate în următoarele tipuri:

1. Reducerea *cheltuielilor municipale* prin produse și servicii pe care, cu siguranță, ar trebui să le cumpere dacă nu ar exista muncă publică.

2. *Produse și servicii care îmbunătățesc situația veniturilor populației localității.* Cele care sunt vândute local la un preț mai bun decât prețul de piață și care generează și venituri pentru angajatorul public.
3. Activități pe care municipalitățile ar trebui să le asigure efectiv, dar, *în absența resurselor*, nu au fost asigurate, sau au fost asigurate mai puțin frecvent, la o calitate mai redusă.
4. Produse care îmbunătățesc *calitatea de viață* a așezării, adică care, dacă nu ar exista, nu ar fi cumpărate deloc sau ar fi consumate în locul acestora produse de altă calitate.
5. Investițiile care *îmbunătățesc calitatea vieții* diferă de cele de tipul 3, întrucât nu vorbim despre beneficii ocazionale, ci despre investiții care vor avea un impact pe termen lung și vor servi astfel viitorului.
6. Activități care *generează efecte pe termen lung* și care stau la baza dezvoltării municipalității, ducând la generarea de venituri viitoare sau la reducerea cheltuielilor.

Desfășurarea acestor activități ridică o serie de probleme economice, ceea ce are, de asemenea, un impact asupra eficienței generale - economice a programelor.

- Produsele care sunt fabricate ieftin cu ajutorul subvențiilor oferite de stat (tipurile 1 și 2) sunt direct benefice pentru municipalitate sau populație, dar descurajează cererea de produse și servicii similare fabricare de alți producători și furnizori de servicii, ceea ce reduce veniturile acelor producători și furnizori de servicii și, după caz, poate duce la pierderi de locuri de muncă și falimente ale întreprinderilor. Aceasta poate fi o problemă în special dacă lipsa comenzii afectează producătorii locali și furnizorii de servicii.
- Dacă munca publică este o sarcină municipală obligatorie, dar nu rămâne acoperită de municipalitate, înseamnă că aceasta va duce la o pierdere de venit pentru angajați (deoarece cineva ar trebui să efectueze sarcinile de lucru cel puțin pentru un salariu minim în locul unui salariu public), pe de altă parte nu s-ar genera venituri suplimentare la nivel local. În astfel de cazuri, are loc doar o realocare a resurselor, iar economiile nu sunt generate la nivel local, ci la nivelul bugetului de stat.
- Dacă muncitorii publici îndeplinesc sarcini pe care angajatorul public (sau oricine) ar fi trebuit să le cumpere sau ar fi trebuit să solicite ajutor pentru executarea lor (dar nu a făcut acest lucru încă - tip 3), atunci putem vorbi doar despre activitatea rațională pe termen scurt, identificabilă asemenea cazului precedent.
- În cazul activităților de tip 1-3, este foarte adevărat faptul că activitățile și serviciile produse sunt furnizate nu numai la salariul de pe piața forței de muncă, ci și la o remunerație la nivel mai mic decât salariul minim, astfel că economiile se datorează parțial salariilor sub presiune. Acesta este un aspect problematic atât din punct de vedere juridic, cât și din punct de vedere etic și, pe de altă parte, revenind la intensitatea forței de muncă, evidențiază o cale extinsă de creștere, care cu siguranță nu este benefică pentru economie pe termen lung.
- În cazul produselor de îmbunătățire a calității vieții (tipul 4), o schimbare a calității către consum va duce inevitabil la o creștere a consumului local, adică un beneficiu, chiar dacă problemele de mai sus pot fi ridicate în cazul produselor înlocuitoare.
- Sistemul actual de ocupare a forței de muncă face ca acesta să fie complet opac pentru a determina cât valorează un anumit produs sau serviciu pe piață și cât de economic este producția sa. Salariile nu sunt salarii de piață, cheltuielile generale cu serviciile publice nu sunt vizibile, iar vânzările sunt (de obicei) la prețurile pieței. Acest sistem este cu greu în măsură să conducă la o piață deschisă pentru producție și servicii.
- Cele mai mici probleme se văd în activitățile de tip 5 și 6, câștigătoria fiind clar așezarea dată. În acest caz, problema salariilor mai mici decât salariul minim este o problemă secundară (deși plauzibilă!), care poate fi transformată pe termen lung într-un avantaj și un venit pentru o decontare dată, și astfel și pentru o mare parte a locuitorilor săi, precum la nivel global (național).

Desigur, funcția economică nu poate fi separată de funcțiile sociale și de piața muncii, deci ar merita să se mențină un sistem care nu este viabil din punct de vedere economic, dar trebuie menționat că doar unele dintre activități sunt viabile din punct de vedere economic pe termen lung. Unele dintre probleme indică faptul că programele vizitate au fost comercializate doar foarte rar. Nici produsele, nici programele nu sunt comercializabile și, în multe locuri, nu încearcă să se facă acest lucru, deoarece nu sunt vizibile condițiile în acest sens, sau din cauza obligativității (lipsei de resurse) sau a beneficiilor (economii), sunt căutate pentru propria utilizare. Trebuie să adăugăm, de asemenea, că o întreprindere economică este o activitate riscantă, iar acest risc nu este ceva pe care administrația locală știe sau dorește să-l asume cu adevărat. De asemenea, acest aspect împiedică semnificativ transformarea municipalității într-o cooperativă socială. Degeaba acesta ar fi un sistem mult mai flexibil decât ocuparea forței de muncă publică și ar avea un efect benefic asupra economiei locale.

### Sistemul de servicii publice maghiar și slovac<sup>5</sup>

În acest material, nu intenționăm să prezentăm sistemul de servicii publice din Slovacia, presupunând că cititorii sunt familiarizați cu el, ci pur și simplu să subliniem diferențele dintre cele două sisteme și efectele acestora. Cele două sisteme se bazează pe filozofii diferite. În sistemul slovac, ponderea lucrărilor publice este semnificativ mai mică decât în Ungaria: are mai puțini participanți și, pentru participanți, reprezintă doar o activitate parțială cele 32 de ore pe lună. Funcția sa ar fi mult mai mult în beneficiul publicului și nu se așteaptă să aibă ca rezultat integrarea pe piața muncii. Nu în ultimul rând pentru că țara este împărțită în două părți din punct de vedere al pieței forței de muncă: există suficiente locuri de muncă în regiunea de vest, deci sunt puțini șomeri, puține locuri de muncă publice, dar în est, șomerii au șanse mici de a găsi un loc de muncă pe piața liberă a muncii.

Ca urmare a descentralizării sistemului de servicii publice, administrațiile locale distribuie în special persoanele de etnie rromă în munca publică, în timp ce în multe cazuri alte grupuri etnice beneficiază de ajutor gratuit. Munca în sine este în mare parte activitate de curățenie, nu există activitate productivă.

În același timp, sistemul pune un accent deosebit pe extinderea ocupării forței de muncă, ajutând în primul rând întreprinderile. Un obstacol major în acest sens este faptul că regiunile rămase în urmă sunt greu găsite de antreprenori, nu în special din cauza abilităților scăzute ale șomerilor. Răspândirea întreprinderilor sociale, precum cooperativele maghiare, pare să fie supusă unor constrângeri similare ca în Ungaria, cel puțin sub aspectul că există puțini profesioniști în localitățile în cauză care sunt capabili să opereze astfel de afaceri; pe de o parte, cunosc afacerea și, pe de altă parte, se află acasă în oportunitățile de ofertare pentru a obține sprijinul extern necesar pentru a demara o afacere<sup>6</sup>.

Pe această bază, sistemul maghiar pare să fie mult mai sofisticat, cel puțin din punct de vedere al obiectivelor sale, și reprezintă un potențial mult mai mare pentru îmbunătățirea gradului de angajare a șomerilor aflați în situație defavorizată. Nu putem compara cele două sisteme nici din punct de vedere al costului și nici al eficienței, acest lucru fiind imposibil din cauza diferențelor. Ceea ce se poate spune, însă, este că sistemul maghiar mai elaborat nu este suficient de matur pentru a-i ajuta pe cei mai nevoiași, din cauza funcționării sale extrem de centralizate și a lipsei de servicii suplimentare, nefiind capabil să rezolve probleme

<sup>5</sup>Experiența slovacă se bazează pe literatura de specialitate și activitatea de cercetare a lui Lelkes Gábor.

<sup>6</sup>Într-o locație vizitată și de autorul acestui studiu s-a descoperit că o astfel de întreprindere socială nu va putea să fie demarată cu succes decât dacă, pe lângă conceptul dezvoltat, ar putea folosi în mod complex posibilitățile sale de finanțare, adică ar putea primi sprijin din fonduri diferite pentru activități constructive.

individuale și acesta își poate îndeplini funcția numai într-o măsură limitată, în timp ce se pot observa semne de risipă în cadrul sistemului.

### Rezumat

Practic, sistemul se concentrează pe două aspecte: pe de o parte, pe o abordare moral-filosofică pentru furnizarea de locuri de muncă pentru șomeri în loc de ajutoare, iar pe de altă parte, ca activitățile de angajare publică să fie mai rentabile la nivel local. Se estimează că prima abordare va facilita accesul lucrătorilor publici pe piața forței de muncă, deoarece dacă sunt dotați cu competențe, își vor găsi mai ușor un loc pe piața muncii. Experiența arată că acest efect este sever limitat. În cazul lucrătorilor într-o situație relativ bună, care nu cu mult timp în urmă au căzut de pe piața muncii, acest aspect funcționează într-un mod condiționat și, cu siguranță, cu prima ocazie ivită vor putea reveni cu mari șanse pe piața muncii.

În același timp, însă, pentru cei mai înstăriți, serviciul public oferă șanse mici. Instruirea nu este orientată către nevoile (adesea invizibile) ale pieței muncii și nici către ambițiile și oportunitățile individuale. Pregătirea lor pentru învățare nu pare să fie suficientă, această clasă foarte largă ar avea nevoie de mult ajutor, dar sistemul este insensibil. Prea birocratic, prea impersonal. Managerii programelor de lucrări publice municipale răspund cu diferite grade de sensibilitate la problemele umane, dar nu sunt profesioniști și nu au resurse pentru a rezolva astfel de probleme. În funcție de sensibilitatea lor, ei tratează problema în mod empatic sau, fără să-și dea seama de rădăcina problemei sau de nevoia de a interveni, pur și simplu „notează” aceste probleme, dar nu pot oferi o soluție.

Se pare că este o problemă serioasă faptul că există lucrători publici în sistem care, ori din cauza stării lor familiale, ori din motive de sănătate sau a stării lor mintale, nu pot intra pe piața primară a muncii și nu sunt în stare să părăsească sistemul din cauza lipsei serviciilor adecvate. Prin urmare, nici guvernele locale care implementează programele și nici sistemul de muncă nu pot fi responsabile în sine, însă este necesară o acțiune pentru a desemna o organizație cu putere politică și financiară pentru a dezvolta și coordona sistemul instituțional al unei soluții complexe și diferențiate. Nevoile legate de acest aspect nu au fost încă elaborate.

Sistemul este foarte haotic din punct de vedere economic și ridică mai multe probleme. Nu numai că ar fi mai profitabil din punct de vedere economic să se aducă pe piața liberă a muncii activitățile care urmează să fie desfășurate, dar ar fi și mai etic, fără a menționa faptul că competențele pe piața muncii pot fi mai ușor întreținute pentru lucrătorii care ajung acolo. Pentru aceasta, desigur, instituțiile în cauză (vorbim despre instituțiile publice!) trebuie să fie bugetate pentru a putea achiziționa aceste produse și servicii pe bază de piață.

În plus, trebuie luate în considerare modalitățile de diferențiere a salariilor celor angajați în sistemul de serviciu public, astfel încât veniturile, chiar dacă nu pot urmări performanța muncii prestate, dar măcar să se apropie de aceasta. Acest lucru ar facilita, de asemenea, tranziția între lucrările publice și piața forței de muncă, permițând unora dintre cei care sunt improprii pentru aceasta din urmă să se adapteze treptat la așteptările lor. Acest aspect ar necesita asistență personalizată într-un sistem mult mai flexibil decât sistemul avut al dispoziție în prezent.