

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Szabó Andrea

Debrecen
2013

DEBRECENI EGYETEM
AGRÁR - ÉS GAZDÁLKODÁSTUDOMÁNYOK CENTRUMA
GAZDÁLKODÁSTUDOMÁNYI ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI KAR

IHRIG KÁROLY GAZDÁLKODÁS - ÉS
SZERVEZÉSTUDOMÁNYOK
DOKTORI ISKOLA

Doktori iskola vezető: . Prof. Dr. Popp József, egyetemi tanár

A KÖZFOGLALKOZTATÁS A GAZDASÁGI CIKLUSOK KONTEXTUSÁBAN

Készítette:

Szabó Andrea

Témavezetők:

Dr. Nagy Géza
egyetemi tanár

Dr. habil. Csoba Judit
egyetemi docens

DEBRECEN
2013

A KÖZFOGLALKOZTATÁS A GAZDASÁGI CIKLUSOK KONTEXTUSÁBAN

Értekezés a doktori (PhD) fokozat megszerzése érdekében
a Gazdálkodás- és szervezéstudományok tudományágban

Írta: Szabó Andrea okleveles vidékfejlesztési agrármérnök

A doktori szigorlati bizottság:

	név	tud. fok.
elnök:		
tagok:		
		
		

A doktori szigorlat időpontja: 20.... ..

Az értekezés bírálói:

	név, tud. fok	aláírás
		
		

A bíráló bizottság:

	név, tud. fok	aláírás
elnök:		
titkár:		
tagok:		
		
		
		
		

Az értekezés védésének időpontja: 201.....

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS.....	4
1. A gazdasági ciklusok munkaerő-piaci következményei	7
1.1. <i>A Kondratyev-ciklusok elmélete és jelenléte napjaink gazdaságában</i>	<i>8</i>
1.2. <i>Transzformációs recesszió a rendszerváltás után.....</i>	<i>10</i>
1.2.1. Válság a válságban, a munkaerőpiac elégtelen működése	12
1.2.2. Az állami beavatkozás szükségessége	16
1.3. <i>A gazdasági recessziók és az aktív munkaerő-piaci eszközök összefüggései.....</i>	<i>18</i>
1.4. <i>Gazdasági világválság 2008-2010 között.....</i>	<i>20</i>
1.4.1. A nemzetállamok munkaerőpiacának válsága	22
1.5. <i>A két válság közös társadalmi, gazdasági és politikai kísérő jelensége.....</i>	<i>24</i>
1.5.1. Tehetetlen államok – beavatkozási kísérletek	26
2. AZ aktív eszközök intézményesülése hazánkban.....	28
2.1. <i>Az aktív munkaerő-piaci eszközök jogszabályi környezete és története</i>	<i>28</i>
2.2. <i>Az aktív eszközök és a jóléti ellátórendszerek összekapcsolódása</i>	<i>30</i>
3. A hazai közfoglalkoztatás rendszere és eszközeinek elemzése.....	33
3.1. <i>A közfoglalkoztatás legrégebbi eszköze, a közmunka</i>	<i>36</i>
3.2. <i>A közhasznú foglalkoztatás bemutatása.....</i>	<i>39</i>
3.3. <i>A közcélú munka bemutatása</i>	<i>43</i>
3.3.1. Út a munkához program	46
3.4. <i>A közfoglalkoztatás és az egyes ciklusok összefüggéseinek feltárása.....</i>	<i>51</i>
3.5. <i>Az eszköztár fejlődése 2009-2012 között</i>	<i>54</i>
3.6. <i>Közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálatának áttekintése</i>	<i>56</i>
4. Az empirikus kutatások célja, hipotézisei, anyaga és módszertana	60
4.1. <i>A Tücsökzene '98 közmunka és a közhasznú program bemutatása és vizsgálata.....</i>	<i>61</i>
4.2. <i>Az „Út a munkához” program hajdúböszörményi vizsgálatának módszere ..</i>	<i>65</i>
5. Vizsgálati eredmények és azok értékelése.....	70
5.1. <i>Debrecen munkaerő-piaci helyzetének és a közfoglalkoztatás szervezésének vizsgálata.....</i>	<i>70</i>
5.2. <i>A vizsgált programok összes és a megkérdezett résztvevőinek szociodemográfiai jellemzése</i>	<i>74</i>

5.3. Az egykori résztvevők státusza, jelenlegi munkaerő-piaci helyzete.....	79
5.3.1. A reintegráltak, azaz biztosan dolgozók jellemzése	79
5.3.1.1. „Modernkori életbiztosítás”- azaz a tíz éve ugyanott dolgozók csoportja	88
5.3.2. Regisztrált álláskeresők csoportjának bemutatása	91
5.3.3. A nem regisztráltak csoportjának jellemzése.....	93
5.3.3.1. Nyugdíjasok csoportja	94
5.4. A debreceni programok eredménye.....	95
5.5. A közfoglalkoztatás szervezése Hajdúböszörményben az UMA előtt.....	97
5.6. Hajdúböszörmény munkaerő-piaci helyzete a gazdasági válság idején	98
5.6.1. Az UMA lokális feltételeinek alakulása	101
5.6.2. A programszervezés és a kiközvetítési gyakorlat eredményessége.....	104
5.6.3. A programszervezés visszacsatolása a megkérdezettek részéről.....	109
5.7. A résztvevők szociodemográfiai jellemezése	112
5.8. Az egykori résztvevők jelenlegi munkaerő-piaci helyzete.....	125
5.8.1. A reintegráltak, azaz jelenleg dolgozók jellemzése.....	125
5.8.2. Jelenleg közfoglalkoztatott személyek	130
5.8.3. Álláskeresők és szociális ellátásban részesülők kimeneti típusa.....	134
5.8.4. Egyéb státuszok	136
6. Következtetések, javaslatok	138
7. Az értekezés fontosabb megállapításai, új illetve újszerű eredményei	147
Összefoglalás.....	149
Summary.....	154
Irodalomjegyzék.....	159
Saját publikációk jegyzéke.....	173
Táblázat - és ábrajegyzék.....	175
MELLÉKLETEK	176
KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	195
VÉGJEGYZETEK	196

RÖVIDÍTÉSEK

ALMP – **A**ctive **L**abour **M**arket **P**olicies/ Aktív munkaerő-piaci eszközök

ÁFSZ – Állami Foglalkoztatási Szolgálat (2001)

BPJ – Bérpótló juttatás (2011)

EMMA – Egységes Munkaügyi Adatbázis

EUROSTAT – Európai Unió Statisztikai Hivatala

FHT – Foglalkoztatást helyettesítő támogatás (2011)

FSZH – Foglalkoztatási és Szociális Hivatal

GYED – Gyermekgondozási díj

GYES – Gyermekgondozási segély

ILO – **I**nternational **L**abour **O**rganization / Nemzetközi Munkaügyi Szervezet

IT – **I**nformation **T**echnology / Információtechnológia

JPT – Jövedelempótló támogatás (1993)

K-ciklus – Kondratyev - ciklus

LFS – **L**abour **F**orce **S**urvey / Munkaerő-felmérés

NAV – Nemzeti Adó- és Vámhivatal (2010)

NFSZ – Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (2010)

NGO – **N**on-**g**overnmental **O**rganization / nem kormányzati szervezet

NYUFIG – Nyugdíjfolyósító Igazgatóság

OECD – **O**rganization for **E**conomic **C**o-operation and **D**evelopment / Gazdasági

Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

RÁT – Rendelkezésre állási támogatás (2009)

RSZS – Rendszeres szociális segély (1997)

UMA – Út a Munkához program

TÖRVÉNYEK

Flt. – 1991. évi IV. törvény, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról

Eszft. – 2008. CVII. törvény, egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról

Önkt. – 1990. LXV. törvény, a helyi önkormányzatokról

Szt. – 1993. évi III. törvény, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

BEVEZETÉS

*Szoros az a kapu, keskeny az az út, amely a munkára visz,
és kevesen vannak, akik megtalálják azt. Máté 7:14 alapján*

Az értekezés a **munkanélküliség** gazdasági és társadalmi következményeire reagáló állami beavatkozási eszközök közül a **közfoglalkoztatási programok anticiklikusságát** és hatásvizsgálati eredményeit tárgyalja. Az elmúlt évek recessziója alatt ugyanis két különböző kormány centrális, nagy volumenű programokat vezetett be, – politikai retorikájában a munkanélküliség csökkentésének hatékony eszközeként tüntetve fel őket – és figyelmen kívül hagyta a korábbi évtizedek közfoglalkoztatásáról szóló tudományos kutatások javaslatait.

A munkanélküliséget többek között a gazdasági ciklusokhoz köthető teljesítményváltozás következtében kialakult aggregált munkakereslet és -kínálat eltérése okozhatja. A **gazdasági ciklus** (*gazdaságtörténeti megközelítés*) nem teljesen azonos a konjunktúraciklussal (*teljesítmény szerinti*) és az üzleti ciklussal (*kizárólag piacgazdaságban*), de szinonim fogalmak; a gazdaságok teljesítményének a hosszú távú trendhez képest különböző időintervallumok alatt mért gazdasági jelzőszámok változásával kimutatható periodikus fluktuációját jelenti (LŐCSEI, 2010). A közgazdászok körében elfogadott általános megfogalmazás szerint ezek a ciklusok kifejezik a gazdasági teljesítmény egészének fellendüléseit és visszaeséseit, illetve ezek ismétlődését (WILLIAMSON, 2009). A világtörténelemben számtalan „**teremtő pusztításnak**” nevezhető válság söpört végig, amely felhívta a figyelmet a nemzetek gazdasági és társadalmi folyamatainak ciklikus változására, és a kutatók ezek a tudományos magyarázatát keresték (SCHUMPETER, 1942). A klasszikus közgazdasági szemlélet szerint a nemzetállamoknak nem szükséges beavatkoznia a piaci folyamatokba, viszont az 1929-33-as gazdasági világválság kapcsán született keynesi közgazdasági irányzat képviselői az aktív állami szerepvállalás mellett érveltek. Mindezt a New Deal program (USA) is igazolta, így ezt követően az egyes országok gazdaságpolitikai gyakorlatának alappillérvé vált a beavatkozás.

A dolgozat a munkanélküliségi ráta metszetén keresztül **két különböző válság** összehasonlítására vállalkozik, egyrészt a rendszerváltáshoz köthető **transzformációs recesszió**, másrészt az 5. Kondratyev-ciklus leszálló ágát jelentő **2008-2010-es**

világgazdasági válság hazai vonatkozásaira. Mindkét időszakban 10% feletti volt a magyar munkanélküliségi ráta a KSH/ILO adatai szerint, de a fejlett piacgazdasággal rendelkező országokat is hasonlóan magas érték jellemezte. A vizsgált korszakok számtalan kérdés megfogalmazására adtak okot, például mekkora volt a tényleges munkanélküliség, hogyan érintette az egyes nemzetgazdasági ágazatokat, vagy mit tett az állam a foglalkoztatás-, és szociálpolitika terén a munkaerőpiacról kiszorultak integrálásáért? Vajon **a két időszakban eltérő beavatkozási technikákat alkalmaztak-e** a foglalkoztatási szint növelésének érdekében?

A konjunktúraingadozásokkal összefüggő aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök közül elsőként a közhasznú (1987) foglalkoztatási programok szervezése intézményesült, majd megjelent helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó közmunka (1996), végül pedig a közcélú program (2001). A legutóbbi válság idején bevezetett „Út a munkához” elnevezésű (2009) univerzális program is a lokális szereplőket terhelte. A közfoglalkoztatás rendszerét ez a 3 eszköztípus adja, amelynek keretében a legnagyobb létszámban foglalkoztatják a tartósan munkanélkülieket a rendszerváltás óta. A közfoglalkoztatás és a ciklusok vizsgálata során felmerült **3 legfontosabb kutatási kérdést** az **1. ábra** foglalja össze az alkalmazott módszerekkel együtt.

KONJUNKTÚRACIKLUS BEAVATKOZÁS	HATÁSVIZSGÁLAT
1. Hogyan fejlődött a közfoglalkoztatás eszköztára az elmúlt két évtized során?	3. Mit lehet tudni a programok munkaerőpiaci kimeneteléről? A közfoglalkoztatás eszközei univerzálisak, azaz bármilyen célcsoport esetén garantált sikerrel zárulhatnak, vagy csupán speciális célcsoportok számára jelentenek ideiglenes jövedelemszerzési lehetőséget?
2. Milyen alapelvekkel jellemezhető a közfoglalkoztatás, és mennyire tekinthető anticiklikusnak az eszköztára?	
MÓDSZEREI:	
Szakirodalmi elemzés Szekunder adatbázisok elemzése	Értékelő kutatás Menedzsmentelemzés Mennyiségi és minőségi adatfelmérési technikák Longitudinális panelvizsgálat

1. ábra: A kutatás két főkomponense

Forrás: saját

Az első főkomponens mentén egy átfogó szakirodalmon alapuló **szekunder elemzés** előzte meg az önálló adatfelvétel keretében megvalósított **empirikus kutatásokat**. Az elérhető makroszintű adatbázisok és egyéb források segítségével összeilleszttem a közfoglalkoztatásban érintettek létszámváltozását a gazdasági ciklusok lefutásával, amely rávilágított a másodlagos munkaerőpiac legfontosabb céljaira és politikai megítélésére. A következő fázisban az országos szinten nyert megállapításokat mikroszinten teszteltem. Ehhez az első korszakból – a 90-es évek gyakorlatáról – a Debreceni Önkormányzat Szociális Irodájának Foglalkoztatási Csoportja által szervezett közhasznú és közmunka programok értékelő kutatását sikerült megvalósítani. Longitudinális panelvizsgálat módszerével – 10 évvel később a program befejezését követően – feltártam az egykori résztvevők munkaerő-piaci kimeneti eredményeit, amely a bementi paraméterek ismeretében a reintegrációt befolyásoló szociodemográfiai, endogén és exogén feltételek megállapítását tette lehetővé.

A másik korszakra vonatkozóan az elemzést segítő adatokat a Hajdúböszörményi Önkormányzat Városüzemeltetési Intézmény és a Szociális Osztály „Út a munkához” elnevezésű közcélú programja biztosította. Megismételve az első empirikus kutatást a résztvevők későbbi munkaerő-piaci helyzetének nyomon követésén túl, a programszervezés és kiközvetítés gyakorlatának folyamatértékelésre is lehetőség nyílt. Itt a résztvevők mérésre kétszer is sor került, míg a foglalkoztatás idején végzett kérdőíves felmérés a bemeneti paramétereket (szociodemográfiai jellemzők, a foglalkoztatási életút, a korábbi közfoglalkoztatási tapasztalatok, stb.) tárta fel, addig a több mint 2,5 évvel később végzett panelvizsgálat a program kimenetét számszerűsítette. Lényegében ennél a kutatásnál is az ok-okozati összefüggések feltárása volt a cél, amelyek többek között a korábbi megállapításokat megerősítették, illetve cáfolták.

A **következtetések és javaslatok** fejezetében a dolgozat mindhárom kérdésére adott válaszok összegzése olvasható, valamint kísérletet tesz a jövőbeni közfoglalkoztatási eszközök tervezésénél felhasználható fejlesztések megfogalmazására. A nemzetközi foglalkoztatás-és szociálpolitikai gyakorlat szerint ugyanis a hatásvizsgálatok fontos visszacsatolást jelentenek egy-egy beavatkozás fejlesztésénél. Habár a mikroszintű kutatási eredményeket nem lehet általánosítani, mégis rávilágíthatnak bizonyos gyengeségekre, vagy erősségekre.

1. A GAZDASÁGI CIKLUSOK MUNKAERŐ-PIACI KÖVETKEZMÉNYEI

A **gazdasági ciklusok történetét** nemzetközi közgazdaságtani szakirodalmak széles palettája ismerteti, hiszen különböző korok értelmiségeit régóta foglalkoztatta a technológia fejlődésének köszönhető gazdasági növekedés és a hanyatlás jelensége.^{1 *}

A ciklusok a gazdasági kereteket átlépve általában megjelentek a politikában, a demográfiai és társadalmi folyamatokban, sőt a divatban vagy a művészetekben is (Michelangelo elmélete). Mindezt THOMPSON (2007) is bizonyította, miszerint a gazdasági növekedés szignifikánsan összefüggött a politikai, társadalmi vagy generációs változások trendjeivel.

A **konjunktúrák megfigyelése** mindig valamilyen mérhető gazdasági eredménymutató változásán alapult, és a konjunktúrakutatók egységes álláspontja szerint egy-egy ciklus klasszikusan két nagy szakaszra (bővülés, összehúzódás) bontható.² A kapitalizmus történelmében a válságokat kezdetektől fogva a visszatérő jelenségnek tartották, és számtalan példái; „a holland tulipánmánia (1634–1637), és 1720-ban a Mississippi szédelgés, valamint a Déltengeri Társaság buborékjának kipukkanása már három-négy száz évvel ezelőtt jelezték, hogy fellendülés és válság egyaránt jellemző e társadalomra” (MURAKÖZY, 2010, 779. o.). A konjunktúraingadozásokkal egyre több közgazdász (Juglar, Kitchin, Kuznets, Kondratyev) kezdett el foglalkozni a XIX. szd.-tól, viszont az eredményeiknek nem tulajdonítottak jelentőséget a gazdasági életben, mert az átmeneti visszaeséseket rövid időn belül eddig mindig újabb fellendülés követte. Az **1929-33-as nagy gazdasági világválság** viszont gyökeresen megváltoztatta a korábbi tudományos és gazdaságpolitikai hozzáállást, és megszületett az állami beavatkozást hirdető, keynesi makrogazdasági eszme. Ezzel a közgazdasági irányzattal együtt létrejött a konjunktúrák komplex mérésével, és a ciklusokon alapuló gazdasági előrejelzésekkel foglalkozó szakterület is³, amely elengedhetetlen információkat szolgáltatott a kormányok beavatkozási dilemmáinak megválaszolásához. A ciklusok **három alapvető tulajdonságában** a közgazdászoknak közös az álláspontja. Alapvetően a kapitalista rendszerek gazdasági teljesítményében mutathatóak ki, ahol a piac szabad mozgásának köszönhetően a kereslet és a kínálat folyamatosan változik. A második szerint a ciklusok általános érvényűek, azaz a szervesen összefüggő gazdaság több ágazatát

*A dolgozat arab számmal jelzett hivatkozásai a végjegyzetben olvashatóak, amelyek a leírtakhoz kapcsolódó, részletesebb információkat tartalmaznak.

érintik, míg a harmadik a perzisztencia feltétele, miszerint legalább egy évig fennállnak (SAMUELSON – NORDHAUS, 2005). Az egyes hullámai egymással összefüggően, de nem feltétlen periódikusan, hanem szabálytalanul ismétlődhetnek, így az ingadozások tartama (hullámhossz) és a kilengések mértéke (amplitúdó) eltérő. Szakmai körök az ingadozások időtartama (mérési dimenzió) szerint **eltérő ciklusokat nevesítettek**; rövid, közepes, **hosszú** és szekuláris ciklusokat.⁴ A ciklusok kiváltó okairól különböző korokban eltérő magyarázatokkal álltak elő a kutatók.⁵ Másként vélekedtek az ingadozaspártiak és cikluspártiak is e kérdésben, összességében viszont a gazdasági növekedés ingadozása tagadhatatlan tényné vált (BRÓDY, 1994).

1.1. A Kondratyev-ciklusok elmélete és jelenléte napjaink gazdaságában

A konjunktúrakutatásban világszerte a **Kondratyev-ciklusok** a leginkább elismertek és aktuálisak, amelyet számtalan nemzetközi és hazai szakirodalom is alátámaszt. N. Kondratyev (1892-1938) szovjet közgazdász fejlett nyugati államok (USA, Franciaország, Nagy-Britannia) gazdasági indexeit vizsgálva 1870-től kezdve 3 ciklust mutatott ki a világgazdaság teljesítményére vonatkozóan. Továbbá felfedezte az 1929-33-as gazdasági világválság mögötti ciklikusság jelenségét (3. K-ciklus leszálló ága), és körülbelül 50 évre becsülte egy-egy **hosszú ciklus** terjedelmét (KONDRATIEFF, 1935). Később Schumpeter javaslatára ezeket Kondratyev-ről nevezték el Kondratyev-ciklusoknak (*Kondratieff cycle*), illetve K-ciklusoknak/hullámoknak. A konjunktúrakutatók a ciklusok különböző szakaszait eltérően nevezték el, például a legelterjedtebb felszálló (A) és leszálló (B) ág elnevezést a francia közgazdász és szociológus Simiand találta ki az 1950-es években (CHAPMAN, 2011).

A **K-hullámok kialakulásáról** számtalan tudományos érvelés született, kezdetben például a világháborúval kapcsolatos inflációs sokkból eredő monetáris okokkal magyarázták (BERNSTEIN, 1940). Ezzel szemben Kondratyev a **tőkeberuházások változásával** hozta összefüggésbe a hullámok dinamikáját, amelyet többen is továbbfejlesztettek (KOROTAYEV – TSIREL, 2010). A szovjet közgazdász figyelte rá, hogy a vizsgált ciklusok recessziójának idején különösen sok felfedezés és innováció lépett életbe a termelés, a technológia, vagy a kommunikáció terén, amelyek csak a következő fellendülési időszakban váltak a gazdasági növekedés motorjaivá (KONDRATIEFF, 1935). Ennek alapján született Schumpeter **klaszter innováció elmélete**, amely kiindulópontja lett számos konjunktúrakutatásnak, illetve a gazdasági

növekedéssel kapcsolatos vizsgálatoknak. Az újabbnál újabb innovációk korszakalkotók és korszaklezárók is voltak egyben, hiszen valami korábbi rendszert/struktúrát váltottak fel a „teremtő válságok” idején (MURAKÖZY, 2010). Eszerint minden egyes ciklust összekötöttek a korral összefüggésbe hozható új, vezető technológiai és termelési rendszerekkel. A 3. K-ciklust a vas, az elektromosság, és a nehézipar korszakának nevezték (KOROTAYEV – TSIREL, 2010). A 4. K-ciklust az olajiparral, az autógyártással és a tömegtermeléssel fémjelezték, míg az 5.-iket az információval és a telekommunikációval kötötték össze (PAPENHAUSEN, 2008). Az elkövetkező ciklussal kapcsolatban több találgatás létezik, például DATOR (2006) szerint a **nano-** és **biotechnológiáé** lesz a főszerep (GROOT – FRANCES, 2005).

KOROTAYEV és TSIREL (2010) orosz matematikus-statisztikusok a **spektrál-analízis módszerével** bizonyították, hogy a legutóbbi világválság beleilleszthető a Kondratyev-ciklusok rendszerébe.⁶ Az új eredmény a spektrál-analízis mellett szignifikancia számítást is tartalmazott, amelyre eddig alig volt példa. Egy új adatbázis segítségével megerősítették a K-ciklusok jelenlétét 1870 és 2007 között a világ GDP változásán keresztül. A szerzők legfőbb konklúziója szerint az 5 K-hullám 52-53 éves terjedelemmel követte egymást, amelyet az elemzett mintára vonatkozó szignifikancia becslés is alátámasztott ($0,04 < p < 0,05$). További hipotézisük szerint a hosszú ciklusokban rövid és közepes ciklusok (Kitchin-/Juglar-ciklus) oszcilláltak, amelyet meglehetősen magas szignifikancia mellett sikerült igazolni. Mindezt már Schumpeter is felvetette elméleti szinten, miszerint egy Kondratyev-ciklus 6 Juglar, és 3 Kitchin-hullámot tartalmazhat (KEHL – SIPOS, 2007; BRÓDY, 2007). Az **1. táblázatban** az **eddig 5 hosszú ciklus** szakaszai láthatóak, míg az első hármat Kondratyev (1935) azonosította, addig a többi a követői (KOROTAYEV – TSIREL, 2010).

A **K-ciklusok aktualitását** a 2008-2010-es gazdasági világválság adta, amelyről KOROTAYEV és TSIREL (2010) kétféle **lehetséges indoklást** vetett fel. Az optimista magyarázat szerint ez a recesszió valószínűleg nem az 5. K-ciklus leszálló ágának a kezdetét jelezte, hanem csak egy átmeneti visszaesést két fellendülési tetőpont között. A görbék extrapolációjával arra az előrejelzésre jutottak, hogy a következő fellendülés szakasza 2011-2012-ben kezdődik el, és 2018-2020-ban éri el a maximumát. Másrésről – amely mások magyarázatával is egybehangzó és valószínűbb – ez a krízis az 5. **K-ciklus leszálló fázisának** a kezdetét jelezte.

1. táblázat: Kondratyev - és Poszt-Kondratyev-ciklusok fázisai

CIKLUS SZÁMA	HOSSZÚ CIKLUS FÁZISA	A KEZDETÉNEK DÁTUMA	A VÉGÉNEK DÁTUMA
Első	A:felszálló/megélénkülés	1780-as évek vége	1810-1817
	B: leszálló/ recesszió	1810-1817	1844-1851
Második	A: felszálló	1844-1851	1870-1875
	B: leszálló	1870-1875	1890-1896
Harmadik	A: felszálló	1890-1896	1914-1920
	B: leszálló	1914-től 1928/29-ig	1939-1950
Negyedik	A: felszálló	1939-1950	1968-1974
	B: leszálló	1968-1974	1984-1991
Ötödik	A: felszálló	1984-1991	2008-2010?
	B: leszálló	2008-2010	?

Forrás: KOROTAYEV – TSIREL, 2010. 2. o.

A jelenlegi helyzet nem egy szokásos krízisre hasonlítva a kisebb Juglar-ciklus végét jelöli a K-hullám egyik fázisán (A/B) belül, hanem egy olyan mély válsághoz hasonló, mint az 1973-1974-es és a 1929-1933-as (KOROTAYEV – TSIREL, 2010). A 2012-es világgazdasági előrejelzések ez utóbbi feltételezést igazolják, és a recesszió folytatását prognosztizálják.

1.2. Transzformációs recesszió a rendszerváltás után

A fejezet elsődleges célja a recesszió negatív gazdasági és társadalmi következményei közül a munkanélküliség ok-okozatának, és az állami beavatkozás szükségességének az igazolása. Az elemzés struktúráját tekintve elsőként a recessziót kiváltó okok és előzmények olvashatóak, majd a munkaerő-piac keresleti változásai (foglalkoztatás nemzetgazdasági szektorai), a munkanélküliség területi és statisztikai vetületei, végül két alfejezet a beavatkozás aktív eszközeit tárgyalja.

A posztoszocialista országok rendszerváltásához (1989-1991 között) a **transzformációs recesszió**nak elnevezett (KORNAI, 1994; GÁBOR R., 1998) időszak köthető. A **közép- és kelet-európai államokban** a centralizált redistribúciós gazdasági rendszerről a piacgazdaságra történő átmenetet mindenhol mély válság kísérte (hazai GDP értéke 1989-hez képest közel 20%-kal csökkent) egészen 1993 őszéig, kivéve Lengyelországot, ahol hamarabb elkezdődött a piac fellendülését jelző GDP növekedése

(EMPLOYMENT OUTLOOK, 1993a; TÓTH et al., 1998). A **klasszikus** közgazdaságtan képviselői (Say, Mill, Marx, Ricardo) a gazdaság ingadozásait többnyire a kereslet változásával magyarázzák, míg a **keynesiánus** elméletekben a beruházások változásaira vezetik vissza, amelyeket mindig különböző külső korlátok és exogén tényezők alakítanak ki (MEYER – SOLT, 1999; FARKAS, 2009). Közgazdasági megközelítésben ez a típusú recesszió **összetettebb a kapitalista** rendszereket jellemző **ciklusok hanyatló fázisánál**, ugyanis nem lehet tipikusan a túltermelés következményének tekinteni, hanem sokkal inkább politikai és gazdasági struktúraváltásból eredt (KORNAI, 1994, 2007; TÓTH et al., 1998). ELEK (1994) is alátámasztotta ezt, miszerint a foglalkoztatási szerkezetben történt struktúraváltás csak egyes ágazatokban okozott nagymértékű csökkenést, míg másokéban létszámbővülés (pl. IT szektor) történt.⁷ Ezzel a recesszióval párhuzamosan Nyugat-Európában is lejátszódtak negatív gazdasági, és munkaerő-piaci folyamatok, amelyek háttérében egy közepes ciklus visszaesési fázisa állhatott (FARKAS, 2009).

KORNAI (1994) nemzetközi tanulmányában a recesszió során lezajló folyamatoknak **négy** egységes **kiváltó okát** azonosította. Elsőnek az eladók piacáról (centralizált gazdaság) a fogyasztók piacára (piacgazdaság) történő strukturális áttérést tekintette, amikor a gazdaság a kínálat központúságról a kereslet orientáltságra váltott. Ennek háttérében a számos területen (például munkaerő, anyagok, félkész termékek terén) kialakult egyfajta tartós kínálati hiány állt, amelyek a szocialista gazdaságok utolsó évtizedében a növekedés korlátait jelentették. A rendszer ár-meghatározási politikájából fakadóan ebből csupán az elnyomott infláció volt érzékelhető, amely később nyílt formában (1993: 20-26%-os átlag) óriási piaci zavarokat eredményezett, és az új kormányokat dezinflációs intézkedésekre sarkallta.

Második okként a gazdasági struktúraváltást és következményeit nevezte meg; a szabad árak, a külkereskedelem liberalizációja, a termelési struktúrák és a szervezési színvonal megváltozása, a hierarchikus irányítású gazdasági rendszerre jellemző teljes foglalkoztatás megszűnése, a privatizáció, a szektorváltások, a szolgáltatói, kereskedelmi tevékenységek kiszélesedése stb. Harmadik a **piaci koordinációs mechanizmus** zavara, miszerint a bürokratikus hatalom által szabályozott szereplők közötti viszonyt újfajta átmeneti nehézségekkel járó piaci kapcsolódás váltotta fel. Máig fennmaradó szocialista örökségnek tekinthetőek azok a menedzsment, illetve szervezési mechanizmusok, amelyek a korlátok és szokások megtartásával ellenállnak az innovatív

fejlődésnek. Számos nemzetközi tanulmány is megerősíti azt, hogy a kelet- és közép-európai államokban a szocializmus működési rendszere egyfajta űrt hagyott maga után, ami a társadalmi passzivitásnak is gyökere lehet (PAKURÁR et al., 2010, KOESTER – PETRICK, 2010). Végül a pénzügyi fegyelem stabilizálódása zárja az okok sorát, amelynek kapcsán a szektor visszamaradottságának számos jellemzőjét lehetne megemlíteni.

A **korszak politikai vonatkozását** illetően a kommunista pártokat egymás után váltotta fel a pluralista parlamenti demokrácia, amely eltérő módon épült ki az országok nemzeti örökségeiből és adottságaikból fakadóan. Magyarországon az új gazdaságot a szociális piacgazdaság filozófiájának szellemében a Németh-kormány (később az Antall-kormány) fokozatos reformok bevezetésével építette ki, míg például Csehország vezetői radikális lépéseket tettek (KORNAI, 1994).

1.2.1. Válság a válságban, a munkaerőpiac elégtelen működése

A szocialista ideológiára jellemző és évtizedeken át működő **teljes foglalkoztatás** (gyakorlatilag igen jelentős kapun belüli munkanélküliséget elfedő) „zárt inkubátora” gyakorlatilag mindenhol megszűnt. Hazánkban a foglalkoztatottak száma közel 16%-kal csökkent (több mint 1 millió ember), Szlovákiában 19%-kal, Lengyelországban 13%-kal, Bulgáriában 27%-kal, míg Csehországban csupán 7%-kal (ELEK, 1994). A piacgazdaság egyik legnagyobb kihívását jelentette, hogy a foglalkoztatás fennmaradt strukturális és térbeni szerkezete alig volt összeegyeztethető az új gazdasági mechanizmusokkal, amely a munkalehetőségek tartós hiányát eredményezte. A **foglalkoztatás térszerkezeti** rendszere kényszerpályára került, a válságágazatokkal (mezőgazdaság, ipar, bányászat) jellemezhető térségekben (pl. Borsod megye) a gazdasági struktúra összeroppanását nem követte regenerálódás és szerkezetváltás. A munkahelyek tömeges megszűnését követően az egyes régiók között nagy egyenlőtlenségek alakultak ki. A **lokális munkaerőpiacok** oly mértékű összeomlason mentek keresztül, hogy a kialakult akut munkaerő-keresleti hiány napjainkig fennálló társadalmi és gazdasági problémát jelent a hátrányos helyzetű vidéki térségekben (FAZEKAS, 1993; LAKI, 1997; BÁNFALVY, 1998; FEHÉR, 2005; TÓTH et al., 1998; BÉRESNÉ MÁRTHA, 2009; SZABÓ – KATONÁNE, 2009; PAKURÁR et al., 2010).

Megváltozott a foglalkoztatás **nemzetgazdasági struktúrája is**, a keleti blokk országaiban fokozatosan ment végbe az ágazatok közötti hangsúlyeltolódás, és a

mezőgazdaság foglalkoztatási szerepe drasztikusan beszűkült. Hazánkban az ágazat bizonyos vidéki területeken meg is szűnt anélkül, hogy más ágazat átvehette volna a szerepét. A KSH felmérése szerint 1900-ban a lakosság 61,1%-a dolgozott mezőgazdaságban, 1970-ben a 23,2%-a, 1990-ben 17,5%-a, amely tovább zuhant és a recesszió mélypontján (1993) csupán 9,1% volt (KSH, 1990; LAKY, 2000). A korszak egyedüli kivétele Románia, ahol az ágazatban dolgozók aránya 29%-ról 36%-ra nőtt a tömeges földprivatizációnak köszönhetően illetve, hogy más területeken munkanélkülivé vált emberek tömegei kerültek át az ágazatba (ELEK, 1994). Ezzel szemben (1993) az EU-15 tagállamait jellemző átlagérték 5,4%a teljes foglalkoztatotti létszámon belül, mivel az átalakult, modern mezőgazdasági szektor munkaerőigénye jóval kevesebb (HORVÁTH et al., 2005).

A **szekunder szektorban** az erőltetett iparosítás következményeként hazánkban a foglalkoztatottak közel 45%-a (1970) dolgozott, amely 1993-ra lecsökkent 33,8%-ra (LAKY, 2000). Ezzel egyidőben az EU-15 átlagértéke 28,2%-ot mutatott (1993), viszont ettől magasabb arányt képviselt az ipari szektor a német, olasz és portugál nemzetgazdaságban. Az Európai Unió és a keleti blokk országai között az egyik legfontosabb különbségnek a **szolgáltatói szféra** szerepe és súlya tekinthető. Az EU-15 országaiban a teljes foglalkoztatáson belül 66,3%-ot (1993) tett ki, sőt Belgium, Hollandia, vagy Nagy Britannia esetében több mint 70%-ot, míg Görögországban a munkát vállalók 52,5%-át érintette (HORVÁTH et al., 2005). Ezzel szemben keleten az ágazat gazdasági súlya a kommunista rezsim tűréshatárától illetve egyéb tényezőktől függött, de a rendszerváltás után mindenhol növekedésnek indulhatott Románia kivételével, ahol még 2000-ben is csak 31,3%-os arányt képviselt. Magyarországon a hivatalos statisztikák alapján már 1990-ben is 45% feletti az ágazat részesedése, viszont az ezredforduló idején sem érte el a 60%-ot, ezzel közel tíz százalékponttal kisebb volt, mint az akkori EU-15 átlagértéke (LAKY, 2000; HORVÁTH et al., 2005). ELEK (1994) a recesszió legjobban prosperáló tercier területeinek nevezte a következőket; a bank-, az egészségügy-, a vendéglátás, a kereskedelem, az informatika, és a hírközlés szféráját.

A munkaerőpiac átstrukturálódásával drasztikusan csökkent a munkaerő-kereslet, amelynek következtében a posztszocialista országokban megnőtt a **munkanélküliség**, a dekonjunkturális időszakok egyik tipikus negatív kísérőjelenségeként.

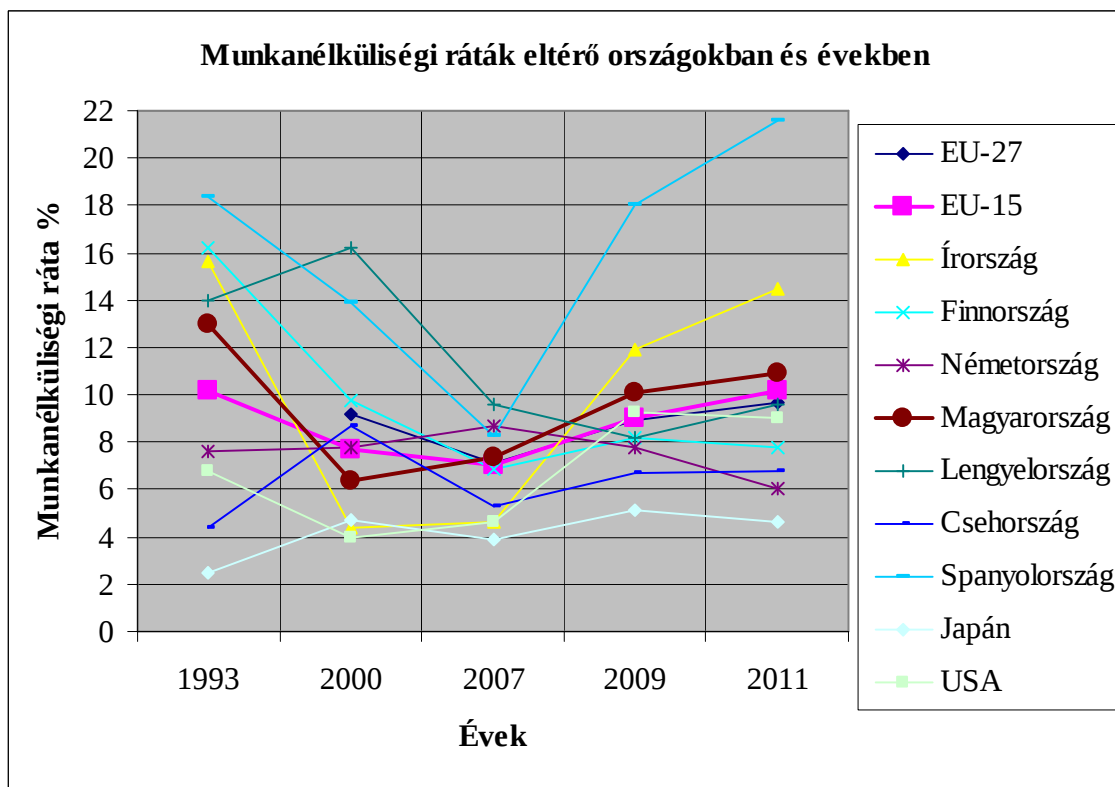
Szükségszerű viszont megvizsgálni, hogy **nemzetközi kitekintésben** más országokban is érezhető volt-e valamilyen **recessziós hullám**? Ehhez elsőként az elérhető statisztikai adatforrások módszertani különbségeit kellett tisztázni, hiszen a különböző munkaerő-piaci felmérések eltérően definiálják a munkanélküliségi rátát (1. melléklet). A 2. táblázat az OECD meghatározó tagjainak (USA, Japán, az Európai Unió), illetve az egykori keleti blokk országainak nemzetközi összehasonlításáról szól az ILO/KSH adatforrása alapján. A 2. oszlopban (1993) a transzformációs recesszió mélypontjának idejéből kigyűjtött munkanélküliségi ráták szerepelnek, a 3-4. oszlopban a prosperitás fázisának éveiből (2000, 2007) származók, míg az utolsó két oszlop adatai az 5. K-ciklus recessziójának éveit (2009, 2011) ismertetik. Mindezeket értékelve alátámasztható, hogy a 90-es évek elején nemcsak a poszt szocialista országokban, hanem a virágzó piacgazdasággal rendelkező EU tagállamaiban is magas volt a munkanélküliségi ráta értéke (az eltérő foglalkoztatási és jóléti modellel jellemezhető USA-ban és Japánban viszont nem), azaz kimutatható egyfajta **recessziós hullám**. Ezzel szemben az K-ciklus válsága területi vonatkozásában világméretű, sőt megerősítve KOROTAYEV és TSIREL (2010) megállapítását, a válságnak még nincs vége, hiszen az utolsó két oszlop többnyire magas munkanélküliségi rátái az 5. K-ciklus leszálló fázisának kezdetére utaltak.

2. táblázat: Munkanélküliségi ráták eltérő országokban és időszakokban

ÉVEK	1993	2000	2007	2009	2011
	A ráta értéke %				
EU -27	x	9,2	7,1	8,9	9,7 ⁱ
EU-15	10,2	7,7	7,0	9,0	10,2 ⁱ
Írország	15,6	4,4	4,6	11,9	14,5 ⁱ
Finnország	16,2	9,8	6,9	8,2	7,8
Németország	7,6	7,8	8,7	7,8	6 ⁱ
Magyarország	13,0	6,4	7,4	10,1	10,9
Lengyelország	14*	16,2	9,6	8,2*	9,6
Csehország	4,4	8,7	5,3	6,7	6,8 ⁱ
Spanyolország	18,4	13,9	8,3	18,0	21,6
Japán	2,5	4,7	3,9	5,1	4,6
USA	6,8	4,0	4,6	9,3	9,0

*Forrás: OECD (1993, 2000, 2007, 2009, 2011) munkaerő felmérései alapján adott év munkanélküliségi ráta átlagadata, Magyarázat: * becsült adat Lengyelországnál, x nincs elérhető adat, i harmonizált adat (modell)*

A **2. ábra** az előző táblázat adatainak változását mutatja be grafikonok segítségével. Habár az egyes országok munkanélküliségi rátájának változását leíró görbéi eltérő lefutásúak, mégis kivehető a ráták értékeinek hosszútávon mérhető hullámzása. Külön kiemelttem az EU-15 és hazánk grafikonját érzékeltetve, hogy a rendszerváltással összefüggő recessziót követő fellendülés éveiben elértük az EU- 15 átlagértékét, majd hasonló nagyságrendbeli változás lett jellemző. Az „öreg kontinensen” tapasztalt recessziós hullám hátterében FARKAS (2009) feltételezése szerint egy **közepes ciklus** állt. Megdőlni látszott Okun (1962) amerikai közgazdász törvénye, hiszen a fejlett államokban a GDP évenkénti növekedése nem járt együtt a foglalkoztatás tényleges bővülésével (HORVÁTH, 2007). Bár a piaczgazdaságra jellemző fetiszizált szolgáltatási szektor munkaerőigénye világszerte megnövekedett, nem volt elégséges a többi szektorból kirekesztettek integrálásához. Új kihívásként megjelent a **tartós munkanélküliség**, és az EU-15 országainak 4,4%-os átlagához képest Írországban (1993: 10%), és Spanyolországban (9,2%) több mint kétszeresét állapították meg (HORVÁTH et al., 2005; CSOBA, 2006).



2. ábra: Munkanélküliségi ráták grafikus ábrázolása eltérő országokban és időszakokban grafikus

Forrás: saját szerkesztés

A transzformációs recesszió idején a **posztoszocialista országokban** a munkanélküliségi ráta értéke rekordokat döntött, például Bulgáriában 16,2%-kal, Lengyelországban 14%-kal. Magyarországon 1991-ben még 1,9%-os volt az értéke, de a szakemberek többsége már akkor magas munkanélküliséget prognosztizált. Héthy (1990) szociológus, közgazdász becslése szerint az állástalanok száma akár 1 millióig is nőhetett, míg Szelényi (1990) nem tartotta elképzelhetetlennek a másfél millió körüli létszámot sem (BAGÓ, 1991). Az akkori Munkaügyi Intézményrendszer hivatalos nyilvántartásban 1992 nyarán a 600,5 ezer főt meghaladó regisztrált munkanélküli szerepelt (11,1%), s ezen felül Tímár János további 200 ezerre becsülte a nem regisztráltak számát (BEREINÉ, 1993). A tömeges elbocsátások következtében a regisztráltak száma 1993-ban elérte a maximumát, közel 700 ezer főt (13%), de Schwertner (1993) szerint a foglalkoztatási válságkörzetekben (pl. ipari válságágazatok), ahol a környék munkaerőpiacát meghatározó nagyvállalatok bezártak, ez az arány az 50%-ot is elérhette (FAZEKAS, 1993). A valóságban azonban sokkal nagyobb volt a probléma, hiszen a munkahelyek megszűnése nem minden esetben járt együtt a nyilvántartott munkanélküliség növekedésével. Ez pedig nem egyenlítette ki a foglalkoztatottságban bekövetkezett csökkenést, ugyanis a posztkommunista rendszer mentőöveinek köszönhetően a munkaerőpiacról nagy létszámú csoportokat vontak ki, például a korengedményes nyugdíjazás, az egészségügyi alapon történő nyugdíjazás eszközével (TÓTH et al., 1998; KARA, 2001).

A munkanélküliség jelensége mellett a 90-es években kezdődött el egy súlyosabb folyamat, a tömeges és tartós munkanélküliség valamint a társadalomból való „kiilleszkedés” (exklúzió) (CASTEL, 1993). A regisztráltak körében mért **tartós munkanélküliség** az 55%-ot is meghaladta (FAZEKAS et al., 2000). A kialakult helyzet súlyos társadalmi feszültségeket hordozó gazdasági és politikai kérdés lett, amely az állam és a helyi önkormányzat szerepvállalását létfontosságúvá tette (LUX, 2003).

1.2.2. Az állami beavatkozás szükségessége

A válságok kapcsán óhatatlanul is felmerül a kérdés, **lehetséges-e illetve szükséges-e az állami beavatkozás**⁸ a negatív gazdasági és társadalmi következmények enyhítésére. A két közismert közgazdasági modell eltérő gazdasági környezetben ellentétes válaszokat adott erre. A **klasszikus** közgazdaságtan a piaci önszabályozó mechanizmus

révén (munkabér mozgása) a teljes foglalkoztatás biztosítható a kapitalista gazdaságokban. Az alaptétel szerint az aggregált kereslet és kínálat mindig kiegyenlíti egymást, ezért nincs szükség az állam aktív gazdasági beavatkozására (laissez faire), sem fiskális, sem monetáris eszközökkel. Nem képződhet tehát akaratlan általános munkanélküliség, csak átmeneti jellegű illetve önkéntes. A klasszikus irányzat képviselői tagadták a hosszabb válságok létezését, vagy az azzal járó tartós munkanélküliséget is. Ezzel szemben az állam szerepvállalása mellett már T. R. Malthus és A. Hamilton is érvelt.⁹

Az aktív beavatkozás szükségességét **J. M. Keynes** bizonyította (1883-1946), a róla elnevezett radikálisan új makrogazdasági modellel.¹⁰ Ennek alapján nincs teljes foglalkoztatás a gazdaságban, és olyan tartós egyensúlytalanságok alakulhatnak ki, mint például a nagyarányú munkanélküliség. Az állam intervencióját illetően maga Keynes a **keresletorientált gazdaságpolitikát** részesítette előnyben, amely felosztható költségvetési (multiplikátor) vagy a monetáris eszközrendszerekre.¹¹ Ekkor gyakorlatilag az állam növeli az aggregált keresletét a kormányzati vásárlások (nagyberuházások), a transzferkifizetések, vagy az adóztatás eszközével. A közgazdasági bizonyítását a Hicks és Hansen (1937) által kidolgozott IS-LM modell adja, amely szerint ezen intézkedések az aggregált keresletet ábrázoló IS-görbét jobbra tolják, ezzel makrogazdasági szinten nagyobb munkaerő-keresletet generálnak. Ezt a típusú munkahelyteremtést viszont a magánszektor fizeti meg a beruházási keresletének csökkentésével (MAXWELL, 1952; MEYER – SOLT, 1999; ERDŐS, 2006).

A transzformációs recesszió idején a posztoszocialista országok előtt **három** lehetséges **fejlődési pálya** kínálkozott a válságból való kilábalásra, és a piacgazdaság kiépítésre. Egyrészt a megkövesedett régi rendszer fenntartásával kiépíthető egy **hiper-keynesi kereslet-növelő** monetáris és adópolitika, amely újabb támogatásokkal megkísérli életben tartani a gazdaságot. Ebben az esetben a következő intézkedéseket használják; elégtelen export támogatása, az állami tulajdonú vállalatok támogatása, az alacsony munkatermelékenység és a munkanélküliség fenntartása, vagy a hazai termelés protekcionista védelme. Ezzel szemben a **fenntartható fejlődési pálya** alapvető strukturális változtatásokkal jár, és a következő intézkedések jellemzik; a magánszektor erősítése, a KKV-k támogatása, a hatékony munkahelyteremtés, a profitáló export-kínálat kialakítása, strukturális változtatások bevezetése, stb. A harmadik út, ha

egyáltalán **nem történik beavatkozás**, ekkor a gazdaság megtorpan és magas munkanélküliségi szint prognosztizálható. Az erőforrások ekkor kihasználatlanok, míg a magánszektor növekedése a vállalkozói kedv és innováció hiányában csökken. A kialakuló magas infláció és a költségvetési hiány csapdájának (ikerdeficit) következtében a gazdaság képtelen kimozdulni a válságból. Az alulfinanszírozottságot súlyos problémák kísérhetik a nagy társadalmi ellátórendszerekben, az oktatás, egészségügy, kultúra, és a szociális szolgáltatások terén (KORNAI, 1994).

Különböző scenáriók születtek arra nézve, hogy a rendszerváltást követően az egyes országok milyen fejlődési pályát választanak maguknak, hiszen az állam paternalista szerepét a történelmi örökségből fakadóan is eltérően fogadták. **Hazánk** kormányai a **vegyes megoldásokat** alkalmazták, például a foglalkoztatás, a jóléti ellátó rendszerek, vagy a nyugdíjrendszer strukturális reformjai nem történtek meg, amelyek az erős piacgazdaság kiépítésének gátjává váltak.

1.3. A gazdasági recessziók és az aktív munkaerő-piaci eszközök összefüggései

Az említett közgazdasági modellek, illetve az alkalmazott gazdaságpolitikai intézkedések közvetve és közvetlenül is érinthetik a munkaerőpiac keresleti és kínálati oldalát, azonban a munkaerő-piaci egyensúlytalanságok célzott megoldására egy sajátos eszközcsoporthasználata terjedt el. Napjainkban az úgynevezett aktív vagy passzív **foglalkoztatáspolitikai eszközök** hivatottak erre a feladatra. Számtalan írásos bizonyíték szól arról, hogy a különböző korokban eltérő eszközökkel próbáltak segíteni az egyháztól kezdve a hatalom különböző megtestesítőjéig „a peremre szorult tarka csapatán”, azaz a munkaerőpiacról kiszorult személyeken (CASTEL, 1993. 3. o).¹²

A mai **aktív munkaerő-piaci eszközök** (Active Labour Market Policies, röviden ALMP) története a **hosszú ciklusok recesszióival** függ össze, hiszen 4. K-ciklus leszálló szakaszában (1970-es évek olajválsága) a kormányok anticiklikus intézkedések meghozatalára kényszerültek a piaci elégtelenségek miatt. Ekkor jött létre és terjedt el az OECD országokban ez az eszközcsoporthasználat, amellyel a munkaerőpiac allokációs funkcióját (egyfajta korrekció) kívánták növelni közpénzekből (DAR – TZANNATOS, 1999). Finanszírozási oldalról nézve a passzív kiadásokat átcsoportosították a munkakereslet fellendítését ösztönző programok szervezésére, az aktív álláskeresésre, és a képzésekre. A politikai döntéshozók abban reménykedtek, hogy ez a „**mesterséges statisztikajavítás**” – ugyanis az aktív eszközökbe bevontak számával csökkenthető a

munkanélküliségi ráta – később ténylegesen növeli a foglalkoztatást, közvetlenül elősegíti a gazdasági növekedést, csökkenti a segélyezési rendszerek terheltségét, és enyhíti a kialakult társadalmi és szociális feszültségeket. Természetesen mély társadalmi válságok idején könnyen válhat ez az eszköz a politika játékszerévé, amely hirtelen felmutat valamit, de hosszú távon nem hoz eredményt. Ezen **eszközök célja** kezdetektől fogva a munkanélküli személyek átmeneti visszavezetése a munka világába, a munkavégző készségének megőrzése, fejlesztése, és a kapcsolódó szolgáltatások hatékonyságának javítása. Az eszközöket **tartalmuk szerint** szokás megkülönböztetni, azaz milyen szolgáltatást nyújtanak a résztvevők számára. Az OECD (1993) szerint a következő fő csoportok képezhetők:

- 1.közvetlen munkahelyteremtés (közhasznú program, foglalkoztatási programok)
- 2.munkaerő-közvetítés, tanácsadás, humán szolgáltatások
- 3.munkaerő-piaci képzés/ átképzés munkanélküliek számára
- 4.munkanélküli személy, vállalkozóvá válásának támogatása
- 5.bér/ járuléktámogatások

A nyugat-európai felfogás szerint a legfontosabb feladatuk az esélyegyenlőség biztosítása a foglalkoztatási nehézséggel küzdők számára. Az angolszász országok beruházásként tekintenek rájuk, ugyanis a humán tőke mennyiségének/minőségének fejlesztése mérhető hozadékkal jár (FREY – SIMKÓ, 1993a). Egy OECD tanulmány bizonyítja, hogy nemcsak a kapitalista rendszerekre jellemzőek, és alkalmazásukat nem zárja ki egy adott ország gazdasági fejlettsége sem. A rendszerváltást követően gyorsan elterjedtek Kelet-és Közép-Európában, ahol a felszínre került tömeges méretűvé vált munkanélküliséget, később a tartós munkanélküliséget igyekeztek ezekkel orvosolni. Az eszközök sokszínűsége országonként eltérő, viszont leggyakoribbak szinte mindenhol a világon mind ráfordítás és a résztvevők számát illetően a **képzési programok** (általános, szak-, munkahelyi), a foglalkoztatás **támogatási programok** (bértámogatás stb.), és a **közhasznú foglalkoztatás** (EMPLOYMENT OUTLOOK, 1993a, b; DAR – TZANNATOS, 1999; HUDOMIET – KÉZDI, 2008). A legnagyobb közhasznú programot Belgiumban valósították meg, ahol jelentős megszorításokat hajtottak végre a közigazgatás, közszolgáltatások terén, és csak munkanélkülieket vehettek fel új státuszokba (FREY, 1993).¹³

1.4. Gazdasági világválság 2008-2010 között

Az értekezés másik vizsgált időszakának, **5. K-ciklus recessziójának** jellemzése az előző válság elemzéséhez hasonló szerkezetű. Elsőként a recesszió kiváltó okai és előzményei közül a globalizáció munkaerő-piaci vetületét kell bemutatni, majd a munkaerő-piac keresleti változásait (foglalkoztatás nemzetgazdasági szektorai), a munkanélküliség területi és statisztikai vetületeit, végül a beavatkozási formákat.

A 4. K-ciklus leszálló ágát (1973-1974-es olajválság) a transznacionális vállalatok által vezérelt neoliberális kapitalizmus kiépülése követte. Erről Barbara Parker, közgazdász így nyilatkozott: „a **globalizáció** új szakaszt nyitott a világ fejlődésében. Ebben az új szakaszban a világ egyetlen nagy piaccá vált, ahol minden: termék, szolgáltatás és pénz, korlátozás nélkül adható és vehető – az emberek is”(CSATH, 2001, 18. o.). A globalizáció és a liberalizáció folytán a világ erőforrástérképe átrendeződött, a pénzügyi befektetések szabad mozgása előtt leépültek a korlátok, és az új világversenyben a profit lett az elsődleges. A kereskedelem, a közlekedés, vagy az infokommunikáció vívmányai (globális információs rendszerek) a fejlődő és a fejlett országokat teljes mértékben összekapcsolták, megdöntve a legyőzhetetlennek tűnő földrajzi és gazdasági különbségeket.

A versenynek köszönhetően kialakult transznacionális vállalat konglomerátumok a gazdasági liberalizáció szárnyán soha nem látott hatalomra tettek szert (FARKAS, 2009; MURAKÖZY, 2010). Filozófiájuk szerint minden termék mindenhol legyártható és bárhol értékesíthető, a konkrét helyet a tőke határozza meg úgy, hogy megkeresi a világban a legolcsóbb előállítási helyet, az értékesítést pedig a legmagasabb árakat adó felvevőpiacokon realizálja, így a legtöbb profitra tehetnek szert. „A kapitalista centrum, félperiféria és periféria hierarchiájában az országcsoportok, térségek (globális folyamatoktól is függő) termelési ciklusai bonyolult összefüggésben, nem mindig együttmozgó, de a fejlett országoknak alávetett globális ciklussá egyesülnek” (SZENTES, 2009, 62. o.).

Ezen folyamatok következményeként **a nemzetállamok munkaerő-piaci struktúrája** alapjaiban átrendeződött, hiszen a nemzetközi cégek a munkaigényesebb, de képzettséget kevésbé igénylő termelési feladatokat a feltörekvő országokba telepítették

ki (*outsourcing*) a régebbi termelési eszközökkel együtt. Az alacsonyan fejlett országok az alacsony bérszínvonalukból fakadó előnyüket kihasználva, veszélyeztethetik a fejlett országok munkahelyeit. Wolf (1994) faktoranalízis számításával is bizonyította, hogy az 1980-as években a fejlett országokban közel 20%-kal csökkent az alacsony képzettségűek iránti kereslet. Ezen kívül a csúcstechnológiák is sokakat tettek feleslegessé kizorító hatásuk révén. A SIEMENS világ cég például 1990 és 1993 között 28 ezer, az IBM több mint 50 ezer dolgozójától vált meg, míg a Nyugat-németországi tradicionális nehéziparban becslések szerint 1 millió munkahely szűnt meg. A nemzetközi kereskedelem kiszélesítésének a foglalkoztatásra gyakorolt hatása szerint az export általában növeli, míg az import csökkenti a munkahelyek számát. Lényegében a „fordított gyarmatosítás” során fellépő erőteljesebb kifosztásnak lehetünk tanúi, amelyben a tőke oltárán feláldozzák a dolgozók jogainak és társadalmi érdekeiknek a képviselőt (FALUSINÉ, 1999; CSOBA, 2000; CSATH, 2001).

A **halmozott körforgás elve** (Myrdal, 1957) szerint a munkalehetőségek számának csökkenésével egyenes arányban változik a foglalkoztatottak létszáma, amelynek többek között negatív gazdasági következménye a fizetőképes keresletcsökkenés (SARUDI, 2003). Ez a láncreakció növeli a készletek és az eladhatatlan termékek mennyiségét, amely túlermeléshez vezethet. Tovább rontja a helyzetet, hogy a fejlett országokban a reálbérek lényegében véve két évtizede stagnálnak, és sérülnek a jóléti juttatások. „Nem igazolódott a jólét „lecsurgásának” elmélete, a jövedelmi különbségek országokon belül és országok között tovább nőttek súlyos szociális feszültségeket okozva”(FARKAS, 2009, 8. o.). Míg az 1970-es években az egy főre jutó GDP különbség átlagos 19-szeres volt a fejlett és fejlődő országok között, addig ma legalább 25-szörösére nőtt. Világszerte nőtt a GDP-ben a tőkejövedelmek aránya a munkajövedelmek rovására, s a lakosság által felgörgtetett adósságállomány egyre nagyobb egyensúlytalanságokat okozott a kereskedelemben.

Összességében a 70-es évek óta kiépült transznacionális kapitalista rendszer számtalan problémát görgött maga előtt évtizedről évtizedre. Ezek a rejtett feszültségek a közepes ciklusok mélypontjainál érezhető gazdasági visszaeséseket indukáltak, például a 90-es évek elején Nyugat-Európában, de mindez csupán a jéghegy csúcsa volt (FARKAS, 2009).

A 2008-2010-es recesszió bekövetkeztére számtalan neves közgazdász (Thurow, Soros, Krugman, Stiglitz), valamint a Nemzetközi Valutaalap is (IMF) felhívta a figyelmet. Ez a válság számos jellemzőjében hasonló a klasszikus válságfolyamatokhoz, legfontosabb oka ugyanúgy a **túltermelés**, amelynek piactisztító szerepe volt; tőkefeleslegek likvidálása, a gazdasági aránytalanságok megszüntetése, a kereslet és a kínálat egyensúlyi viszonyának helyreállítása a fellendülés elindítása új technikák bevezetésével. A gócpontot kétség kívül az USA másodlagos jelzáloghitel-válsága (subprime) jelentette, amely az ingatlanbuborék kipukkanásával 2006 végén kezdődött el a bankszektorban. Samuelson Nobel-díjas közgazdász így nyilatkozott: „a jelenlegi helyzet igen hasonló az 1929-es világválsághoz, sőt egyes területeken, például az ingatlanpiacon még rosszabb a helyzet” (HVG, 2009. 8. o.). Stiglitz, a Világbank volt alelnöke, a következő hasonlattal élt; „ahogy a berlini fal leomlása a kommunizmus végét jelentette, a 2008-as válság a piac mindenhatóságában hívó elképzelések bukását jelentik” (ÁRVAI, 2010).

FARKAS (2009) is megerősítette, hogy ez a **recesszió lényegesen komplexebb**, és világgazdasági szinten nagyobb feszültségeket okozott, mint a korábbi rövid vagy közepes hosszúságú ciklusok. A korábbi fejezetben hivatkozott orosz matematikusok a spektrál-analízis módszerével bizonyították, hogy ez a válság az 5. K-ciklus leszálló ágának tekinthető (KOROTAYEV – TSIREL, 2010).

1.4.1. A nemzetállamok munkaerőpiacának válsága

A dekonjunktúra kihatott a munkaerő-kereslet **szektorális megoszlására** is. Habár a recesszió a nemzetállamok gazdaságának egészét negatívan érintette, a különböző ágazatok eltérő érzékenységgel reagáltak erre. Míg a transzformációs recesszió abszolút vesztese a mezőgazdaság volt, addig ennél a válságnál a luxusiparon túl az elektrotechnikai ágazatok, az autógyártás, a turizmus és vendéglátás, a közlekedés, vagy a megtakarítások piacát jelentő ingatlanpiac teljesítménye csökkent drasztikusan (DEWAN, 2009).

Ez a válság – mivel eleve egy hosszú K-ciklushoz kapcsolható – **világméretű**, így a tengerentúli, eltérő foglalkoztatási és jóléti modellel jellemezhető USA-ban és Japánban is nagymértékű munkaerő-piaci keresletcsökkenést okozott. Egy ILO előrejelzésben a munkanélküliség soha nem látott mértéket ért el, a jövőben további 18 millió ember állásvesztésével számoltak a kutatók (ILO, 2010). Kétség kívül a gócpontválság

kiindulási helyén, az USA-ban történt a legnagyobb munkaerő-piaci sokk, az OECD adatok szerint a munkanélküliségi rátája 9,3% (2009) volt. A mindennapi sajtóhírek között szerepelt a mamutcégek leépítése (General Motors, British Airways, Harley Davidson, Pfizer stb.), így több mint 2,6 millió embert küldtek el. Az EU-27 tagországainak 8,9%-os volt a ráta átlagértéke, amely nagy szóródást takart. Ezen túl a hosszabb időintervallum alatt mért változás értéke Ír – vagy Spanyolországban (18%) az 50%-ot is meghaladta, addig hazánkban és Németországban 20-30%-kal nőtt a munkanélküliségi ráta (2. táblázat). Fontos viszont hangsúlyozni, hogy a visszaesés a neoliberális kapitalizmus jellegéből fakadóan **eltérő mértékben hatott a fejlődő és fejlett országok gazdaságára**. A vesztesek közé sorolhatóak mindazok az országok, ahol a külföldi tőke az olcsó munkaerő és egyéb költségek előnyét kihasználva kihelyezett vállalati egységeket működtetett. A dekonjunktúra bekövetkeztével a transznacionális vállalatkonglomerátumok először általában ezeket a telepeiket zárták be, és a tőke szabad kivonását követően a feleslegessé vált munkaerőt hagyták hátra maguk után a fejlődő országok meggyengült kormányainak.

Hazánkban a globális válság időbeli és térbeli elhúzódásának köszönhetően csak 2008 végén gyűrűzött be. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnak (ÁFSZ) főként a külföldi érdekeltségű és exportra termelő gazdasági szervezetek jelentették be létszám leépítési szándékukat, amely koncentráltan jelentkezett Nyugat-Dunántúlon, Közép-Dunántúlon és Közép-Magyarországon. A világpiaci trendhez hasonlóan itthon is ugyanazok az ágazatok a vesztesek, különösen az **építőipar illetve a textilipar** (NFSZ, 2009c). Egy a vidéki munkaerőpiac potenciálját elemző kutatás helyzetfeltárása szerint a hátrányos helyzetű régiókat – például Észak-Magyarország, Észak-Alföld – a válság kevésbé érintette, ugyanis ezekben nincsenek nagyobb munkaerő-keresletet támasztó cégek, sőt a rendszerváltás idején kialakult tartós kereslethiány máig fennáll (PAKURÁR et al., 2010). Mindezekkel párhuzamosan az ÁFSZ nyilvántartásában több ágazat létszámbővítési igénye szerepelt hasonlóan a transzformációs recesszió tendenciájához. A pénzügyi szektor, a gazdasági szolgáltatások, vagy a vegyipar és a **telekommunikáció** egyaránt nyertesei a válságnak, s ez utóbbiak akár előremutathatnak a DATOR (2006) által prognosztizált 6. Kondratyev-ciklus **húzóágazataira**.

A KSH/ILO számítása alapján a **hazai munkanélküliségi ráta** átlagértéke 10,1%, míg az ÁFSZ-nél nyilvántartott álláskeresők éves átlagértéke 12,8% volt 2009-ben, amely

több mint 561 ezer személyt jelentett. Mindez 34,2%-os álláskeresői létszámnövekedésnek felelt meg az egy évvel korábbi adatokhoz képest. Területi szórását tekintve a kelet-nyugati és észak-déli lejtő jelensége igazolódik be, miszerint a leghátrányosabb Észak-keleti régiók a legnagyobb munkaerő-piaci hátrányokkal küzdenek a 90-es évek óta (BALCSÓK, 2005). Konkrétan Észak-Magyarországon a 21%-ot is elérte a nyilvántartott álláskeresők száma. Tovább romlott a helyzet hazánkban, ugyanis a világgazdasági válságon túl a kormányváltást megelőző időszak egyfajta kettős krízisként mélyítette a recessziót, és a munkanélküliségi ráta lemaradó jellegéből fakadóan a 2010-es februári rekord 658 ezer feletti regisztrált személy volt, amely a gazdaságilag aktív népesség 15,1%-át adta országos viszonylatban. Nyilvánvalóan a NUTS alsóbb szintjein (regionális, megyei, települési szint) rosszabb is lehetett a helyzet. Végül fontos bemutatni a **tartósan munkanélküliek** létszámát, míg a transzformációs recesszió idején ez egy új jelenségnek számított, addig 2009-ben közel minden 4. álláskereső személy ide sorolható (24,3%). A hátrányos vidéki területeken egyes becslések szerint akár 40%-os is lehet az éven túli, azaz tartósan munkanélküliek aránya (NFSZ, 2009b).

1.5. A két válság közös társadalmi, gazdasági és politikai kísérő jelensége

Összegezve elmondható, a transzformációs recesszió és a gazdasági világválság **eltérő lefolyású, kiterjedésű** és különböző kiváltó okokkal jellemezhető, egyedi jellemzőik mellett viszont számos közös vonást mutattak. A dekonjunktúrákat általában a restriktív és a tartalékok felélése jellemzi. Míg a 90-es években a kelet-európai piacok összeomlásával alapvető gazdasági és politikai struktúraváltozások történtek, addig a legutóbbi időszakban komplex világpiaci hatásmechanizmusok léptek életbe. Nem csupán a klasszikus túltermelésből levezethető válságról volt szó, hanem a nemzetállamok feletti tőkés, és hatalmi viszonyoknak az érdekellentétéről.¹⁴ Mindez a korábbi K-ciklusoktól eltérően globális szinten sokkal markánsabb fizetési, tőkeáramlási, adóssági, vagy termelő kapacitási feszültségekkel jellemezhető, amellyel szemben a jóléti államok gazdaságpolitikai szerepvállalása szinte tehetetlennek bizonyult. „Az önszabályozó piac neoliberális eszméje súlyos léket kapott” (FARKAS, 2009, 11. o.).

A 90-es években végbement a foglalkoztatás nemzetgazdasági **struktúraváltása**, amelynek következtében hazánkban is a terciér szektor lett domináns. Bizonyos

ágazatok a recesszió idején is gyors növekedésnek indultak (elektronika, banki szféra, hírközlés stb.) de a korszak vesztese a mezőgazdaság volt, területi vonatkozásban pedig a termelői szerepét elvesztő vidéki térségek. 2008-2010 között külföldön főleg a luxusipar, az autógyártás, az ingatlanpiac teljesítménye csökkent drasztikusan, addig itthon az építőiparé, és a textiliparé. A gazdasági ciklusok és a munkanélküliségi ráta összefüggésének vizsgálata szerint a ráta változása nemzetközi és hazai szinten is kimagasló rekordokat ért el, és területi szórását tekintve a periféria és a fejlett térségek közötti különbség tovább erősödött.

A negatív munkaerő-piaci folyamatok a **munka paradigma válságára** utaltak, amely a transznacionális kapitalizmus térhódításával vált nyilvánvalóvá (BECK, 1996). A XX. századi jóléti társadalom alaptézise a bér munka általánossá válásával alakult ki, miszerint az individuum a munka révén szerzi meg a létfeltételéhez szükséges javakat, és a munkaerő-piaci helyzete a társadalmi beilleszkedését, illetve státuszát alapvetőleg meghatározza. Napjaink jelenségei (pl. munkaerő globális versenyeztetése, a reáljövedelmek csökkentése, a dolgozók érdekvédelmi képviselőinek gyengítése) arra engednek következtetni, hogy „a munka, mint központi paradigma, a modern társadalmakban megkérdőjeleződik” (CSOBA, 2007, 15. o.). Az uralkodó neoliberalizmus eszméje az erők érdekeinek ideológiáját hirdette, ahogy Friedrich List (1827) híres német közgazdász már a XIX. században megfogalmazta.¹⁵ A munkaerőpiac vonatkozásában ez a gyenge alkupozícióban, vagy a munkavállalói kiszolgáltatottságban nyilvánult meg (LEVI-FAUR, 1997). Ezt tetőzte – különösen recessziók idején – az a **politikai retorika**, miszerint a munkanélküliséget az egyén hibájaként tüntették fel. „A munka eltűnésének az áldozatait, a munkanélkülieket még mindig annak a korszaknak a kritériumai szerint ítélik meg, amikor bővében voltunk az állásoknak. Őket hibáztatják azért, mert elvesztették az állásukat, és álnok ígéretekkkel hitegetik őket, azt sugallván, hogy majd helyreáll a bőség, ha helyrebillen a véletlenszerűen kisiklott konjunktúra. Ezért marginalizálódik passzívan, de könyörtelenül a munkakeresők minél hatalmasabb tömege...” (FORRESTER, 1998, 32. o.).

A vizsgált recessziók idején mind nemzetközi és hazai szinten a demokráciát fenyegető **szélsőséges politikai/katonai hatalmak/ideológiák** megerősödésének kiváló táptalajt adott, hogy az elégtelen gazdaságok elértek egy kritikus pontot (tömeges

munkanélküliség, az elszegényedés jelensége) és a veszélyeztetett társadalmi rétegek az ellenszenvüknek hangot adhattak. A posztoszocialista országok rendszerváltásával kapcsolatosan a nyugati politikusok számtalanszor felhívták a figyelmet a **weimarizáció** (német példa) bekövetkeztére, egy újabb vaskezű vezető fellépésével (KORNAI, 1994). A történelem ismétli önmagát, hiszen a legutóbbi válság kapcsán többek között FARKAS (2009) írta azt, hogy Kelet-Európában ismét demagóg, idegengyűlölő, szélsőjobboldali (neoweimari) megnyilvánulások történtek. A válság kibontakozásával az általános sztrájkmozgalmak (Görögország, Nagy-Britannia, Franciaország stb.) és az elégedetlenség világszintűvé nőtt, amelyet a fejlődő országokban is számos példa bizonyít (WTO - Doha tárgyalási forduló).

Hazánkban a recesszió előtt kirobbant belpolitikai válságot számtalan szélsőséges jelenség kísérte, amely a 2010-es választás jobboldali párt kétharmados győzelmével zárult markánsabb állami szerepvállalást követelve. Az empirikus elemzések célcsoportját jelentő segélyezettekkel szemben megjelent a stigmatizáció, felerősödtek a társadalmi elutasításuknak hangot adó szélsőséges irányzatok, a szegényellenesség (FERGE, 2008; ZOLNAY, 2008; INTERNET 2, 2008; VÁRADI, 2009; PAPP, 2009; KAJER, 2009; INTERNET 1, 2010).¹⁶

1.5.1. Tehetetlen államok – beavatkozási kísérletek

A fejlett ipari országokban különböző **keynesi eszközökkel** próbáltak fellépni a válság hatásának mérséklésére, mint például állami likviditásteremtéssel, tőkeinjekciókkal, államosításokkal, gazdaságélénkítő csomagokkal.¹⁷ Hiába születtek újabbnál újabb mentőcsomagok, azok is csak azt bizonyították, hogy a várt hatások elmaradtak (BEBESY, 2009; DEWAN, 2009; MONBIOT, 2010).

A transznacionális vállalatokkal szemben a „nemzetállamok adható és vehető szolgálká alacsonyodtak, amit McQuaig (1998) találóan a politika „impotencia kultuszának” minősített” (CSATH, 2001) Egyre több közgazdász (pl. Kornai Stiglitz, Samuelson, Semjén, Farkas, Soros) hangsúlyozta nyilatkozataiban, hogy az államok beavatkozási eszköztára egyre gyengébb és hatástalanabb. Lényegében azt közvetítették a döntéshozók részére, hogy *az 5. K-ciklusban nem lehet ugyanazokat az eszközöket bevetni, mint a korábbi ciklusoknál, vagy legalábbis nem várható el tőlük tartós eredmény.*

Mindkét idődimenziót alapul véve egyre nyilvánvalóbb tendencia lett, hogy a munkaerőpiac kereslete drasztikusan csökkent az elmúlt évtizedek során és a megjelenő tömeges, és tartós munkanélküliség egyre nagyobb megoldhatatlannak tűnő gondot okoz. A munkaerő-piaci beavatkozás technikákat illetően MCKENZIE és ROBALINO (2010) a következő nem teljes körű csoportosítást végezte el az egyes országok reakcióit vizsgálva:

- 1) munkaerő-kereslet ösztönzés eszköze: adó-, járuléktámogatások, beruházók letelepedése, vállalkozói szféra segítése, közalkalmazottak helyzetének javítása, NGO-k támogatása, támogatott foglalkoztatási formák, ALMP
- 2) a munkaerő-kínálat minőségi javítása: élethosszig tartó tanulás támogatása, életpályamodellek kialakítása, képzések
- 3) jövedelembiztonság megteremtése: bérek, juttatások, biztosítás jellegű támogatások, stb.

Az **aktív eszközök tehát ismét népszerűek** mind a magas- és alacsony jövedelmű országokban, de az OECD szerint ugyanazt az 5 eszközcsoportot használták, mint a 90-es években (13. végjegyzet). Az ILO (2010) jelentése megerősíti mindezt, miszerint a magas munkanélküliséggel küzdő fejlődő országokban (pl. Ecuador, Mexikó, Kazahsztán stb.) a kormányok nemzeti foglalkoztatási programokat támogattak, például Indonéziában közel 750 ezer személyt közmunkába vontak be. A G20-ak országainak fontos célkitűzése 20 millió munkahely védelme, illetve újak teremtése volt különböző akciótervek és intézkedések segítségével. Az Európa 2020 stratégiája kifejezetten új ALMP eszközök kidolgozására vonatkozó tervezetet tartalmazott (EC, 2010). Az aktívákra fordított kiadásokat vizsgálva ugyanakkor szembeűnő, hogy a 90-es évekkel ellentétben arányait tekintve akár 30-50%-kal is kevesebbet költöttek ezekre (OECD, 2008).¹⁸ A nemzetállamok tehát már nem tudják finanszírozni az aktív eszközöket a korábbiakhoz hasonló mértékben, amelynek hátterében valószínű a nemzetközi liberális elveket hirdető politikai és gazdasági érdek áll.

Megállapítható, hogy bár a közgazdászok szerint nem lehet ugyanazon eszközöket bevetni, nemzetközi szinten az ALMP-k mégis népszerűek. Kulcskérdés, hogy vajon hazai szinten a két eltérő válság során eltérő beavatkozási technikákat alkalmaztak-e a foglalkoztatási szint növelésének érdekében, vagy sem. Ennek megválaszolásához szükséges volt szekunder és empirikus kutatásokat elvégezni.

2. AZ AKTÍV ESZKÖZÖK INTÉZMÉNYESÜLÉSE HAZÁNKBAN

2.1. Az aktív munkaerő-piaci eszközök jogszabályi környezete és története

Az értekezés két vizsgált recesszió munkanélküliségének **metszetén keresztül** vizsgálja a konjunktúraingadozásokkal lineárisan összefüggő aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket. Az ALMP eszköztár legfontosabb célja a munkanélküli, aktív korú személyek átmeneti visszavezetése a munka világába, és a 4. K-ciklussal összefüggően már a 70-es évek óta használják az OECD országain belül és kívül függetlenül azok gazdasági fejlettségétől. Az **aktívák hazai intézményesülésének** ismertetéséhez a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal éves jelentésein kívül számtalan szerző munkája állt rendelkezésre (ZÁVADA, 1987; FREY, 1993; TÓTH et al., 1998; ÖRDÖGH, 2002; FREY, 2002; FAZEKAS, 2002; JÁSZBERÉNYI – SZABÓ, 2006; SZEGEDINÉ, 2007; FREY et al., 2007; HUDOMIET – KÉZDI, 2008; TAJTI – BALOGH, 2008; TAJTI, 2009; TAJTI, 2011; CSOBA et al., 2010; FREY et al., 2011; KÉZDI, 2011) Az eszköztár fejlődésével párhuzamosan szükséges a munkaerőpiac intézményrendszerének történetét is összegezni.

Elsőként az 1980-as évekre kell visszatekinteni, amikor a teljes foglalkoztatást hirdető kommunista ideológia ellenére a paternalista tanács szembesült a hanyatló és fenntarthatatlan gazdaság egyik tabunak számító jelenségével, a munkanélküliséggel. Ekkortájt kezdték el működésüket az úgynevezett **ügynökség jellegű szolgáltatói irodák**, amelyek a rendszerváltást követő állami munkaerő-piaci intézményrendszer elődjeinek is tekinthetők. A sokkhatás után bevezették a „nyugati szociális gazdaságokban” bevált foglalkoztatáspolitikai eszközöket, elsőként **1987-ben** a **közhasznú** programot. Több közgazdász és szociológus, például Somlai (1987) is élesen bírálta ezeket, miszerint „fogyatékosak”, céljaikat tekintve félresikerült piacgazdasági eszközök, amelyeket nem lehet megfelelően működtetni a tervgazdasági környezetben (BAGÓ, 1991). Az alkalmazásuk mögött viszont az a bujtatott megfontolás állt, hogy ezek segítenek a munkanélküliség elrejtésében és megakadályozhatják a nyílt megjelenését (FREY, 2002).

A **rendszerváltás** a már ismertett politikai, gazdasági, társadalmi körülmények megváltozásával járt, amely sürgette az állami intézményrendszer kiépülését és a munkanélküliség hatékony kezelését. A demokratikus kormányzati struktúra legfelső

szintjén a Munkaügyi Minisztérium (MüM) állt, amely a munka világához tartozó ügyekért felelt.¹⁹ Ezt követte a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló **1991. évi IV. törvény** (Ft.) (8§) értelmében létrejött az országos munkaügyi szervezet hierarchiája, élén az Országos Munkaerő-piaci Központtal (OMK). Alárendelt szervei a **megyei és fővárosi munkaügyi központok**, valamint kirendeltségeik komplex feladatellátást nyújtottak a lakosság felé. Gyakorlatilag ők feleltek a jóléti államokra jellemző **passzív munkanélküli ellátások kezeléséért**, a munkaközvetítésekért, és a fokozatosan bevezetett **aktív eszközök** működéséért.²⁰ Az állami intézményrendszer harmadik szereplője, a munkavédelemmel és a munkaügyi hatósági tevékenységgel kapcsolatos közigazgatási feladatok ellátására létrehozott Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF), amely szintén egy központi és területi szervekből állt. A teljes intézményi struktúra tehát a piacgazdaság kiépülésével párhuzamosan jött létre a transzformációs recesszió idején. A kezdeti anomáliákat jól jelezte például az, hogy az állam jelentős központi forrásokkal támogatta a munkanélküliség passzív kezelését, de nem fektetett le kontrollt jelentő szabályokat²¹ (FREY, 2002). A kialakulóban lévő munkaerő-piaci intézményrendszert sokan élesen bírálták, egy újabb „bürokratikus vízfejnek” nevezve (BAGÓ, 1991). Habár legfontosabb problémaként a demokratikus pártok propagandáinak élén szerepelt a munkanélküliség (pl. vállalkozásfejlesztés, átképzés, struktúraváltás, működő tőkebevonás stb.), mindez egy egységes kidolgozott rendszer hiányában a politológus Kéri (1990) szerint joggal felületesnek ítéltető.

Ilyen intézményi környezetben **a hazai ALMP eszközökről** először az **1991. évi (Ft.)** rendelkezett, és eszközgazdának az OMK-t jelölte ki. Ennek értelmében a munkanélküli személyek részvételi jogosultsága nem alanyi joggal járt, hanem finanszírozási és megvalósítási döntéshozatalokkal dőlt el. Az eszközök teljes hazai listájában a következők szerepeltek²²:

- munkaerő-piaci képzés /átképzés,
- munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása,³
- tartós munkanélküliek foglalkoztatásának támogatása,
- **közhasznú foglalkoztatás**
- munkahelyteremtés támogatása,¹
- részmunkaidős foglalkoztatás támogatása**

- korengedményes nyugdíjazás*
- az önfoglalkoztatók munkahely-teremtésének támogatása****, ³
- a munkahely-megőrzés támogatása¹
- foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása
- utazási költségek átvállalása *****, intenzív álláskeresés támogatása⁵
- pályakezdők támogatási formái (munkatapasztalat-szerzés támogatása, foglalkoztatási támogatás)²
- megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatása
- mobilitási támogatás, alkalmi munkavállalói könyv

Összekapcsolva az **eszközök** tárházának bővülését a **transzformációs recesszió** mélyülésével kivehető, hogy a válság következménye, a tartóssá váló munkanélküliség, újabb és újabb eszköz bevezetését kényszerítette ki. Mindezt jól alátámasztja a hivatalos statisztika is (2. *melléklet*), miszerint 1990 és 1993 között több mint 40%-kal nőtt a regisztrált munkanélküliek száma, közel 700 ezer főt érintett a ciklus mélypontján (1993: munkanélküliségi ráta 13%), akik valamilyen segítséget vártak az intézményrendszeren keresztül az államtól.

2.2. Az aktív eszközök és a jóléti ellátórendszerek összekapcsolódása

Az Flt. meghatározta az úgynevezett **biztosítási alapú** munkanélküli ellátásokat²³, amelyekre egy regisztrált munkanélküli személy a korábbi munkaviszonya alapján jogosult egy bizonyos időszakig. Kezdetben ezeken a **passzív ellátási formákon** (biztosítási alapú, munkanélküli ellátások) **volt a hangsúly** (a teljes munkaerő-piaci költségvetés 70-85%-át) és nem az aktív eszközökön. A válság elhúzódásával együtt az érintett célcsoport többsége az ellátások kimerülését követően nem tudott elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon, amivel szembesült a kormány.

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló **1993. évi III. törvény** (Szt.) bevezetésével elkezdte a jóléti ellátási rendszer kiépítését, miszerint a passzív ellátásból kikerült személyek számára a települési önkormányzat **rászorultság elve** szerint **jövedelempótló támogatást** (JPT) (vagy az 1997-től újrászabályozott rendszeres szociális segélyt, RSZS-t) köteles biztosítani.²⁴ Egy 1994-ben készített követéses vizsgálat szerint a mintába került munkanélküli járadékot kimerítőknek mintegy fele JPT támogatásba került át. A biztosítási alapú és a rászorultsági alapú két ellátórendszer

találkozásánál kialakult a jóléti államokra jellemző **szociális háló**, amely elvileg nem engedi a rászorulókat segítség nélkül maradni, de FERGE (1996a) ennek ellenkezőjét állította. A tapasztalatok szerint a regisztrált munkanélküliek harmada passzív ellátásban, harmada rászorultsági alapú ellátásban (JPT) részesült, míg harmada ellátás nélkül maradt (CSOBA, 1996). JPT-ben tehát mindazon munkanélküli részesülhetett, aki kimerítette a járadékjogosultságát, vagy ha újabb munkaviszonyt létesített a megszűnését követően nem volt újabb ellátásra jogosult. A JPT nevével ellentétben nem pótol, nem életminőséget javító szociális támogatási forma, hanem jövedelem nélküliek számára átmeneti egzisztenciát jelent (SEMJÉN, 1996; CSOBA, 2000). Az ellátás jogosultsági kritériumainak megállapítása, a finanszírozás, és a folyósítás szentháromságának teljesítése a **helyi önkormányzatok feladata** lett.²⁵ Kezdetben a jogosultságot korlátozás nélkül megadták, majd időről-időre változó hosszúságú munkaviszony megszerzéséhez kötötték, ezzel is ösztönözve a rászorultak munkaerőpiaci integrációját.²⁶

Az **1995-ös Bokros-csomag** az állami újraelosztás filozófiaváltását hozta magával, többek között a szociális kiadások visszafogását. Eszerint a bőkezű állam a szociális ellátások meglehetősen áttekinthetetlen dzsungelét tartja fenn, amely tarthatatlan költségvetési állapotot eredményezett (SEMJÉN, 1996).²⁷ A Szt. 1995. évi módosítása értelmében a JPT ellátás jogosultságának korlátlan időtartamát 24 hónapra csökkentették, 1996 végéig 90 napos, majd 1997-től pedig 180 napos munkavégzéshez kötötték (TÓTH et al., 1998; GALASI et al., 1999; FREY, 2002; RÁCZNÉ – LEHÓCZKY, 2007).

Itt értékelődött fel a hagyományos aktív eszközökön belül a **közhasznú program szerepe**, ugyanis az ellátási jogosultság megszerzésének közvetlen és sokak számára az egyetlen eszközévé vált, mivel a részvétel munkaviszonynak számított. Az ellátás szigorítását követően tehát a helyi önkormányzatok megnövekedett aktivitással szervezték a programokat egyrészt, hogy átmeneti jövedelemhez juttassák az érintetteket, másrészt újból biztosítási jellegű ellátást kapjanak, ezáltal kikerüljenek azon személyek köréből, akiknek a megélhetéséről az önkormányzat köteles gondoskodni. Ezek az intézkedések **összességében** csökkentették a munkaerőpiac intézményrendszerének felelősségi körébe tartozók létszámát (2. melléklet) az önkormányzatok szociális rendszerének rovására, de nem oldották meg a tartós és tömeges munkanélküliség problémáját.

Az aktív eszközök **finanszírozását** a munkavállalók befizetett járulékaiból a kiadások fedezésére létrehozott két alap, a Munkanélküliek Szolidaritási Alap (SZA), és a Foglalkoztatási Alap (FA) közül az utóbbi fedezte.²⁸ A munkanélküliség tartóssá válásának következtében megnövelték az aktívák költségvetését a teljes munkaerő-piaci kiadásokon belül, ezzel 35-40% fölé emelkedett a részarányuk (FREY, 2002). Recesszió idején a teljes költségvetés meghaladta a GDP 3%-át, ugyanakkor ez az aktívákra és passzívákra szánt forrás nemzetközi viszonylatban alacsonynak számított (DAR – TZANNATOS, 1999). Az aktív eszközök népszerűsége hazánkban mindig is összefüggött az egyes szociálpolitikai és foglalkoztatási törvényekkel, rendeletekkel, vagy az aktuális kormányok gazdasági programjával. Ezen kívül az eszköztár bővülésének **nem volt egységes irányelve**, decentralizáltan sokféle típusa létezett illetve szűnt meg, amelyek átgondolt struktúra hiányában eleve alacsony hatásfokúnak tekinthetők. Az új intézményrendszer nem töltötte be a jó eszközgazda szerepét, hiszen a problémát nem tudta hatékonyan megoldani. A hagyományos aktív eszközök által érintettek létszámának változását a **3. melléklet** tartalmazza.

Napjainkra az **aktív eszközöknek több csoportját** különböztetjük meg; elsőként a legnagyobb, statisztikailag nyomon követhető, hagyományos úgynevezett Flt.-ben rögzített eszközöket, amelyeknek működési feltételeit, célcsoportjait az NFSZ határozza meg. Ezen kívül, például az önkormányzatok közcélú programjait, a Közmunka Tanács illetve minisztériumi hatáskörbe tartozó közmunka programokat, a START kártyacsaládot, az uniós humán-erőforrás fejlesztési projektjeit, valamint olyan járulék- és adókedvezményeket, amelyek álláskereső és egyéb hátrányos helyzetű, vagy megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához és képzéséhez nyújthatóak. Mindezek eredményeként az elmúlt két évtized alatt; „kezelhetetlenül nagy számú, és gyakran egymást átfedő támogatási forma jött létre, a munkanélküliség megelőzésére és az állástalanok munkaerőpiacra való visszatérésének segítésére. Emiatt a munkaügyi szervezetnek sokszor egyazon célcsoport számára is más-más szabályok alapján kellett támogatást nyújtania, aminek az adminisztrációja elviselhetetlen, hatása pedig átláthatatlan volt” (FREY et al., 2007, 9 o.).

3. A HAZAI KÖZFOGLALKOZTATÁS RENDSZERE ÉS ESZKÖZEINEK ELEMZÉSE

Nemzetközi tendenciák szerint az ALMP eszközei egyaránt népszerűek voltak mindkét recesszió idején, különösen három eszköztípus; a közhasznú program, a foglalkoztatási támogatás és a képzés. Ugyanakkor különböző tanulmányok felhívták rá a figyelmet, hogy az aktívák szabályozása gyakran vergődött a kormányok politikai népszerűsítésének csapdájában (BOONE – OURS, 2004; HUDOMIET – KÉZDI, 2008). Itthon az ÁFSZ hatáskörébe tartozó eszközök által érintettek számáról évenként hivatalos statisztika készült a törvényi és intézményi feltételek teljesülését követően, és a 3. melléklet táblázatai jól szemléltetik, hogy az elmúlt két évtized során a közhasznú programok érintették a legnagyobb létszámot, amelyet a legutóbbi válság idején a közcélú munka kiszorított.

Az értekezés két idődimenziójának vizsgálata során *számtalan kérdés* merült fel, például **mi az a közfoglalkoztatás, mi a célja** és az alappillére, vagy mi jellemzi az egyes eszköztípusait? Vajon az eszköztára az elmúlt két évtized során hatékonyabbá vált-e? Mindezeket a bevezetésben megfogalmazott **két kutatási kérdés** összegzi (3.ábra). A vizsgálat **újszerűsége**, hogy a közfoglalkoztatás rendszerét és az egyes eszközeit eddig még nem vizsgálták a gazdasági ciklusokkal összefüggésben.

KONJUNKTÚRACIKLUS – BEAVATKOZÁS
1. Hogyan fejlődött a közfoglalkoztatás eszköztára az elmúlt két évtized során?
2. Milyen alapelvekkel jellemezhető a közfoglalkoztatás, és mennyire tekinthető az eszköztára anticiklikusnak?

3. ábra: A szekunder kutatás főkomponense

Gyűjtőszóval kifejezve közfoglalkoztatásnak, vagy **szubvencionált foglalkoztatásnak** (OECD) nevezzük a másodlagos munkaerő-piacot jelentő programokat; a közmunka, közhasznú, közcélú, és közérdekű munkát, amelyek közül csupán a közhasznú számít az ÁFSZ hatáskörébe.* Egységes **célja elméletileg** az ALMP-hez igazodóan, hogy segély helyett a képességekhez és készségekhez igazított munkahelyet biztosítson, valamint az érintettek minél hamarabb tartósan kerüljenek vissza az elsődleges munkaerőpiacra. Ez

* Az értekezésben használt közfoglalkoztatás szintén gyűjtőszóként használatos.

a törekvés található a „hal helyett hálót adjanak a munkanélkülieknek” elv (FREY 1993; ELEK 1994; KOMKA, 2004). **Gyakorlatilag a** vizsgált közhasznú, közcélú és közmunka programtípusok törvényi és végrehajtási előírásaiban azonban nem található meg a nyílt munkaerő-piaci kimenet explicit megfogalmazása, sokkal inkább a programokban résztvevők tartós munkanélküliségének enyhítése, átmeneti jövedelem biztosítása vagy a munkatapasztalat szerzése. A programokba történő bekerülés és kilépés mindenkor összefüggött a munkaerőpiac passzív eszközeivel, a különböző biztosítási alapú ellátási formákkal (munkanélküli/álláskeresői ellátások), valamint az önkormányzati hatáskörbe tartozó rászorultsági alapú támogatásokkal (JPT, RSZS). Ez utóbbi esetén a Szt. módosításával összekötötték az ellátások jogosultságát a közfoglalkoztatásban való részvétellel.²⁹ A „**segély helyett munka elv**” életbe lépésével az ellátás nem jár ingyen. A segélyezést érintő kritikák gyökere is abból fakad, hogy a „jog alkalmazása beleütközik egy évezredes társadalmi normába, a reciprocitás normájába, amely hosszabb távon valamilyen közelítő egyensúlyt tételez fel adás és kapás, jogok és kötelezettségek között”(FERGE, 1996b, 6. o.).

A közfoglalkoztatás, mint az **állami kontroll** és a paternalista hagyományokat követő eszköz egyik sarkalatos funkciója ezen egyensúly betartatása. Az évtizedek során a programtípusok **célcsoportját** egyre inkább a segélyezettek jelentették. Amennyiben valaki indokolatlanul nem fogadja el a felajánlott, és számára megfelelő munkalehetőséget, részére a segély folyósítását megszüntethetik. A segélyezett csak akkor köteles elfogadni a felajánlott munkakört, ha az iskolai végzettségének, szakképesítésének megfelel illetve eggyel alacsonyabb szintű, vagy az általa utoljára legalább 6 hónapig betöltött munkakör szintjével megegyezik (Ft. 25. §). A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy leginkább a végzettségre vonatkozó kritérium sérül, sok esetben nem is tudnak róla az érintettek (ÖRDÖGH, 2002; FAZEKAS, 2002; JÁSZBERÉNYI – SZABÓ, 2006; SZEGEDI, 2007; FIRLE – SZABÓ, 2007; FREY et al., 2007; CSERES-GERGELY – SCHARLE, 2007; VÁRADI, 2009). Így a rendszer filozófiájában a **munkátlanság egyéni felelősségre** vezethető vissza, azaz társadalmi/kormányzati szinten a probléma egyénekre hárítása történik (FERGE, 2008; CSOBA, 2010; BASS, 2010; VIRÁG – ZOLNAY, 2010).

A segélyezettek szűrése mellett a **rendszer másik pillére, a finanszírozási** érdekelttség fenntartása. A programok támogatásával a helyi önkormányzatokat célozták meg, akik a

segély helyetti munkabér kifizetésével szociális költségmegtakarítást realizálhatnak, míg a törvényben rögzített kötelező közfeladatok ellátása működési költségcsökkentést biztosít.³⁰ Államháztartási szinten végső soron ugyancsak megtakarítást jelent ez a rendszer, tehát a „látványos” foglalkoztatás mögött mindenkor komoly gazdasági érdek áll. Ebből is következik, hogy a **közfoglalkoztatás intenzitása összefügg a mindenkori gazdasági helyzettel**, például dekonjunktúrák idején a kormányok szigorításokat vezettek be a társadalmi nyomás hatására (FERGE, 2008; SPIRÓ, 2009; TAUSZ, 2010).

Itt kell kiemelni azt is, hogy a közfoglalkoztatási programok szervezésénél az **önkormányzatok pénzügyi keretterhe** mindig is eltérő volt, például egy kis létszámú program esetén magasabbak a fajlagos szervezési és adminisztrációs költségek, egy nagyobb létszámúhoz képest. A külföldi példák szerint a közhasznú, közmunka programokat az önkormányzatok a közösségi feladatok pótlólagos finanszírozási forrásának tekintették, ezért gyenge szervezeti végrehajtási struktúrában működtették az integráció szempontját figyelmen kívül hagyva (FREY, 1993). Ezen felül, mint foglalkoztató szerv nem juthat árbevételhez sem a programokból, ezért szigorú elszámolási rendszerben előre meg kellett határozniuk a programok fedezetét, az éves költségvetést, az ellátandó feladatok körét is (ETELVÁRI, 1993; KULINYI, 1995; KOMKA, 2004). Külön terhet jelentett az is, hogy a Munka Törvénykönyve szerint mindenféle támogatott foglalkoztatás esetén a személyek kiválasztásától kezdve, a szerződéskötésen, a járulékfizetésen, bérszámfejtésen át a munkavédelmi előírásokig mindenről gondoskodni kötelesek.

Ugyancsak a programok anyagi érdekelttségét támasztja alá egy a közhasznú foglalkoztatásról készített **költség/haszon** elemzés is. Ha egy járadékos munkanélküli támogatott foglalkoztatottá válik, akkor ezzel megtakarítható az ellátási költsége, valamint a munkabér után magasabb járulékbefizetés történik a TB kasszába. FREY (et. al., 2007) számítása szerint havi viszonylatban a közhasznú foglalkoztatás költségének $\frac{3}{4}$ -ét a megszüntetett ellátás ráfordításaiból ki lehet gazdálkodni.

A közfoglalkoztatás rendszerének a **résztevők** szempontjából két **kulcsfontosságú célja** volt, van és lesz: képes-e reintegrálni, azaz visszavezetni az elsődleges munkaerőpiacra, és ennek érdekében mennyi ideig foglalkoztatnak. A másik aspektusát pedig a rendszer szociális és a biztosítási alapú ellátói rendszerrel való összekapcsolódása adja, miszerint bármelyik programtípusban történő részvétel segíti-e

a későbbi munkanélküli vagy szociális ellátási forma megszerzését. Alapvető elvárás lenne különösen recessziók idején, hogy egy **program anticiklikus** legyen, tehát a foglalkoztatás időtartama legalább a válság fázisával megegyezzen. Ezzel szemben a rendszer sajátos logikája miatt minél több személyt igyekeznek bevonni rövid időre is, ezzel elősegítve az ellátáshoz szükséges jogviszony megszerzését illetve, hogy átmenetileg visszakerüljenek a munka világába. A **reintegráció** ezzel csupán **másodlagos szemponttá** vált, míg az első a programok szervezőinek, az önkormányzatoknak a kiadáscsökkentése.

A következő alfejezetek mindhárom eszköztípust elemzik; definíciója, története, célja és célcsoportja, tevékenységi jellege, finanszírozási feltételei és az érintettek számának szempontjain keresztül. Itt célszerű tisztázni az eszközök által **érintettek száma**, az **átlaglétszám** és az **aktivitási ráta** fogalmát. Az első mindazon személyek számának összege, akik a különböző programokban a vizsgált időintervallum idején (év) akár csak egy napig is egy adott eszköz támogatásában részesültek. Ezzel szemben az átlaglétszám egy korrigált, kumulálódástól megtisztított adat, amely ugyanarra az időszakra vonatkozik, de nagyságrendileg általában kisebb az előzőnél. A harmadik fogalom pedig azt jelenti, hogy az aktív eszközök kedvezményezetteinek számát a regisztrált munkanélküliekkel megnövelt teljes létszámhoz viszonyítják* (FREY, 2002).

3.1. A közfoglalkoztatás legrégebbi eszköze, a közmunka

Mai elődje a XIX. század végén a **Pest, Buda, Óbuda egyesülését** (1873) támogató városfejlesztési folyamat során alakult ki. Ekkor Andrássy Gyula gróf kezdeményezésére megalakult a Fővárosi Közmunkák Tanácsa, amelyet a király törvényben szentesített.³¹ Szerepét tekintve a Közmunkatanács elsődlegesnek a városfejlesztést preferálta, míg a foglalkoztatást csak másodlagosnak (HALMOS, 1999).

Fókuszálva a disszertáció két idődimenziójára, elsőként a **90-es évek recessziójában** a magas munkanélküliséggel küzdő Német-, Finn-, Ír-, és Spanyolországban vezették be a közmunka programokat út-, csatornaépítések, és kommunális munkák elvégzésére, így a legkedveltebb aktív eszközzé váltak (FREY, 1993). Közmunka alatt általában olyan

* Flt.-ben rögzített aktív eszközökben részesültek száma/regisztrált munkanélküliek száma (3. melléklet alapján például 2006 összes érintett 192 777 fő, a regisztráltak 13,8%-a)

tevékenységeket definiáltak, amelyeket az állam és az önkormányzati hatóságok közterhekből befolyt bevételekből végeztet el. Gazdasági válsághelyzetek idején ezt az eszközt a munkanélküliség ellenszereként, a foglalkoztatás növelésének egyik lehetséges formájának tartották. Hazánkban **1996-tól indították újra** a Közmunkatanács felállításával, viszont a vizsgált transzformációs recesszió mélypontja 1993-ban volt, tehát **nem anticiklikusnak** szánták, hanem az elhúzóódó foglalkoztatási és szociális problémák enyhítésére. HALMOS (1999) a Közmunkatanács létrejöttét kettős céllal magyarázta; egyrészt a foglalkoztatáspolitikai összkormányzati megerősítésével, másrészt egy olyan paradigmaváltásnak a megjelenítésével, amely a passzív segélyezés helyett a munkahelyteremtésre, a munkaerőpiacra történő visszakörnyezet támogatására fókuszált. A regisztrált munkanélküliek száma még mindig 500 ezer feletti volt (1997), viszont égetőbb problémát jelentett a tartósan munkanélküli, rászorultsági alapú ellátásban (JPT, 1997-től RSZS) részesülők számának megduplázódása (1993: 123 500 fő, 1996: 218 000 fő, 2. melléklet).

A **programok célcsoportját** ezek a versenyszférából és a munkanélküli ellátásból kiszorult személyek jelentették, akiknek hasznos és a társadalom által elfogadható új értéket létrehozó foglalkoztatási formát biztosított a közmunka (HALMOS, 1999; FAZEKAS, 2002). A közfoglalkoztatás első alappillérehez igazodva, ezen eszköznek is az **elsődleges célja** a célcsoport munkavállalási hajlandóságának tesztelése volt illetve, hogy lehetőséget nyújtson a munkahelyi tapasztalatszerzésre. Mindezen kívül alkalmas a munkanélküliség csökkentésére (akárcsak a többi ALMP), és az elmaradott térségek felzárkóztatását komplexen szolgálja (TAJTI, 2009).

A **közmunka tevékenysége rendszerint** alacsony presztízsű, nehéz fizikai munka; kommunális, környezetvédelmi, közúthálózat fenntartási munkálatok, és árvízvédelmi feladatok ellátása. Ebből eredő hátránya, hogy **szezonális munkavégzési forma** (egyes projektek a nevükben is jelzik téli/nyári közmunkák), így a résztvevők készségeinek fejlesztésére, vagy munkájuk meg- illetve elismerésére nincs mód és idő. A tényleges és tartós elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedésnek pedig ez az egyik legfontosabb feltétele, amit a rendszer struktúrája nem tesz lehetővé.

A **finanszírozási rendszere** közvetlen költségvetési forrás alapú, kezdetben a támogatások odaítélését szintén központi pályázati rendszerben végezték, ahol az akkori kormány, a Közmunkatanács, az illetékes miniszter (szociális és családgazdasági területről

1998-2002), és a megyei munkaügyi központok voltak érdekeltek. A nyertes pályázatokat a közmunkák szervezésére elkülönített költségvetési előirányzat terhére támogatták, melynek törvényi feltételrendszerét a 49/1999. (III. 26.) kormányrendelet szabályozta.³² A pályázók köre sokszínű; települési önkormányzatok illetve társulásaik, közhasznú társaságok, egyes ágazatok nagy foglalkoztatói, többnyire állami tulajdonú vállalatok (MÁV, Vízügyi Igazgatóság, stb.), regionális, megyei területfejlesztési tanácsok stb. A vissza nem térítendő támogatásokat a foglalkoztatott személyek munkabérére, a munkavégzéshez szükséges tárgyi eszközökre, és a munka-alkalmassági vizsgálat költségeire lehet fordítani. A pályázati feltételek, például a szükséges önerő (10%) nagysága, az évek során számtalanszor változtak a népszerűség, illetve az érdekeltség megteremtése céljából (kezdetben többnyire az önkormányzatoknak szánták).

Az Állami Számvevőszék zárójelentése szerint ezt a rendszert a kiszámíthatóság és a számonkérhetőség jellemezte (ÁSZ, 2002). Ennek is köszönhetően több **nagyméretű közmunka program** valósulhatott meg; környezetvédelmi, árvízvédelmi, infrastrukturális beruházások; M3-M30 autópálya-építés, MÁV projekt, turisztikai desztinációk karbantartása (Balaton), Vásárhelyi-terv, "Élhetőbb Faluért" program.

A közmunkában **érintettek számáról** a következő tendenciát lehet megállapítani. Az első időintervallumban, 1996-1998 között nagyon népszerű volt ez a programtípus (HALMOS, 1999; FREY 2002). 1997-ben, amikor az értekezés debreceni panelvizsgálatában szereplő közmunka program is futott, több mint 1300-1400 település szervezte meg ezeket közel 30 ezer fő részvételével. A politikai ciklusváltás idején (1998-2002) a Fidesz–FGKP-MDF koalíciós kormány megszüntette a Közmunkatanácsot, decentralizálta és harmadára csökkentette a támogatási előirányzatot (FEKETE, 1999). 2002-től viszont ismételten a szocialista kormány került hatalomra, amely összehívta a Közmunkatanácsot, továbbá növekvő forrásokkal és pályázati lehetőségekkel támogatta ezt az eszközt (2003-2006 között ötszörösére nőtt az érintettek száma). A közcélú program (2001) megjelenését követően (településszintű közfeladatok ellátására) megváltozott az eszköz **területi jellege**, ugyanis ettől kezdve a települési határokat átlépő, nagyobb volumenű **kistérségi, regionális feladatok** integrált és költséghatékony megvalósítására szolgáltak (HALMOS, 1999; CSOBA, 2001). Földrajzilag a leghátrányosabb helyzetű megyékre koncentráálódtak, amely részben a képzetlen és hátrányos helyzetű személyek magas arányával magyarázható,

részben pedig a földrajzi adottságokból (árvízvédelmi, erdészeti, környezetvédelmi feladatok) fakad. Az éves minisztériumi jelentések alapján **2003-2009** között kifejezetten a hátrányos helyzetű munkanélküliek, elsősorban roma származásúak foglalkoztatása, az életkörülményeiknek javítása, és a **leszakadó kistérségek támogatása volt a cél**, amely a pályázati feltételek tudatos alakításával valósult meg. Ennek eredményeként a források és a foglalkoztatottak közel fele négy megyében (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar, Borsod-Abaúj-Zemplén és Békés) koncentrálódott. Számtalan kutatás és tanulmány megerősíti, hogy a közmunka programok a kisebb települések kedvelt eszköze a tartós foglalkoztatási és szociális gondjaik enyhítésére (HALMOS, 1999; SZMM, 2003, 2004, 2005, 2006; FREY, et al., 2007).

3.2. A közhasznú foglalkoztatás bemutatása

A nemzetközileg elfogadott **definíció** szerint ez a közfoglalkoztatási eszköz, „a munkanélküliség alternatívája, az állástalanok munkaerő-piaci reintegrációját átmenetileg biztosító kényszermegoldás, amely a piaci erők természetes munkahelyteremtő képességének az elégtelensége miatt, a versenyszféra működését nem zavaró módon hoz létre közpénzek támogatásával pótlólagos munkaalkalmakat a közületi és nonprofit szektor közérdekű feladatainak ellátására” (FREY, 1993. 30. o.).

A program **funkciói közül** a következőket fontos kiemelni:

- növeli a munkaügyi központok által felkínált állások számát,
- lehetővé teszi munkavállalási hajlandóság tesztelését,
- jövedelemhez juttatja azokat, akik kimerítették jogosultságukat a munkanélküli ellátásra, illetve ezzel a munkaviszonnyal segíti őket az ellátáshoz szükséges jogviszony megszerzésében
- munkaalkalmat jelent mindazoknak, akiknek a normál (nem támogatott) állásokban történő elhelyezkedése esélytelen
- biztosítja a munkahelyi tapasztalatszerzést, amely növelheti az egyén elhelyezkedési esélyeit (FREY, 1993, 2002).

A közhasznú programok **története** az 1920-as és 30-as évek infrastrukturális beruházásaihoz nyúlik vissza, amikor a magas munkanélküliséggel küzdő térségekben a különböző társadalmi csoportok között egyenlőtlenül oszlott meg a munkaerő-fölösleg. Ezt követően a 4. K-ciklus válságában (1973-74) lett ismét népszerű Európa szerte (Belgium, Finnország). **A 80-as évek** második felében sorra megszüntették őket

(Hollandia, Nagy-Britannia), és a foglalkoztatáspolitikai szakutatójának bélyegezték átmenetisége miatt (FREY, 1993). Újbóli népszerűségét a 90-es évek recessziójának köszönheti, hazánkban, mint első piacgazdasági eszközt, 1987-től indították el (2.1 fejezet).

Kutatások szerint az ekkori **célcsoportját** a szakképzetlen, iskolázatlan, kétkézi dolgozók jelentették, akik sokszor nehezen fegyelmezhető, büntetett előéletű, többnyire cigány származású személyek voltak. A kommunizmus utolsó éveiben a tanácsok központi forrásokhoz jutottak közterületi, köztisztasági kertészeti, egyéb célzatú programok szervezésre, amelyekben a „közveszélyes munkakerülő” bélyegét elkerülve a munkanélküliek kötelesek voltak részt venni (ZÁVADA, 1987; BAGÓ 1991; FREY, 1993). A rendszerváltást követően az 1991. évi Ftt.-ben rögzítették az eszköz legfontosabb feltételeit, de hiányosan definiálták a célcsoportját, ugyanis nem írták elő a munkaügyi központok által kiközvetített regisztrált munkanélküliek részvételének kritériumát, vagy a foglalkoztatás időtartamát. Az évek során számtalan módosítás történt, ám legdrasztikusabb a 2001-2002. évi (minimálbér-emelés stb.) gazdasági és foglalkoztatáspolitikai döntések járultak hozzá a célcsoport összetételének megváltozásához. Az idősebbek, romák, a megváltozott munkaképességű személyek, stb. bevonása után ugyanis az átlagosnál magasabb támogatás járt, amely a résztvevők demográfiai összetételében nyomon követhető. Földrajzilag a közmunkákkal párhuzamosan a legrosszabb munkaerő-piaci paraméterekkel rendelkező megyékben volt magas az arányuk, ahol „utolsó mentsvárként” tartották számon őket (Somogy, Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Szabolcs megyék) (FREY et al., 2007).

A közhasznú programok **tevékenységi köre** a legsokoldalúbb a három közfoglalkoztatási forma között:

- a lakosságot, települést érintő közfeladatok
- az önkormányzat által helyi rendeletben önként vállalt feladatokra (Ftt. 2000. évi módosítása)
- közhasznú tevékenységek

A közfeladatokat először az 1990. évi Önk. (8. §) határozta meg meglehetősen széles határokkal; az egészségügyi és szociális gondozástól kezdve az idegenforgalomig számos munkavégzési lehetőség tartozhat hozzá, amelyek elvégzése a helyi közösség és a település érdekeit szolgálja. Természetesen ez az adott település helyzetétől és

adottságaitól függően változik, és számtalan a piac által nem vagy részben kielégített keresletet lehet feltárni:

- személyi szolgáltatás terén: házi ápolás, idősgondozás, ebédhordás, gyógyszerkiváltás, családsegítés stb.
- környezeti gondozás terén: településfejlesztés, városrendezés, műemlékvédelem stb.
- közművelődési feladatok területén: közcélú szolgáltatások megszervezése, hagyományörző programok lebonyolítása stb.
- környezetvédelem terén: környezeti károk helyreállítása, csatornahálózat rendben tartása, árvízvédelem, szelektív hulladékgyűjtés stb.

Az Szociálpolitikai és Foglalkoztatási Hivatal felmérései azonban nem bizonyították a programok differenciáltságát. Az összes program tevékenysége szerint 4 főtípusba sorolható, eszerint 2001-ben az érintett résztvevők 77,7%-a kommunális feladatok elvégzésében (2005: 80,4%), 7,1%-a egészségügyi és szociális téren (2005: 6,1%), míg átlagosan 4-5%-a művelődési feladatokban, és 10%-a egyéb munkakörökben dolgozott (SEBŐK – SZIKLAI, 2006; FREY et al., 2007). Jogszabályi értelemben a közhasznú és a 2001-ben bevezetett közcélú programok között nincs különbség, ugyanis mindkettőt a település közfeladatainak ellátása céljából szervezik, viszont eltérő működési és finanszírozási feltételekkel.

A **finanszírozási feltételeket** az Flt. hiányosan határozta meg, de időközben számtalanszor változtak. A munkáltató adott területeken alkalmazott munkanélküli után a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségeinek³³ legfeljebb 70%-os megtérítésére kérhetett támogatást adott időszakra (Budapesten 60%) egy éves (prioritással rendelkező foglalkoztatás esetén 90%-os). A törvény a közmunkához hasonlóan itt is az önkormányzatokat célozta meg, és ugyanúgy az ellátás nélkül lévő személyek bevonását ösztönözte.³⁴ Később a munkáltatók köre fokozatosan bővült; civil szervezetek, közfeladatot ellátó intézmények és szervezetek, nonprofit gazdasági társaságok stb. (TAJTI, 2009). 1994. évi módosítást követően egy jövedelem pótló támogatásban részesülő személy köteles volt elfogadni a felajánlott közhasznú munkát akkor is, ha a felkínált állás követelményszintje eggyel alacsonyabb volt az iskolai végzettségénél, különben 6 hónapra kizárhatták a segélyezettek köréből. Emellett ez a módosítás enyhítette a korábbi finanszírozási feltételeket, ugyanis a 30%-os önrész helyett már

10%-kal is pályázhattak a szegényebb önkormányzatok (VARGA, 1994; ÖRDÖGH, 2002; FREY, 2002).

Szabályozták a **támogatás időtartamát**, miszerint egy munkavállaló foglalkoztatásának finanszírozása folyamatosan legfeljebb egy évre állapítható meg, s ezt követően két éven belüli ismételt foglalkoztatása bármely munkaadónál csak akkor engedélyezhető, ha az álláskereső nem jogosult biztosítási alapú ellátásra.³⁵ A **munkaviszony éves folyamatossága** ugyanakkor egy kezdeti kiskaput adott a munkáltatók számára, hiszen rövid megszakításokkal egy megfelelő személyt évekig foglalkoztathattak. A korlátozás háttérében a közfoglalkoztatási rendszer sajátos logikája állt, hogy minél több személyt tudjanak bevonni a programokba, ezzel elősegítve a munkanélküli ellátáshoz szükséges jogviszony megszerzését illetve, hogy ha rövid időre is, de visszakerüljenek a munka világába.

A 3 vizsgált eszköz közül itt a legkönnyebb nyomon követni az **érintettek létszámát**, ugyanis az Flt.-ben rögzített aktívaként kezdetektől fogva szerepelt a munkaügyi intézményrendszer nyilvántartásában. Az érintettek száma 1991-ben még csak 10 ezer fő feletti volt, de a következő évre megháromszorozódott (34670 fő). Ez a tendencia egészen 1996-ig tartott (141 258 fő), amikor az előző évhez képest 51%-kal több volt a résztvevő (2-3. *melléklet*). Ekkor a regisztrált munkanélkülieknek már közel 6%-át érintette ez a programtípus (1992-ben 2,6%). Mindennek háttérében részben a recesszió során kialakult foglalkoztatási és szociális problémák elhúzódása állt, részben pedig az Szt. 1994.évi módosítása, miszerint a JPT ellátásban részesülőknek el kell fogadnia az önkormányzat által felajánlott közhasznú munkát, amit az 1995-ös Bokros-csomag csak megerősített (FREY, 2002). 1996 után fokozatosan csökkent az érintettek létszáma, 2000 és 2002 között több mint 80 ezer főt támogatták. A kormányváltással a támogatások mértékét háromszorosára növelték, és a közhasznú program egyfajta „segélyezési nagyüzemet” jelentett (SZALAI, 2004). 2004-2008 között a hivatalos statisztikák szerint az ALMP-ben érintettek összlétszámának közel felét a közhasznú programok résztvevői tették ki (átlag 60 ezer fő), ami drasztikusan lecsökkent 2009-re (20507 fő) a nemzeti közcélú program miatt (2-3. *melléklet*).

3.3. A közcélú munka bemutatása

A közfoglalkoztatás harmadik vizsgált típusa, hazánkban kétség kívül a legfiatalabb eszköz, és nem tartozik az ÁFSZ hatáskörébe (Flt.). A közcélú munka **hivatalos meghatározása** szerint; a települést érintő közfeladat ellátása céljából szervezett munka (Önkt.), amely magában foglal minden olyan tevékenységet, amelyet valamilyen jogszabály önkormányzati feladatoként fogalmaz meg (1993. évi III. tv. 37/A; 75/2009. (IV.8.) Korm. rendelet). Ezen felül olyan közhasznú feladatokat is érinthet, amelyek jogszabály kötelesek illetve adott helyi rendeletben önként vállalt tevékenységek.

A közcélú programok **története** országoként eltérő, de mindenhol a munkaerőpiac allokációs funkciójának korrekciójára alkalmazzák, közpénzeken létrehozott másodlagos munkaerőpiac fenntartásával. Szlovákiában a legsikeresebb eszköznek tekintették a 90-es évek második felében, annak a vezetői döntésnek köszönhetően, hogy a pályázatokban csak profitorientált cégek vehettek részt, kizárva az állami intézményeket. Ezzel a beavatkozással tényleges keresletnövelő hatást ért el a kormány, és nagy volumenű autópálya, gátépítési munkákat végeztetett el regisztrált munkanélküli személyek folyamatos foglalkoztatásával (HUDOMIET – KÉZDI, 2008). **2001-ben vezették** be hazánkban, és ugyanúgy a közfoglalkoztatás két pillérét, a segélyezettek szűrését és ellátási jogosultságának megszerzését segíti, továbbá az önkormányzatok közfeladatainak költségtakarékos ellátását szolgálja (GALASI – NAGY, 2003). **Tevékenységeinek sokfélesége** a közhasznú programok palettájával megegyezik, hiszen a személyi szolgáltatásoktól kezdve a környezetvédelemig számtalan kommunális (közterületek tisztántartására, megóvására, ápolására), egészségügyi (idősgondozási tevékenységek ellátására), kulturális vagy oktatási területen létrehozott munkakörben foglalkoztatható a segélyre jogosult, és az együttműködést vállaló személy.

Az eszköz **célcsoportját** a jogszabály (1999. évi CXXII. tv.) egyértelműen lehatárolja, miszerint az önkormányzatok illetékességi területén élő, aktív korú, rendszeres szociális segélyben (RSZS) részesülők jelentik. Itt célszerű kitérni a segélyezettekkel kapcsolatosan néhány tényre a közfoglalkoztatás rendszerének mélyebb megértéséhez. A **segélyezettek** között **klasszikusan két csoport** különböztethető meg, az egészségkárosodottaké (2001 kb. 5-6%) és az aktív korú nem foglalkoztatottaké. Egyes becslések szerint 25 akár 50%-uk (SZEGEDI, 2007; DÖGEI – MÓD, 2007) nem

vonható be a rendszeres munkavégzésbe (kor, egészségi állapot, életvezetési problémáik, stb.), tehát a programok potenciális résztvevőinek száma kisebb, mint a teljes ügyfélkör.³⁶ Miután 2000-ben a JPT ellátást megszüntették, a rászorultsági alapú ellátási rendszer szigorúbb szabályai elriasztották a korábbi ügyfelek egy részét. Egy kutatás szerint az RSZS rendszerébe való beáramlás mértéke és a közcélú foglalkoztatottak létszáma közötti szignifikáns összefüggés negatív (FAZEKAS, 2002). 2001 után viszont folyamatosan (2. melléklet) növekedett a segélyezettek száma, egyre nagyobb terhet jelentve az önkormányzatoknak, mivel mindenki számára megfelelő munkát kellene felajánlania a további jogosultság megszerzéséért. Általánosságban igaz az, hogy nemcsak a **település mérete és a segélyezettek száma között lineáris az összefüggés**, hanem a méret és a munkalehetőségek száma között is, ezért lehetetlen a teljes ügyfélkör számára biztosítani az átmeneti munkavégzést (CSOBA, 2000; CSÁKI et al., 2007; FERGE, 2006; UDVARI – VARGA, 2010).

A közcélú programok **finanszírozását** az önkormányzati érdekeltség jellemzi, ezen kívül kezdetektől fogva kedvezőbb pénzügyi konstrukcióban lebonyolíthatóak, mint a közmunka illetve közhasznú programok. Ezen kizorító hatásán túl további előnye, hogy az önkormányzat további szervet is megbízhat a programok szervezésével, például egy résztulajdonban lévő közhasznú társaságot. A Magyar Köztársaság költségvetési törvénye évente meghatározta a közcélú programok normatív, kötött felhasználású támogatási forrását, amely településenkénti évi 500 ezer forintos alapösszegeből, és a segélyezettek illetve a közcélú munka keretében foglalkoztatottak száma alapján számított kiegészítő keretből állt.³⁷ Ez a finanszírozási struktúra **felülről korlátolt és területileg differenciált** volt (forrása központi költségvetés, MPA), amelyből a lokális szereplők előleg biztosítási rendszer keretében forráshoz jutottak. A támogatás a ledolgozott munkanapok után járt.³⁸ Kezdetben az Állami Számvevőszék jelentése a rendszer sikertelenségét hangsúlyozta, sőt több döntéshozóval készített interjúban a programtípus megszüntetését indítványozták (ÁSZ, 2002; FREY, 2002). Többek között ÖRDÖGH (2002) is felhívta rá a figyelmet, hogy egy személy foglalkoztatása esetén a közhasznú státuszban a kiadások 70%-a, míg közcélú esetén a 100%-a támogatott. Ezzel az önkormányzatok a legolcsóbb aktív eszközzé vált, és társadalmi hasznuk miatt a nettó költségeik is alacsonyak voltak (HUDOMIET – KÉZDI, 2008). Ugyanakkor a támogatási rendszer többszöri változtatásával a megvalósításukhoz szükséges feltételek (szervezési infrastruktúra, személyi feltétel, tárgyi feltétel stb.) hiánya évről évre

nehezítette az önkormányzatok helyzetét, sőt állandó pályázati forrásfüggést generált ellehetetlenítve a megfelelő munkavégzést.

A résztvevők foglalkoztatási időtartamának kezdeti 30 napos minimumát csak 2005-ben³⁹ emelték 12 hónapra (FIRLE – SCHARLE – SZABÓ, 2007). DÖGEI és MÓD (2007) külön vizsgálta a foglalkoztatás szezonálisát, miszerint a foglalkoztatottak létszáma tavasztól kezdve emelkedik, majd a téli hónapokra kifut. Ebből is nyilvánvaló, hogy ez a foglalkoztatási típus még inkább rövid, átmeneti foglalkoztatást biztosít, ami nem segíti a résztvevők munkaerőpiacra történő visszatérését, egy esetleges védett státuszú védelmét egy hosszabb recesszió esetén.

Az eszköz által **érintettek száma** évről évre nőtt, 2003-2008 között pedig elérte az évi 190 ezer főt is (lásd 3.4 fejezet, 3. táblázat). Az aktív korú rendszeres szociális segélyezettek részvételéről, illetve a programok tapasztalatairól szóló kutatások (JÁSZBERÉNYI – SZABÓ, 2006; SZEGEDI, 2007; FREY et al., 2007; DÖGEI – MÓD, 2007) néhány releváns megállapítását fontos kiemelni. A 2001 után elindult a programszervezések futószalagja, és a közcélú programok területi lefedettsége elérte a 100%-ot (2001-2007). Mindeközben a segélyezettek létszáma (2. melléklet) 5 év alatt dinamikusán nőtt 36,8%-kal (94 ezerről 158 ezer főre), ugyanakkor a közfoglalkoztatásban résztvevők aránya 14%-kal csökkent. Ezek szerint a rendszer nem volt képes ellensúlyozni az ellátásban részesülők számának emelkedését, hiába létezett 3-féle program eltérő célcsoportok és feltételek mellett. A kutatók egyhangú megállapítása szerint a „segély helyett munkát” elv komoly akadályokba ütközött már a 2009-es „Út a munkához” program előtt is. Ennek egyik legfőbb oka a központi finanszírozási források stagnálása, illetve fokozatos csökkentése. „Ilyen anyagi feltételekkel tehát nem meglepő, ha az önkormányzatok csak részben tudtak eleget tenni a segélyezettek foglalkoztatásával kapcsolatos fokozott elvárásoknak. Az is nyilvánvaló, hogy a szinte változatlan nagyságú forrásokból – növekvő minimálbér mellett – csak kevesebb létszám foglalkoztatható” (SZEGEDI, 2007, 12. o.).

Földrajzi aspektusból nézve a munkanélküliek megoszlásához hasonlóan a szociális rászoruló aránya is differenciálódik az ország gazdasági fejlettsége szerint (keletnyugati lejtő). A legrosszabb gazdasági és társadalmi mutatókkal rendelkező déldunántúli, észak-magyarországi, illetve az észak-alföldi régiókban a legnagyobb a közfoglalkoztatásban résztvevők száma. Egy klaszteranalízis konklúziója szerint: „A

súlyos gazdasági és társadalmi hátrányokkal birkózó kistelepülések mind a közcélú foglalkoztatás keretében ledolgozott napok számában, mind pedig az erre igénybe vett központi források mértékében jóval országos lakosságárányuk felett vettek részt a hazai közfoglalkoztatásban. Nem tévedés tehát a közcélú munkáról kijelenteni, hogy egyre nagyobb mértékben válik a súlyosan hátrányos helyzetű települések eszközévé. A közcélú foglalkoztatás – a közfoglalkoztatás más elemeivel együtt – az érintettek jelentős része számára a **legális munkajövedelem-szerzés fontos, sok esetben kizárólagos eszköze**”(FREY et al., 2007, 92. o.).

3.3.1. Út a munkához program

A válság és az anticiklikus beavatkozás kontextusában be kell mutatni a 2009-ben bevezetett országos méretű, „Út a munkához” (UMA) elnevezésű közcélú programot. Nemzetközi szinten ehhez hasonló kiterjedt nemzeti programok szervezése főleg északi és a kontinentális Európára jellemző. Bizonyos kritériumok mellett bárki részt vehet bennük, és olyan univerzális eszközök, amelyekben a célcsoport egyszerre csak egyféle kezelést kap függetlenül a résztvevők heterogén paramétereitől. A célkitűzésük gyakran homályos, amelyek az intézkedés sikerességét is megkérdőjelezhetik (HUDOMIET – KÉZDI, 2008).

A program **hazai bevezetésének** számtalan előzménye volt. Az Országgyűlés által elfogadott egyes szociális és foglalkoztatási törvények módosításáról szóló 2008. CVII. törvény (Eszft.) (2008. december 15-én), illetve a kapcsolódó végrehajtási rendeletei alapvetőleg differenciálták a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű, aktív korú személyek ellátórendszerét⁴⁰, és a közcélú foglalkoztatásban is változásokat hoztak. Szűcs Erika, szociális és munkaügyi miniszter, mindezt szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai paradigmaváltásnak nevezte, amely egy új modellben segíteni kíván a települések önkormányzatain a kooperációk megerősítésével és a piaci szereplők bevonásával (SZŰCS, 2009; PIRISI, 2009; SIMON, 2008; KOVÁCS – RÁCZNÉ, 2009). A program **legfontosabb céljai** között szerepeltek; a segélyezettek munkaerő-piaci pozíciójának javítása, a foglalkoztatás növelése, a segély munka ellen ösztönző hatásának mérséklése. Alapelveiben pedig a társadalmi szolidaritás és egyéni felelősség elvét, a közteherviselést, vagy a szankciók következetes alkalmazását fogalmazta meg.

Ennek a közcélú programnak a **célcsoportját** egy új rendszerben határozták meg. Az új törvény (Eszft.) a korábban RSZS-ben részesülők táborát differenciálta (37/B§), és bevezette az „**aktív korúak pénzbeli ellátásának**” két típusát. A rendelkezésre állási támogatásban (RÁT, 37. § (1) bekezdés) részesülhet az a személy, akinek az aktív korúak ellátására való jogosultságát megállapították, regisztrált és együttműködő álláskereső, neki fel nem róható okból nem vesz részt a közfoglalkoztatásban, vagy olyan képzésben érintett, amelynél nem jár keresetpótló juttatás. Az ellátás havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege (2009: 28.500Ft). A jogszabály szerint a RÁT-ban részesülők jelentették a közcélú foglalkoztatás **potenciális ügyfélkörét**. A hagyományos RSZS (37/B. §) innentől kezdve csak annak jár, aki rendszeres munkavégzésbe nem vonható be, mert egészségkárosodottnak minősül, vagy betöltötte az 55. életévét, vagy 14 éven aluli kiskorú gyermeket nevel⁴¹, és nem tudja elhelyezni napközbeni ellátást biztosító intézményben. Az RSZS folyósításának továbbra is feltétele a települési önkormányzat által kijelölt szervvel történő együttműködés (Szt. 37/D. § (4) általában a családsegítő szolgálat). A segély számítási módja nem változott, havi legmagasabb összege nem haladhatja meg a nettó minimálbért (2009: 57.815Ft). A törvény a korábbiakhoz hasonlóan lefektette a szankció szabályait is, például (37/F §) meg kell szüntetni az ellátásra való jogosultságát annak a személynek, aki a felajánlott és megfelelő munkalehetőséget nem fogadja el, vagy a közfoglalkoztatási munkaviszonyát megszünteti stb. Végso soron 3 évre kizárható valaki az ellátórendszerből, ám gyakorlatilag ez ritkán fordul meg.⁴²

Az „**Út munkához**” **program újdonsága**, hogy a közfoglalkoztatás eddigi rendszerét, a különböző programokat megpróbálta együttesen éves terv keretében kezelni. Korábban az egyes programok szervezése egymással párhuzamosan történt, és többnyire eltérő felelősségi kompetenciákba tartoztak. Az egyes típusok célcsoportja eltérhetett egymástól, az aktuális pályázati kiírásoknak megfelelően. Általában véve a közcélú programoknak volt a legszűkebb a bemenete, hiszen csak az RSZS-ben jogosultaknak szólt. A jogosultsági kritériuma ugyanis jövedelemhatárhoz kötött, így ha egy munkanélküli személy háztartásában valaki tartós munkaviszonnyal rendelkezik, akkor már túlléphette ezt a határt. A közhasznú és közmunkaprogramok merítése szélesebb körű volt, az ellátás nélküliek vagy regisztrált tartós munkanélküliek is belekerülhettek (CSOBA, 2010). Az új törvény tehát a 3 program típus összehangolását a települési önkormányzatokra bízta egy **éves közfoglalkoztatási terv (36§)** formájában.⁴³

A terveket az ÁFSZ által szolgáltatott adatok, és előrejelzések, valamint az önkormányzati adatbázisok alapján készítették el a helyi döntéshozók. Ebben kulcsfontosságú szerepe lehet a jó együttműködésnek, az állandó kapcsolattartásnak az önkormányzatok, munkaügyi kirendeltségek és a családsegítő szolgálatok között.⁴⁴ Az előzetes tervezetet a polgármester, illetve társulás esetén a társulási megállapodásban kijelölt személy köteles volt elküldeni az ÁFSZ-nek előzetes véleményezésre, továbbá 2000 fő feletti település esetén a helyi Szociálpolitikai Kerekasztal részére. A jóváhagyott terveket minden év február 15.-éig, 2009-ben április 15.-éig el kellett fogadnia a települési önkormányzatok képviselő testületének, illetve társulás esetén a döntéshozó szervnek.⁴⁵

UDVARI és VARGA (2010) egy **komplex felmérést** készített a 7 leghátrányosabb helyzetű kistérségben lévő települések közfoglalkoztatási terveiről, miszerint mennyire szolgálták a tartós munkanélküliek visszavezetését. Az elemzett tervek többnyire a hiányról szóltak, ami részben magyarázható azzal, hogy a FSZH hivatalos tájékoztatója elkészített és csupán 3 hónap állt rendelkezésre egy új rendszer felállításra. A tervek 88%-a minimális célokra törekedett, azaz csupán a törvényi szabályoknak való megfelelésre. Minél nagyobb viszont egy adott település mérete, annál felkészültebb szakmai gárdával és minőségileg jobb tervvel rendelkezett. A foglalkoztatási lehetőségek feltárásánál többnyire nem támaszkodtak a piaci szereplők keresletére, kevés helyzetfelmérést tartalmaztak, amelyek összességében a foglalkoztatás eredményességét kérdőjelezték meg. Az önkormányzatok menedzsmentjéről megállapították, hogy a megszokott adminisztratív szisztéma (kisüzemi méret) fenntartásával a közfeladatok költséghatékony ellátására és a szociális költségmegtakarításra törekedtek, a résztvevők munkaerő-piaci integrációja helyett. Természetesen voltak „**jó gyakorlatok**” is, amelyekkel az UMA országjáró konferenciáin, illetve az ÁFSZ honlapján találkozni lehetett (Szeged, Ózd, Túrlevándi, Udvari, Dombóvár stb.). Több vidéki település a mezőgazdasági adottságaira alapozott, és kisebb fejlesztési ötletekkel a **helyi gazdaság erősítését** és az önfenntartást szorgalmazták. Ez egyfajta iránymutatást is jelenthet a jövőre nézve, miszerint a helyi döntéshozók és a lakosok egy tudatosabb, fenntarthatóbb rendszert kívánnak működtetni.

Az UMA **finanszírozásának elve** az önkormányzatokat a segélyezett aktivitásának növelésére ösztönözte. Míg az RSZS-re jogosultak esetén 90:10%-os a központi és önkormányzati támogatás aránya, a RÁT esetén 80:20%, addig a közcélú esetén az

önkormányzatok a foglalkoztatással összefüggő személyi kiadások (munkabér, bérjellegű juttatások, és közterhek) 95 %-át a központi költségvetésből igényelheték.⁴⁶ A fennmaradó 5%-ot beépítették a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások fedezetére biztosított állami hozzájárulásba. A finanszírozás tehát teljesen átalakult, a korábbi felső korlátos támogatás helyett egy nyitott rendszer lépett életbe. A helyi szereplőknek ezzel anyagi érdekévé vált a közfeladatokon túl a helyi beruházásokat, vagy egyéb tevékenységeket közcélú dolgozókkal elvégeztetni. Ezzel indirekt módon a közfoglalkoztatás **kiszorító hatását** támogatják, miszerint az olcsó munkabérből kifolyólag a helyi vállalkozóktól elveszi a munkalehetőséget.⁴⁷

Az **érintettek létszámával** kapcsolatban a döntéshozók nem vették figyelembe a korábbi évek tapasztalatait, ugyanis a létszám évek óta finanszírozási és szervezési korlátokba ütközött, valamint főleg kistélepléseken a rendelkezésre álló munkalehetőségek maximumába. Eszerint önmagában is **kudarca ítéltnek** nevezhető volt az a cél, hogy a segélyezettek a korábbinál nagyobb arányban átmenetileg dolgozzanak (CSOBA, 2010; FREY et al., 2011). A programról szóló szakmai viták másik tárgya a foglalkoztatás időtartamára vonatkozott, miszerint az előterjesztésben a korábbi gyakorlattal ellentétben 63 ezer fő egész éves hatórás foglalkoztatását támogatták. Ezzel szemben a jogszabályban évi 90 munkanap munkavégzési időtartam és legalább hatórás napi munkaidő követelménye jelent meg (KOVÁCS – RÁCZNÉ, 2009; SZŰCS, 2009; CSOBA, 2010). A döntéshozók az UMA elsődleges célcsoportjának a munkaképes RÁT-osok körét jelölték meg, amelyet a tervezéskor 130 ezer főre becsültek. Ezzel szemben 2009 októberében **a potenciális ügyfélkör megnövekedett** létszámával szembesültek, hiszen 167 825 fő volt RÁT-os, míg a teljes aktív korúak ellátásában **279,3 ezer fő szerepelt**, akikből csupán minden harmadik (36,9%) állt munkába. A tervekkel ellentétben tehát **nőtt az „aktív korúak ellátásában” részesülők** létszáma közel 70 ezer új belépővel, amely váratlanul nagy anyagi terhet jelentett a kormánynak és az önkormányzatoknak. *Összesítve a jóléti ellátási formákban részesülők számának exponenciális növekedését nem sikerült csökkenteni (2008: 222 074 fő RSZS, 2009: 295 562 fő aktív korú ellátott, ebből 33 005 fő RSZS) (TAJTI, 2009; CSOBA, 2010).*

Végezetül egy kutatási összefoglaló (VÁRADI, 2009) az UMA alapvető strukturális hibájának nevezte, hogy nem vette figyelembe a munkanélküliség által érintett

célcsoport heterogenitását, amely a meglévő etnikai és egyéb konfliktusokat tovább gerjesztheti. Ezen kívül az országra jellemző területi, fejlettségbeli és szociális különbségeket nemhogy differenciálta volna, hanem mindenkinek (szegény/gazdag település) egységes megoldást kínált. A 7 LHH kistérségben készített 52 településen folyt kérdőíves kutatás bizonyította, hogy minél szegényebb volt egy település annál kevésbé tudta kigazdálkodni a ráfordításokat, ezért nem növelte a bevont RÁT-osok számát, effektíve nem tehermentesítette a piacot. Egyetértve további társadalomkutatók egybehangzó véleményével, ezzel a **programmal hirtelen választ akartak adni** egy tartós és bonyolult problémára, amelyet politikai, társadalmi és gazdasági akarat kényszerített ki (FERGE, 2008; VÁRADI, 2009; CSOBA, 2010; BASS, 2010). A válságok kísérőjelenségei általában valamilyen beavatkozást generálnak, amelyek gyakran megkérdőjelezhetőek. Az UMA „kirakatba, propagandának jó, gyakorlati használhatósága meglehetősen alacsony” (BASS, 2009, 18. o.). A munkaerőpiac keresleti és kínálati egyensúlya tartósan megbomlott, tömegeket feleslegessé téve, „mégis megpróbáljuk egyéni felelősségként kezelni a munkátlanságot. Erről szól az "Út a munkához" program”(FERGE, 2008, 2 o.).

*Áttekintve az elmúlt két évtized **alkalmazott eszköztípusait**, lényegében nem lehet érdemi mennyiségi vagy minőségi fejlődést kimutatni a közfoglalkoztatás rendszerét illetően. Ugyanazon homogén eszközöket kínálta, a tevékenységi köre lényegében nem változott, hiszen a munkaerő-keresletét döntően az önkormányzatokhoz tartozó állami fenntartású intézmények kommunális, szakipari, illetve adminisztratív feladatokra vonatkozó munkaerőigénye adta. A programok teljes menedzsmentje egy **speciális apparátust igényelt** a szervezőktől mind tárgyi, anyagi, és személyi feltételeket hozzárendelve, ugyanakkor a lokális szereplők egy fokozatosan **lecsupaszított központi forrásallokációval** kellett, hogy szembenézzenek az évek során, tehát egyéb források bevonásával és más „foghúzások” árán teljesítették a kötelező feladataikat. A programok célcsoportját jelentő tartósan munkanélküli, aktív korú és szociálisan rászorult személyek száma mindeközben töretlenül nőtt, és a foglalkoztatás-, illetve szociálpolitika terén tett jogszabályi változtatások többnyire csak foltozgatták a rendszerváltozáskor örökölt magyar bőkezű jóléti rendszert és az intézményesült közfoglalkoztatást (SEMJÉN, 1996). Lényegében egy meglehetősen költséges és alacsony hatékonyságú rendszerként működik a közfoglalkoztatás a kínálat torzító hatásával együtt.*

3.4. A közfoglalkoztatás és az egyes ciklusok összefüggéseinek feltárása

Az értekezés második kérdése, miszerint **mennyire tekinthető a közfoglalkoztatás eszköztára anticiklikusnak**. Az előző fejezetek az eszköztípusok legfontosabb jellemzőit összegezték, így kiderült a potenciális célcsoport és az érintettek létszáma az elmúlt két évtizedben ciklikusan változott. A közfoglalkoztatás rendszere, akárcsak a teljes ALMP szabályozása mindig is összefüggött az egyes időszakok foglalkoztatási és szociális problémáival, valamint a politikai, jogszabályi környezetével. **Szekunder adatbázisok** alapján a három eszköztípus által érintettek létszámváltozásának együttes kezelésére, és az **eszközök ciklusokhoz történő illeszkedésének** vizsgálatára tesz kísérletet a dolgozat. Mindez viszont módszertani és statisztikai szempontból különösen nehéz, mert az eszközök különböző években jelentek meg és eltérő felelősségi körbe tartozott a nyilvántartásuk. Az NFSZ adatbázisában a közhasznú programok érintettsége 1991-ig kereshető vissza. A közmunka programok (1996-) adatainak nyilvántartása a Közmunkatanács illetve minisztériumi illetékességébe tartozott, míg a közcélú programok esetén (2001-től) a szervező önkormányzatok az illetékes minisztériumba küldték be a statisztikákat, de mindezek összesítése a kormányváltásokkal változott, és jelenleg nem elérhetőek.

A **közhasznú program** 1987 és 1996 között a közfoglalkoztatás egyedüli eszköze. Az érintettek létszámváltozásának exponenciális növekedése a 2. melléklet adatsorai szerint **1995 és 1996 között (51%) volt a legnagyobb, nem pedig a recesszió mélypontjának** idején. Ezek alapján nem a ciklus válságához illeszthető célzott beavatkozásként működött, tehát **nem az anticiklikus** hatásán volt a hangsúly. Az alkalmazásának háttérében más típusú érdekek álltak, amelyek az elhúzódó foglalkoztatási és szociális problémák megoldásával, valamint az 1995. évi Bokros-csomaggal hozhatók összefüggésbe. A kormány **a makroszintű munkanélküliség problémájának** megoldását **mikroszintre** hárította át, mivel ezt az eszközt a munkaerő-piaci tehermentesítő szerepe helyett a hiányos önkormányzati büdzsé forráspótlására használta, ugyanis az önkormányzatok finanszírozási érdekét összekapcsolta a programok szervezésével, ezzel megerősítette a közfoglalkoztatás egyik alappillérét.

Az 1996-tól bevezetett **közmunka program** 1998-ig párhuzamosan működött a közhasznúval, és ezalatt a két eszköz gyakorlatilag a fénykorát élte. Egyes források

szerint országos viszonylatban együttesen akár 180 ezer fő munkanélküli átmeneti foglalkoztatását tették lehetővé (HALMOS, 1999). Ezzel egyidőben a célcsoportot jelentő, JPT-ben részesülők száma csökkent (25-30%), mivel 1997-ben újraszabályozták az ellátást, viszont kibővítették a **rendszeres szociális segély**⁴⁸ feltételeit, így az érintettek bizonyos köre fokozatosan átkerült a segélyezettek közé. Egybevéve a teljes célcsoportot (JPT/RSZS) a 2. melléklet adatsorai alapján bizonyítható, hogy összességében a rászorultsági alapú ellátásokban részesülők létszáma nem csökkent az évek során, csupán „csöbörből vödörbe”, azaz más ellátási típusba kerültek.

*Ezek szerint a **közfoglalkoztatás rendszerét** sem a transzformációs recesszió idején, sem az azt követő években **nem anticiklikus** céllal alkalmazták. Mindezt alátámasztja, egyrészt a válság és az eszközök időbeli alkalmazásának eltérése, másrészt a döntéshozók szándéka szerint az eszközökkel nem a munkaerő-piaci reintegrációt célozták meg, hanem finanszírozási okokból a rászorultsági alapú ellátási formákra való jogosultság megszerzését segítette elő.*

1998 és 2009 közötti változások közül csak néhányat célszerű kiemelni. Az 1998-as kormányváltást követően a közfoglalkoztatás kevésbé volt preferált és finanszírozott (KÖLLŐ, 2001). 2000. május 1-ével⁴⁹ megszüntették a JPT ellátást, amely egy követéses kontroll vizsgálat szerint az ellátás nélkül maradtak esetén növelte az elsődleges piacon történő elhelyezkedést (GALASI – NAGY, 2003). Az RSZS-ben részesülőket bejelentkezésre kötelezték az illetékes munkaügyi központoknál, ezzel a regisztráltak száma megnövekedett. Ezen kívül a Szt. módosításával a segély (Szt. 37§) jogosultságát legalább 30 napos foglalkoztatási programban való részvételhez kötötték, ezzel népszerűvé tették a 2001-től bevezetett **közcélú foglalkoztatási** programot, amely a legkedvezőbb finanszírozási konstrukciója lett az önkormányzatoknak.

A 2002-es választásokkal ismét kormányzati ciklusváltás történt, és a szocialista vezetés kedvezett a közfoglalkoztatásnak. 2003-2008 között a 3 programtípus létszámváltozását a **3. táblázat** szemlélteti, eszerint együttesen véve **240-290 ezer fő** dolgozott évente a másodlagos munkaerőpiacon. Míg a 90-es években a közhasznú programok érintettsége volt a legnagyobb, addig 2001 után megváltozott az egyes eszközök közötti sorrend, és a kormányzati preferenciának köszönhetően a **közcélú programok átvették a vezetést**. A közhasznú foglalkoztatásba évről évre kevesebb személyt vontak be, amelynek

hátterében finanszírozási érdeellentétek illetve az ÁFSZ térvesztése állt. Bár a közmunka programok merítése volt a legkevesebb, de tendenciáját vizsgálva 2004-2005 vagy 2005-2006 között duplájára nőtt az érintetteinek létszáma. Mindez a Közmunkatanács támogatottságával és a kiszélesedett pályázati profiljával indokolható, amely több nagyberuházás megvalósítását (infrastrukturális, környezetvédelmi programok, Vásárhelyi Terv) támogatta.

3. táblázat: Egyes programtípusok érintetteinek száma 2001-2009 között

	Közmunka programok	Közhasznú programok	Közcélú programok
Év	Fő	Fő	Fő
2001	n. a.	80 742	116 743
2002	n. a.	84 498	152 820
2003	6 756	76 892	190 190
2004	9 757	63 998	219 604
2005	17 242	79 429	199 981
2006	35 173	66 403	183 927
2007	22 769	63 198	199 742
2008	25 388	63 100	195 196
2009	15 596	20 507	103 247

Forrás: CSOBA, 2010; TAJTI 2009, 9. o.; n. a = nincs elérhető adat

Az **5. K-ciklus válságának** idején a 3 különböző eszköz helyett, egy **centralista**, programot (közcélú) preferáltak, ezzel jelentősen csökkentve a közhasznú és közmunka programok érintettségét. Az ÁFSZ adatsorai alapján 2009-ben összesen **103 247 személy** vett részt az **UMA**-ban, míg a közfoglalkoztatás teljes keretében csupán közel **140 ezer fő dolgozott támogatott státuszban**, amely összességében nem vezette le a munkaerő-felesleget (TAJTI, 2009). Ez a létszám jóval kevesebb a korábbi évekre jellemző értéknél, tehát a beavatkozás nem javított a munkaerő-piac egyensúlytalanságán, és nem volt anticiklikus.

*A legfontosabb konklúzió, hogy a vizsgált közfoglalkoztatási rendszer a két kiválasztott válság idején **nem volt anticiklikus beavatkozási forma**. A gazdasági ciklusok időbeli lefutásához képest a 90-es években a programok által érintettek létszámmaximuma eltért a recesszió mélypontjának idejétől, míg 2009-ben jobban időzítve ugyan, de kevesebb személyt vontak be a közfoglalkoztatási rendszerbe. Hiába változott két évtized*

során az elsődleges munkaerőpiac jellege, a munkanélküliség mélysége, vagy a munkanélküliek összetétele, a rendszer ugyanazon az alappilléreken nyugszik, és ugyanazon homogén eszköztípusokat alkalmazta a heterogén célcsoport megsegítésére. A közfoglalkoztatás gyakorlatilag kezdetektől fogva nem a reintegrációt segíti elő, hanem az állami kontroll szerepében megszűri a segélyezettek körét, és fenntartja a helyi önkormányzatok finanszírozási érdekeltségét a szociális költségvetés csökkentésében. Az egyes időszakok **létszámváltozásai** többnyire egy-egy törvénymódosítással, például a rászorultsági jellegű ellátások jogosultságának változtatásával, vagy a támogatások időtartamával, vagy a **kormányzati ciklusok** statisztika javítási **szándékával** hozhatók összefüggésbe. Végül a növekvő létszámú tartósan munkanélküli, aktív korú segélyezettek makroszintű problémájának megoldása a 90-es évektől a helyi önkormányzatokra hárult mind gazdasági és kormányzati ciklusoktól függetlenül, amelyre válaszképpen kialakították az állandó programszervezések forgatókönyvét.

„A kormány bevezetett mindig valami újat és fenntartotta a régit, ezzel nem került sor azonban a jóléti rendszer átgondolt megreformálására. Ehelyett a régi rendszerre, mintegy karácsonyfára sorozatosan, néha tömegével új ellátásokat aggattak rá. Az így létrejövő rendszer egy állandóan toldozgatott, drága, de a tőle várt funkcióknak csak tökéletlenül megfelelő rendszer alakult ki” (SZABÓ et al, 1995 43.o.). Lényegében rövid távú tűzoltás történt egy hosszú távú stratégia megalkotása helyett, és a korábbi állami paternalizmust a lokális cselekvési terek felelősségének túlértékelődése váltotta fel (CSOBA, 1996).

3.5. Az eszköztár fejlődése 2009-2012 között

Ahogy az UMA esetén nyilvánvalóvá vált, a kormány szándéka egy **központi irányítású, egységesített közfoglalkoztatás** kiépítése volt 2009-ben, amelyet a 2010-es kormányváltásig fenntartott. A rendszer finanszírozása az önkormányzat által szervezett és a munkaerő-piaci intézményrendszeren keresztül központi **költségvetésből** történt, miután a korábban elkülönített pénzalapját (Nemzeti Foglalkoztatási Alap) beolvasztották. Mindez a gazdasági világválság idején még inkább az állami kontroll felerősödését és a rendszer költségeinek csökkentését célozta meg.

Ugyanílyen központosított struktúrában folytatta az Orbán-kormány is a közfoglalkoztatás szervezését, amikor meghirdette a Nemzeti Közfoglalkoztatási

Programot és 2011. január 1-jétől megszüntette a közhasznú, közcélú és a hagyományos közmunka programokat, ezen kívül közfoglalkoztatók lehetnek az egyházak, és a szociális szövetkezetek is az állam és az önkormányzatok mellett. Az új rendszerben a **következő típusokat** különítették el; rövid időtartamú (1-4 hó, napi 4 óra), hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás (12 hó, napi 6-8 óra), országos programok (vis maior helyzetekre, költségvetési szervek pl. Katasztrófavédelmi Felügyelőség, Nemzeti parkok, erdőgazdaságok), vállalkozások által foglalkoztatott személy támogatása. Miután 2011-ben a Nemzetgazdasági Minisztériumtól a Belügyminisztériumhoz került át az irányítás, új START mintaprojekteket vezettek be⁵⁰, amely többféle profil keretében (értékteremtő foglalkoztatás, mezőgazdasági mintaprojekt, kistérségi startmunka, energiatermelés, közfeladatok ellátása, stb.) némi mozgásteret adott a szervezőknek (RÁT utódja) a bérpótló juttatásban (BPJ) részesülők, vagy álláskereső foglalkoztatására.⁵¹ A Nemzeti Munkaügyi Hivatal jelentése alapján 2011-ben a **közfoglalkoztatásban** érintettek létszáma **265 607 fő volt**, amely 42,6%-kal nagyobb a 2010-es adatokhoz képest. Míg az UMA idején az inaktív munkanélküliségbe áramlása volt jellemző, addig 2011-ben az aktív népesség közötti mozgás (KÉZDI, 2011). Akárcsak a korábbi években a célcsoport több mint fele (56,1%-a) alacsony végzettséggel rendelkezett, és az érintettek közel 70%-át rövid időtartamra szerződtették (TAJTI, 2011). *Összességében ez a rendszer sem a reintegrációt szolgálta, sőt az egyre növekvő munkanélküliséget igyekezett vele palástolni a „munka-alapú társadalom” nevében.*

3.6. Közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálatának áttekintése

A bemutatott eszközökkel kapcsolatosan joggal felmerülhet az értekezés harmadik kulcskérdése; **Mit lehet tudni a programok munkaerő-piaci kimeneteléről?** Vajon ellensúlyozták-e ezek a gazdaság kilengéseit a munkaerőpiacon? Mekkora szerepet játszottak a résztvevők reintegrálódásában? Első lépésben célszerű összegezni az eddigi legfontosabb hatásvizsgálatokat.

A fejlett piacgazdaságokban a programértékelés **gyakorlatorientált tudományág**, ugyanis a társadalomtudományi kutatások eredményeit közvetlenül felhasználják a szociális intervenciók kidolgozásában (USA). Az egyes eszközök hatékonyságát ún. **hatásvizsgálatokkal** mérik (*program evaluation*), amelynek nemzetközi viszonylatban széleskörű irodalma ismeretes.⁵² A programértékelések két fő típusa a **monitoring** és az **értékelő kutatás**, ez utóbbi az OECD meghatározásában a programok tényszerű hatásvizsgálatát, eseti jellegű mélyfúrását (pl. költség/haszon-elemzések) jelenti. Az ilyen jellegű vizsgálatokban egy adott tényleges hatást a tényellentétes állapotával⁵³ (milyen eredményt értek volna el a program hiányában) hasonlítják össze. Az értékelő kutatás alapvetőleg ökonometriai, szociológiai és statisztikai módszertanon alapuló **menyiségi és minőségi technikákat** használ. Az előbbinél az adatgyűjtés mintavételes vizsgálatokból áll: pl. személyes interjú, postai úton továbbított kérdőív, telefonos interjú, közvetlen megfigyelés, nyomon követés, stb. Ezzel szemben minőségi technika, például a félig strukturált interjú, a mélyinterjú, vagy a csoportmegbeszélés.

A hatásvizsgálatoknál a **hatás/haszon mérésének** kétféle megkülönböztetése létezik; a közvetlen (Európában az elhelyezkedési esélyek javulása, USA-ban a jövedelemnövekedés), és a közvetett haszon. Míg az előbbit **eredményindikátorokkal**, addig az utóbbit **soft indikátorokkal** fejezik ki, ezek azonban direkt módon nem mérhetők, nem számszerűsíthetők, például a résztvevők önbizalmában bekövetkező pozitív változás, a motiváció, stb. (FREY – SIMKÓ, 1993a, b; GALASI – LÁZÁR – NAGY, 1999; KÉZDI, 2004; BOONE – OURS, 2004; CSOBA et al., 2010). Az eredménymutatóknál a **bruttó eredményt** el kell választani mindazon hatásoktól, amelyek a beavatkozástól függetlenül is bekövetkeznek, így kiszámítható a nettó eredmény. Konkrét eszköz esetén az elhelyezkedések arányából le kell vonni mindazon résztvevők arányát, akik támogatás nélküli is el tudtak helyezkedni. A bruttó és nettó

eredmény különbsége számtalan formában jelenhet meg, legismertebb közülük a **holtsúlyhatás**, amely mindazok százalékos arányát fejezi ki, akiknek a program nem befolyásolta a magatartását.⁵⁴ A „**locking-in effect**” vagy a hazai szakirodalomban „beragadási hatás”-ként elterjedt kifejezés szerint az érintettek a programban való részvétel után felhagynak a munkakereséssel, és az elhelyezkedés szempontjából kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek a kiinduláshoz képest. Nemzetközi és hazai kutatások is alátámasztották mindezt, miszerint képzések, vagy közfoglalkoztatási programok esetén többszöri részvétel után az érintetteknek úgynevezett eszközfüggőség alakult ki, amely nemkívánatos csapdahelyzet (FREY – SIMKÓ, 1993a, b; BOONE – OURS, 2004; HUDOMIET – KÉZDI, 2008; CSOBA et al., 2010).

Számtalan kutató egybehangzó megállapítása szerint az ALMP-k általában véve **alacsony hatásfokúak, drágák**, és nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket.⁵⁵ Az egyik legfontosabb tanulság szerint a **célzott**, speciális célcsoportokra kidolgozott **programok** (pl. *Job Corps, National Supported Work, USA*) sokkal **sikeresebbek**, mint az **univerzális programok**. Ezentúl felhívták a figyelmet a programok **szabályozási és szervezési** kérdéseire is, miszerint ezek jobban befolyásolják a közvetlen hatását, mint maga az eszköz típusa (KÉZDI, 2004; BOONE – OURS, 2004; HUDOMIET – KÉZDI, 2008). Ugyanakkor KLUVE (2009) eredményei ezzel ellentétesek, miszerint ez utóbbi igenis meghatározó, a programok bemeneti különbségeivel vagy a megvalósítással szemben. Az aktívák hatásvizsgálatokról szóló legutóbbi tanulmánykötetet is hangsúlyozta, miszerint **kevés a hiteles, nyilvánosan elérhető elemzés**, amely a helyi sajátosságokat és a menedzsment részleteit kulcstényezőként venné számba. Ráadásul „a hiteles vizsgálatok ritkaságának oka jelentős részben az adathiány: nemzetközi szinten is ritkák, Magyarországon pedig gyakorlatilag ismeretlenek” (KÉZDI, 2011, 47.o.) Összességében a hatásvizsgálatoknak igen sokféle módszerét alkalmazták már a maguk előnyeivel és hátrányaival együtt.⁵⁶

Itthon először 1992-1993-ban végeztek kontrollcsoportos hatáselemzést az ILO Japán kezdeményezésére, és a vizsgált aktívák közé a közhasznú programot is beválasztották (FREY, 2002). Hivatalosan az Országos Munkaerő-piaci Központ **1994 óta** végez **monitoring elemzéseket** az FtL-ben rögzített aktív eszközök eredményességéről.⁵⁷ Ebből viszont kihagyták a közhasznút, mivel nem volt egyértelműen megfogalmazott céljuk a reintegráció. A hatásvizsgálatok készítésének első lépését a vizsgálat idejének

meghatározása jelenti, azaz az adott program megvalósulásának melyik fázisában történik (kezdet, folyamat, befejezés után), amely lényegesen meghatározza a felmérés kimenetét (FREY – SIMKO, 1993a; DAR – TZANNATOS, 1999; KLUVE et al., 2009). Gyakorlatilag a programok **befejezését követően 3 hónap** múlva a munkaügyi központok postai úton kiküldött kérdőívekkel keresték fel az érintett személyeket, illetve a munkáltatókat. A legfontosabb eredményindikátorok egyike, az elsődleges munkaerőpiacon történt elhelyezkedési arány azonban számos tényezőtől függ; például adathiánytól, helyi munkaerőpiac sajátosságaitól, az érintett népesség demográfiai, képzettség szerinti és munkaerő-piaci magatartásától. 2009-től az aktívák eredményességének mérése az Integrált Rendszer (IR) bevezetésével gyökeresen megváltozott, és **3 helyett a 6 hónapos** nyomon követést vezettek be. Szűkült a célcsoport is, mivel az IR lehetővé tette az APEH és az EMMA adatbázisával való összekapcsolódást, ezért az egykori résztvevők közül csak azokat mérték kérdőíves módszerrel, akik nem regisztrált álláskereső vagy nem állnak munka- vagy más jogviszonyban (TAJTI, 2009). A rendszer egyik hátránya, hogy a legnagyobb létszámot érintő **közfoglalkoztatási programokat itt sem vizsgálták**.

A hazai **közmunka programok** eredményeiről nagyon kevés szakirodalom számol be, hiszen kezdettől fogva a legalacsonyabb végzettségű, és hátrányos helyzetű munkanélküliek sorsának átmeneti javítására használták. Egy, a program munkavállalási hatásáról készült felmérés szerint a résztvevők kisebb valószínűséggel (30-35%) helyezkedtek el, mint a kontrollcsoportba került nem segélyezett, munkaképes inaktív személyek, tehát a kutatók szerint nincs szignifikáns munkaerő-piaci státuszjavító hatása (FIRLE – SCHARLE – SZABÓ, 2007). Ugyanakkor hátrányos helyzetű vidéki térségekben ez a munkaforma az egyetlen és átmeneti munkalehetőség, azonban tranzitív hatás, azaz a tartós foglalkoztatás elérésére egyáltalán nem alkalmas, mi több erősítheti a beragadási hatást (HUDOMIET – KÉZDI, 2008; BASS, 2010).

A **közhasznú programok** évenkénti monitorvizsgálatai közül az OMKK adatai alapján FREY (2002) 1996-ban 1,9%-os (közel 650 fő), 2000-ben 1,4%-os⁵⁸ elhelyezkedési arányt mutatott ki. ORSOVAIÉK (2001) a korábbi kutatásokban közzétett reprezentatív mintákon számolt reintegrációs mutatókhoz képest jóval nagyobb mértékű elhelyezkedést feltételeztek, és egy budapesti programból végzett nyomon követés során 18,8%-os reintegrációt bizonyítottak be. Ennek egyik oka, hogy

egy új megközelítést alkalmazták, miszerint 3 hónapot követően közéjük számolták azokat is, akik maguktól találtak állást az elsődleges piacon. A Foglalkoztatási Hivatal 2002. évi statisztikája szerint a közhasznú programokból kikerült férfiak 7,1%-a, és a nők 8,4%-a helyezkedett el (ÁFSZ, 2004). Egy Somogy megyei vizsgálat (2006) a programot követően a mintába kerültek 15%-áról, majd három hónappal később a megkérdezettek 27%-áról bizonyította a reintegrációt (FREY et al., 2007).⁵⁹

Az utóbbi időszak legnépszerűbb eszköze a **közcélú foglalkoztatás** is nagyon alacsony arányban juttatta vissza az érintetteket a versenypiacra. Célcsoportja több tekintetben is a leghátrányosabb helyzetűnek tekinthető, hiszen esélyük sincs a tartós foglalkoztatásra. „Számukra a közfoglalkoztatás három lába, azon belül a közcélú foglalkoztatás jelenti az egyetlen lehetőséget megbillent társadalmi státuszuk szinten tartására” (DÖGEI – MÓD, 2007, 95. o.). Az érintettek megélhetési stratégiájában a programok mellett mindenféle alkalmi, feketemunka szerepel, hiszen sok esetben elavult szaktudással, deviáns életvitellel rendelkeznek egy akut munkaerőkereslet-hiánnyal küzdő térségben. Habár a 2009-es **UMA** rendkívül népszerű volt, de a piaci feltételek és a rendszer hiányosságai miatt **feltételezhető az alacsony kimeneti értéke**, továbbá hasonló nemzeti programok kudarcát nemzetközi hatástanulmányok is bizonyították.⁶⁰

A **három programtípust együttevén** nincsenek megfogalmazott mérhető céljaik; például a résztvevők jövedelemszerzési és kereseti pozíciójának javítása, a programban résztvevők közül az adott időszakban állandó munkaviszonyt létesítők aránya, stb. A reintegráció helyett az ellátórendszerben való cirkulációs mozgást (parkoltatás), azaz a segélyezettek bennragadását segítik elő, és az érintettek a segély meghosszabbításának eszközeként tekintik őket. Ez a rendszer konzerválhat bizonyos társadalmi viszonyokat és meglévő problémákat, ugyanakkor szükséges az alkalmazásuk az elégtelen piaci kereslet miatt.

Összességében a különböző kormányoknak többnyire rövid távú, finanszírozási érdeke valamint a foglalkoztatási mutatók átmeneti javítása volt ezekkel a céllal, így a programok kimenetének mérése kikerült a fókuszról. Ugyanakkor ez módszertani nehézségekbe ütközik, mivel nehéz a makroszintű adatokhoz hozzáférni és azok sem egységesek, ami pedig rendelkezésre állt a beavatkozások anticiklikusságát bizonyította, illetve az alacsony reintegrációs eredményt erősítette meg.

4. AZ EMPIRIKUS KUTATÁSOK CÉLJA, HIPOTÉZISEI, ANYAGA ÉS MÓDSZERTANA

A korábbi eredményekre utalva **makroszinten** a közfoglalkoztatás a vizsgált válságok idején **nem volt anticiklikus**, és az eddigi kutatások, illetve kormányzati megrendelésre készített követővizsgálatok alapján a kimenetele egybehangzóan alacsony, ráadásul nem csökkentette a tartós munkanélküliséget (KÉZDI, 2011). Arra voltam kíváncsi, hogy vajon **mikroszintű** önálló kutatás keretében – helyi sajátosságok feltárásával konkrét eszközök és megfogalmazott céljaik ismeretében – sikerül-e magasabb kimeneti értéket kimutatni. **Területi dimenzióját** tekintve a debreceni és a hajdúböszörményi önkormányzatok által szervezett programok célzott hatásvizsgálatát végeztem el.

Az NFSZ **hatásvizsgálatait** általában a programok befejezését követő 3. – 2009-től kezdve a 6. – hónapban végezték el központilag kiküldött kérdőívek segítségével. Ezentúl a korábbi kutatások módszertana (ORSOVAI et al., 2001; FREY, 2002; ÁFSZ, 2004; FREY et al., 2007; TAJTI, 2010; CSOBA et al., 2010) is többnyire néhány hónapot vagy egy évet követően mérte a programok hatását. Az aktív eszközök hatékonyságának vizsgálata, a társadalmi, munkaerő-piaci integráció sikeressége ugyanakkor csak egy jól szervezett, a gazdasági és társadalmi feltételek szélesebb körére kiterjedő **követő vizsgálat** keretében mérhető igazán. Míg a közvetlen sikerek már a program időtartama alatt jelentkeznek, például az érintettek átmenetileg munkához, jövedelemhez jutnak, addig a valódi eredmények csak a tartós visszailleszkedéssel bizonyíthatóak. Mikroszinten tehát célszerűnek tűnt **egy új módszertani megközelítést** alkalmazni, és a kiválasztott programokat hosszabb mérési időintervallum alapú longitudinális panelvizsgálattal nyomon követni. Mindezt a **gazdasági ciklusok hossza** is indokolta, ugyanis egy-egy recessziós fázis évekig is elhúzódhat, ezért **a tartós reintegráció sem mérhető** egy program befejezését követő rövid időszakon belül. Ezen kívül a sikeres elhelyezkedés a gazdasági és munkaerő-piaci körülményektől is függ, amelyek a válságot követő megélénkülési fázisban kedvezőbbek.

*Összefoglalva, a hosszabb időintervallum alapú **longitudinális panelvizsgálattal** nyomon követve a kiválasztott programokat feltételezhető volt, hogy az eddigi jellemzően alacsony reintegrációs eredményekkel ellentétben akár magasabb kimeneti értéket is ki lehet mutatni.*

4.1. A Tücsökzene '98 közmunka és a közhasznú program bemutatása és vizsgálata

A transzformációs recesszió időszakából kiválasztott két debreceni program hatásvizsgálatánál (4. ábra) a következő kérdések fogalmazódtak meg a hipotézis felállítását megelőzően:

- Vajon az univerzális közfoglalkoztatás rendszerébe történő be és -kilépés közti menedzsment illetve a foglalkoztatás hatással voltak-e az érintett személyek későbbi munkaerő-piaci helyzetére?
- Hány fő dolgozik 10 év óta ugyanazon a munkahelyen, mint ahová kiközvetítették őket? Ez a késleltetett hatás lenne? Hány programban vettek részt azóta az érintettek?

3. KUTATÁSI FŐKÉRDÉS: MIT LEHET TUDNI A PROGRAMOK MUNKAERŐ-PIACI KIMENETELÉRŐL?

1. hipotézis: A sikeres munkaerő-piaci reintegráció endogén tényezői közé tartozik, egyrészt a szervező önkormányzat feladatellátásának technikája és a kiközvetítési tevékenysége, másrészt a foglalkoztatás keretében történő képzés, a piacképes szakismeret átadása.

2. hipotézis: Az intézmények egyfajta toborzási eszközként használták a programokat, így jutottak megbízható és bevált közfoglalkoztatott személyekhez, akiket igyekeztek támogatott munkakörben „parkoltatni”.

4. ábra: A debreceni vizsgálat hipotéziseinek összefoglalása

Forrás. Saját szerkesztés

Elsőként a 2008-as empirikus vizsgálatok anyagát, a két programot célszerű röviden bemutatni.

A **Tücsökzene '98 elnevezésű közmunka** programot a Debreceni Önkormányzat Szociális Irodáján kialakított **Foglalkoztatási Csoport** szervezte a korábban szerzett kommunális területeket érintő tapasztalatokra alapozva.⁶¹ Tevékenységét tekintve környezetvédelmi, természetvédelmi feladatok elvégzését, és környezeti károk (parlagfű) elhárítását vállalták a programban a város kiemelt pihenőövezeteiben és a Nagyerdő területén. Ez a közmunka pályázat 1998. március 16. és december 31. között futott és **átlagosan 158 fő** foglalkoztatását tette lehetővé⁶², legalább 60%-uknak 40 éven

felüli tartósan munkanélküli személynek kellett lennie. A Tücsökgazda program **legfontosabb célja elvileg** az volt, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű résztvevőknek középtávon tartós vagy átmeneti visszailleszkedési lehetőséget nyújtson a munka világába. **Gyakorlatilag** viszont a célcsoport JPT-nek megtartásához szükséges munkaviszony megszerzését szolgálta.⁶³

A másik példa, egy 1997-ben szervezett, külön elnevezést nem viselő, egyszerűen csak „közhasznú” programként emlegetett **speciális rétegprogram**, amelyet érettségizettek, nem ritkán diplomás tartósan munkanélküliek számára szerveztek, mint átmeneti szakirányú foglalkoztatási lehetőséget.⁶⁴ **238 fő** egész éves foglalkoztatását támogatták, amely kapcsán a szervező **önkormányzat céljai** a következők voltak; az életminőség javítását segítő, a szociális szolgáltatásokat fejlesztő komplex program megvalósítása, a szociális szolgáltatások színvonalának emelése a meglévő intézményrendszeren belül.⁶⁵ Ezzel gyakorlatilag **a magasabban kvalifikált résztvevőknek** átmeneti foglalkoztatást biztosított, és lehetőséget nyújtott számukra szakmai tapasztalatok szerzésre, és kapcsolati tőke kiépítésre. A program sikerességében a szervező Foglalkoztatási Csoport programszervezési és kiválasztási gyakorlatának kiemelt szerepe volt, hiszen **innovatív módon** a helyi adottságokat kihasználva összehangolta a munkaerő-piaci szakmai igényeket, intézményi és a humán-erőforrás kapacitáit. **Több mint 30 intézményhez** küldték ki a résztvevőket; a Debrecen Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatalához, a Debreceni Humán Szolgáltató Közhasznú Társasághoz (DEHUSZ), a Debreceni Családsegítő Szolgálatához, a Városi Szociális Szolgálatához (VSZSZ), az Idősek házához, a Magyar Ökumenikus Szolgálatához (MÖSZ), vagy a Vöröskereszthez stb.⁶⁶ A program egyedülállóságát jól tükrözte, hogy az egészségügyi munkakörökben érintettek számára **képzési támogatást** is nyújtott, például beteg illetve fogyatékos személyek, vakok, szellemileg sérültek, mozgásukban súlyosan korlátozottak szakszerű ápolásának ellátásához.

*A vizsgált két programot a legnagyobb létszámmal működtették, de eltérő céllal és különböző célcsoportok számára szervezték őket. **Közös tulajdonságuk viszont, hogy a közfoglalkoztatás alappillérein túl (centralizált, finanszírozás és szűrés pillére) a lehetőségekhez képest differenciálták a bemenetet és kiközvetítési helyszíneket.***

Az értékelő kutatás célja az volt, hogy a programszervezések vizsgálatán túl feltárja az egykori résztvevők foglalkoztatási életútját, valamint meghatározza a sikeres

reintegrációt befolyásoló tényezőket. Itt kell szétválasztani a komplex kutatás **módszertanát**, amely egyrészt a **programszervezés és kiközvetítés gyakorlatának** (menedzsment) vizsgálatából, másrészt longitudinális panelvizsgálat keretében a **résztvevők munkaerő-piaci helyzetének** nyomon követéséből állt.

A **menedzsment** gyakorlatának feltárásához az egykori szervezővel, a résztvevőkkel készült félig strukturált interjúk, valamint szekunder források (Debreceni Önkormányzati Jelentések) álltak rendelkezésre. Az egykori programszervező engedélyezte a két, „véletlenül” fennmaradt – a 197 fős Tücsökzene elnevezésű közmunka és a 238 fős közhasznú – program egykori résztvevőinek teljes névsorát, születési idejét, és lakhelyét tartalmazó lista felhasználását kutatási célból.

A **longitudinális panelvizsgálat**⁶⁷ kitűzött célja volt az egykori résztvevők teljes körének utolérése akár hosszabb vizsgálati időkeret árán is, különböző technikák segítségével vagy az érintettek többszöri felkeresésével. Mindezt azért fontos hangsúlyozni, mert a **hatásvizsgálatok egyik gyengéje a rövid kivitelezési idő** és az adatok hiánya (KÉZDI, 2011). 2008 januárja és márciusa között a következő **mennyiségi adatfelvételi eljárásokat** alkalmaztam. Elsőként az összes egykori résztvevő – 435 fő⁶⁸ – felkeresésére vállalkoztam egy **egységes kérdőív** (25 nyitott és zárt kérdések, 7 *melléklet/A*) kitöltésének céljából vagy személyes megkeresés, telefonos lekérdezés, illetve online (iwiw, facebook) úton. Ennek során a **hólabda módszerét** is alkalmaztam, miszerint ha egy megkérdezett személy bármilyen információval rendelkezett egy másik résztvevőről, akkor azt rögzítettem az adatbázisban (ANDORKA, 2006). A nyomon követést egyértelműen nehezítette a kutatás longitudinális jellege, miszerint 10 év telt el a programok befejezését követően, és az egykori résztvevőkkel számtalan változás történhetett, akár a családi állapotot, nevet, vagy a lakóhelyet illetően. Továbbá a kérdőívezés során óhatatlanul is előfordult hogy a megkérdezettek nem időrendi sorrendben emlékeztek vissza például a munkahelyváltásokra, vagy az egykori bemeneti adottságukra (iskolai végzettség). A végső összesítés szerint a **435 fős teljes sokaságból 10 év után 113 fővel** (25,9%) (80 fő közhasznú, 33 fő közmunka program) sikerült teljes kérdőívet kitölteni.

A panelvizsgálat komplexitását jól tükrözte, hogy ezt követően **újabb mennyiségi adatfelvételi eljárás** végrehajtása tűnt indokoltnak, miszerint olyan külső, **hivatalos**

adatbázisokra kellene támaszkodni, amelyben szerepelhetett az összes résztvevő. Elsőként felkerestem a közhasznú program során kiközvetített személyeket foglalkoztató intézmények közül a ma is működőket (Polgármesteri Hivatal, Városi Szociális Szolgálat, Idősek Háza, Terápiás Ház, DEHUSZ Kht.), hogy kiderüljön a jelenleg is ott dolgozók névsora. Ez nélkülözhetetlen forrás volt annak a bizonyítására, hogy kik dolgoznak a program óta ugyanazon a munkahelyen, tehát feltételezhetően az egykori támogatott státuszukat piaci munkaviszonnyá tudták váltani. Második adatforrást, az Észak-alföldi Regionális **Munkaügyi Központ** Debreceni Kirendeltsége és Szolgáltató Központja által vezetett álláskereső **nyilvántartási rendszere** jelentette, amelyből egy munkatárs segítségével köszönhetően sikerült azonosítani (2008 II.) az egykor résztvevő és jelenleg is regisztrált személyek névsorát valamint, hogy a programok óta 1997-2007 között a résztvevők hányszor vettek részt közhasznú vagy közmunka programokban.

Végül az összes mennyiségi adatfelvételt (kérdőívek és a hivatalos adatok) egy egységesen kódolt **adatbázis összeállítása és feldolgozása** követett. Ebben kódoltam az összes résztvevő (435 fő) **munkaerő-piaci státuszát** és **bemeneti kompetenciáit**, továbbá a kérdőívezés során utolért személyekről (113 fő) nyert egyéb információkat. Az elemzés során felmerült a kérdés, *hogy vajon milyen típusokba rendezhetők a sokaság tagjai?* Vannak-e hasonló életút típusok (foglalkoztatási pályatörténet), amelyek a nyomon követés során kirajzolódtak? *Melyek az egyes típusok létrejöttét befolyásoló legfontosabb tényezők?* Az adatbázis segítségével a résztvevők – a munkaerő-piaci **kimeneti eredmények** szerint – **3 típusba** sorolhatók: **(A,)** reintegráltak azaz biztosan dolgozók, **(B,)** regisztrált álláskereső, és **(C,)** nem regisztráltak. Ezek a típusok **mindkét program esetén egységesek**, ezért a dolgozatban a leírásuknál együttesen kezeltem a résztvevőket. Ezt követően mindegyik főtípusból önként jelentkező személyekkel félig strukturált mélyinterjúk készültek (4. melléklet), amely minőségi adatfelvételi eljárásnak tekinthető ^{*}(HELTAI – TARJÁNYI, 1999).

ORSOVAIÉK (2001) nyomán reintegráltnak tekinthető az a személy, aki tartósan elhelyezkedett az *elsődleges vagy a másodlagos* munkaerőpiacon, és önálló álláskeresőssel vagy a támogatott foglalkoztatását piaci munkaviszonnyá alakítva érte ezt el. Míg a **reintegrációs arány** azt jelentette, hogy a teljes sokasághoz vagy az adott

^{*}Az interjúalanyokra történő hivatkozás az értekezésben egységes: a szerző monogramja, az interjúalanyok sorszáma, és a város rövidítése pl. SZA-1. Db. SZA-2, Hb.

program létszámhoz viszonyítva hányan dolgoztak a megkérdezéskor. Hozzá kell tenni viszont, hogy a longitudinális jellegéből fakadóan a kapott eredmények bruttónak tekinthetőek, és nem lehetett egyértelműen elkülöníteni a módszertannál ismertetett nettó értéket. A reintegráltakon belül egy kisebb **altípus** meghatározását tartottam indokoltnak, a „10 éve ugyanott dolgozókét”. **Regisztrált álláskeresőként** (B,) csak a Munkaügyi Kirendeltség nyilvántartásában szereplők kerültek be, és ezen belül tipizálható volt a **„körben forgók”** csoportja. Ide azok kerültek, akik évek óta egyfajta életstratégiaként ellátásban részesültek vagy közfoglalkoztatottak, tehát az aktív és a passzív eszközök között keringtek.⁶⁹

A **nem regisztráltak csoportjáról** (C,) számtalan információ derült ki, amely többek között lehetővé tette a **nyugdíjasok (28 fő)** altípusának elkülönítését és jellemzését. Ez típus a legheterogénebb, hiszen idesorolhatóak a GYES, GYED-en lévők, az ápolási díjban/RSZS-ben részesülők, vagy akik elköltöztek, meghaltak. Végezetül sikerült meghatározni reintegrációt befolyásoló tényezőket, és bizonyítani a hipotéziseket. A matematikai és statisztikai számítások (arányok, százalékok, szűrések, korrelációs vizsgálatok stb.) a Microsoft Excel, és az SPSS 17 programjaival történtek.

A teljes értékelő kutatás, de különösen a panelvizsgálat egyedülálló értékének tekinthető, hogy több mint 10 év távlatában a résztvevők személyes életútját nyomon követve tárta fel a programok sikerét és hibáit.

4.2. Az „Út a munkához” program hajdúböszörményi vizsgálatának módszere

A 2008-2010-es gazdasági világválság idején bevezetett UMA centralista program újabb empirikus kutatás elvégzésére sarkallt. Mindenekelőtt a következő kérdéseim foglalmazódtak meg:

- Vajon a közfoglalkoztatás „új köntöse” hatékonyabb volt-e a korábbi programtípusoknál, vagy az önkormányzatok korlátozott személyi, anyagi és tárgyi feltételek mellett működtették ezt a rendszert?
- Ez a program illeszkedett-e a gazdasági ciklushoz, vagyis jobban időzítették?

Az empirikus értékelő kutatás **fő célkitűzése** az volt, hogy megállapítsa hozott-e változást mennyiségi és minőségi szempontból a közfoglalkoztatás átalakítása, valamint a **program munkaerő-piaci kimenetelének nyomon követése**. Az **5. ábra** a két hipotézist ismerteti. Habár az UMA-ról makroszinten bizonyított, hogy alapjait tekintve

nem fejlődött, célszerű mindezt lokálisan is megvizsgálni.⁷⁰ A másik feltételezésnél részben a recesszió mélyülésén, és az országra vonatkozó gazdasági előrejelzéseken, részben a longitudinális vizsgálat elvégzésének rövidebb időintervallumán alapulva körülbelül 10% alatti reintegrációs arányt becsültem.

1. HIPOTÉZIS: AZ UMA KERETÉBEN LÉNYEGÉT TEKINTVE NEM VÁLTOZOTT A KORÁBBI KÖZFoglalkoztatási Rendszer.

2. hipotézis: A nyomon követéses vizsgálat eredményeként az egykori résztvevők alacsony elhelyezkedési aránya várható.

5. ábra: A hajdúböszörményi kutatás hipotézisei

Forrás. Saját szerkesztés

A vizsgálat **helyszíne** – egy munkaerő-piaci helyzetből hátrányos helyzetű vidéki kistérségi központ – **Hajdúböszörmény** volt, ahol az önkormányzat engedélyével az UMA megvalósítását elemeztem 2009 októberétől 2010. márciusáig. Az új **értékelő kutatás** keretében a debreceni vizsgálatokhoz hasonlóan a programszervezés **menedzsmentjét**, illetve a résztvevők **munkaerő-piaci státuszát** kellett nyomon követni, és célszerű volt ugyanazon módszerek alkalmazására törekedni.

A vizsgálat sikerének érdekében **menyiségi és minőségi adatfelvételi technikákat** kombináltam. Első fázisban egy átfogó **helyzetelemzést** végeztem, amelynek során az UMA rendszerének megértésén túl a helyi szervezés, lebonyolítás gyakorlatát, és a program célcsoportját ismertem meg. Mindehhez több **szekunder forrás** állt rendelkezésre; a közfoglalkoztatással kapcsolatos önkormányzati jelentések, határozatok (95/2009 (III. 26.) 2009. évi Közfoglalkoztatási Terv, HBVÖ határozat 2194/2009, CKÖ, 2009; KATHI, 2009; KISS, 2009; SZABÓNÉ, 2009; SZÁSZ, 2009a), az NFSZ helyi kirendeltségének anyagai (ÉARMK HBK Jelentése, 2009; 2010), továbbá helyi sajtóanyagok és kéziratok (ANDORKÓ, 2010). A menedzsment tevékenységeinek elemzésénél használt **menyiségi technikák**; például a Hajdúböszörmény Önkormányzatának Szociális Osztály és Városi Gyámhivatal által vezetett nyilvántartások, közvetlen megfigyelés, kiközvetítési helyszínek felkeresése, jelenléti ívek. Míg az alkalmazott **minőségi technikák** a vezetőkkel, szervezőkkel, csoportvezetőkkel készített félig strukturált interjúk, mélyinterjúk (5. *melléklet, interjúalanyok katasztere 14 fő*), csoportmegbeszélések, képviselőtestületi gyűlések.

A **programszervezés és kiközvetítés gyakorlatának** értékelése korrelációs számítással történt. Ehhez a Ferge-féle (1969) – az egyének tőke és munkapiacon betöltött pozíciójának (betöltött munkakör és beosztás⁷¹) vizsgálatán alapuló – úgynevezett „**munkajelleg**” csoportokat (6 féle) használtam fel. A közcélú foglalkoztatás keretében összesen **34 féle munkakörben** dolgozó résztvevőket besoroltam ezekbe: segédmunkások, betanított munkások (pl. gondnok, gyermekkísérő, közbiztonságsegítő) szakmunkás (pl. ács, kőműves, asztalos, bádogos), ügyviteli, irodai munka (pl. adminisztrátor, informatikai segítő stb.), beosztott értelmiségi (pl. családgondozó, pályázatfigyelő, szociális munkás) vezető értelmiségiek csoportja (csoportvezetők). Ezt követően a munkajelleg csoport és az iskolai végzettség változója közötti összefüggést a **Pearson-féle korrelációval** számszerűsítettem, amelyből következtetni lehetett arra, hogy a szervezők a legmegfelelőbb személyeket közvetítették-e ki adott feladatokhoz. Mindez a csoportosítás a program **anticiklikus hatását** is igazolta, ugyanis közvetetten rávilágított mindazon munkakörökre, amelyekre a recesszió idején szükség volt, tehát a program átmenetileg, kiegyenlítette a piaci egyensúlytalanságot.

A másik célkitűzéshez igazodva a **résztvevők mérése 4 célcsoport-specifikus kérdőív (7 melléklet/B)** segítségével történt a foglalkoztatás idején (2009. november-december), amelyekbe az addig szerzett tapasztalatok is beépültek elősegítve a programszervezés visszacsatolásának feltárását. A kérdőívezésnél 200 résztvevő utolérése volt a cél, amely a 2009. évi terv alapján az átlagos 400 fő közcélú létszám 50%-a. A **191 fős minta** nem, kor független változója, valamint a felállított 4 munkacsoport nagyságát tekintve **reprezentatív** volt a vizsgált hónap teljes létszámhoz (2009. november 377 fő⁷²) képest. A kivitelezéshez a szervező Városüzemeltetési Intézmény átadta az aktuális havi közcélú dolgozók teljes névsorát a munkakörök és munkahelyek megnevezésével együtt, akik közül **191 fővel** sikerült kitölteni a kérdőívet személyes lekérdezéssel, illetve a város két külterületén dolgozóknál csoportos önkitöltéssel. Így számos **főkomponens mentén** rákérdeztem az érintettek szociodemográfiai jellemzőire (nem, kor, iskolai végzettség, családi állapot), háztartásaik jövedelemszerkezetére, **foglalkoztatási életútjára**, munkahely-keresési technikáira, a programmal való elégedettségére, vagy a háztáji termelési gyakorlatára. Ez alapján kiderült elmúlt évtizedre visszamenőleg, hogy **az érintettek hogyan kerültek a programba**; ki

dolgozott az UMA előtt, ki volt közfoglalkoztatott, esetleg pályakezdő, vagy inaktív státuszból került a rendszerbe.

Az összegyűjtött minőségi és mennyiségi adatokat strukturáltan kezelve úgynevezett **bemeneti típusokat** különböztettem meg; (1.) pályakezdő, (2.) munkaviszonya volt a program előtt, (3.) GYES, GYED-ben részesült, (4.) közfoglalkoztatott volt, körben forgó, (5.) egykor közfoglalkoztatott személy reintegrálódott, s most újra résztvevő.

Ezt követően **kontroll módszerrel** ellenőriztem, hogy a megkérdezettek valóban a bevallásuk idején voltak-e álláskereső, illetve segélyezettek. Ehhez **háromféle hivatalos adatbázis** felhasználást engedélyezték. A Szociális Osztály által használt nyilvántartási rendszerből egy munkatárs segítségével köszönhetően sikerült kigyűjteni az RSZS-ben vagy RÁT-ban részesülők körét 2000-2010 között időszak esetén. Ide tartozik az **új belépő** fogalmának magyarázata, miszerint 2009-ben az „aktív korúak ellátási” rendszerébe bekerültekre vonatkozott. Ezután a 191 fő közfoglalkoztatásban történt részvételeit követtem nyomon a Városüzemeltetési Intézmény nyilvántartásai alapján, végül az Észak-alföldi Regionális Munkaügyi Központ Hajdúböszörményi Kirendeltségének nyilvántartási adatbázisából listáztam az érintettek regisztrációinak idejét 2000 és 2010 között. A több hónapos munka során létrejött statisztikai elemzésre alkalmas adatbázis szerint számtalan esetben eltért a hivatalos és a bevallás alapján szerzett információ, ezért a **bemeneti tipológia az érintettek válaszában alapult**. A három nyilvántartás birtokában egyedülálló módon bizonyítani lehetett az egyes ellátórendszerek illetve a közfoglalkoztatás között az egyének mozgását, valamint az elsődleges munkaerőpiacról való kilépést, amely egy másik témakörben külön tanulmányt érdemelne.

A **reintegrációs arány** méréséhez **longitudinális panelvizsgálatot** használtam. Rövidebb időintervallummal, a program befejezése után több mint **2,5 év múlva** (2012. július) történt a mintába kerültek személyes felkeresésével. Ez a kimeneti bruttó eredmény bevallás alapján készült, mert nem volt lehetőség többféle kontroll módszere, viszont egy intézményi munkatárs segítségével ellenőriztem a START közmunka programban dolgozók névsorát. A debreceni eredményeket alapul véve **5 kimeneti típust** határoztam meg: (1.) reintegrált, (2.) közfoglalkoztatott, (3.) munkanélküli, (4.) szociális ellátásban részesülő, (5.) egyéb: nyugdíjas, GYES, GYED, elköltözött, nem elérhető. Az egyes csoportok jellemzésénél a bementi kategóriákat is figyelembe vettem, továbbá a meglévő adatbázisok és információk segítségével statisztikai mutatók

számítására, összefüggések vizsgálatára is sor került. Mindezekhez a Microsoft Office 2003 programjai, és az SPSS csomag 17. verziója állt rendelkezésre.

5. VIZSGÁLATI EREDMÉNYEK ÉS AZOK ÉRTÉKELÉSE

5.1. Debrecen munkaerő-piaci helyzetének és a közfoglalkoztatás szervezésének vizsgálata

Az első értékelő kutatás helyszínén, Debrecenben jól nyomon követhető volt a **transzformációs recesszió** által sújtott ágazatok munkaerő-keresletének drasztikus csökkenése, illetve a tartósan munkanélküli, rászorultsági alapú ellátásban részesülők számának növekedése. Az iparszerkezet átalakításával **közel 10 ezer munkahely szűnt meg** 1990 és 1996 között; például a Magyar Gördülő Csapággy Művek, az Alföldi Nyomda kirendeltsége, a MÁV Járműjavító, a Medicor, a Mezőgép, építőipari vállalatok, stb. Megváltozott az egyes ágazatok szerepe és gazdasági súlya, ugyanakkor az elsődleges munkaerőpiac versenyszférája és az állami apparátus együttese nem volt képes felszívni a munkaerő-felesleget.

Mindezekon kívül az átstrukturálódott munkaerőpiacról elindult **egy réteg „kiilleszkedése”**, amely a mezőgazdaságát vagy az iparát elvesztő vidéki térségekben különösen nagy problémát jelentett, amit csak fokozott a korlátozottabb munkalehetőségek, a humán erőforrás alacsony képzettség és készség szintje, az oktatás és szociális ellátás problémája, vagy a közlekedési infrastruktúra hiányosságai (FEHÉR – DORGAI, 1998). A tömeges és tartós munkanélküliség makroszintű problémájának megoldását az állam részben az önkormányzatokra terhelte az aktív eszközökön belül a közfoglalkoztatási programok támogatásával. A kormány szándékának eleget téve a lokális szereplők országsszerte elindították a közfoglalkoztatás szervezésének **futószalagját**. Debrecenben a közel 15%-os munkanélküliségi ráta mellett szintén kiépítették a másodlagos munkaerőpiacot, így támogatott álláshelyek biztosításával átmenetileg segítették a munka nélkül maradtakat (KSH, 1997; REZSŐFI, 2007).

Visszaulva a kutatás módszertanát leíró fejezetre (4.1.), az univerzális közfoglalkoztatás rendszerébe történő be és -kilépés közti menedzsment és az átmeneti foglalkoztatás reintegrációs hatásának vizsgálatát tűztem ki célul. Az országos hatásvizsgálatok eredményét finomítva, konkrét programok célzott mérésére vállalkoztam, hiszen **mikroszinten** ezek **kimenetelét** jelentősen befolyásolhatja a szervezők munkája. Az **első hipotézis** (4. ábra) szerint a sikeres reintegráció endogén tényezői közé tartozik, egyrészt a szervező önkormányzat feladatellátásának technikája

és a kiközvetítési tevékenysége, másrészt a foglalkoztatás keretében történő képzés, a piacképes szakismeret átadása.

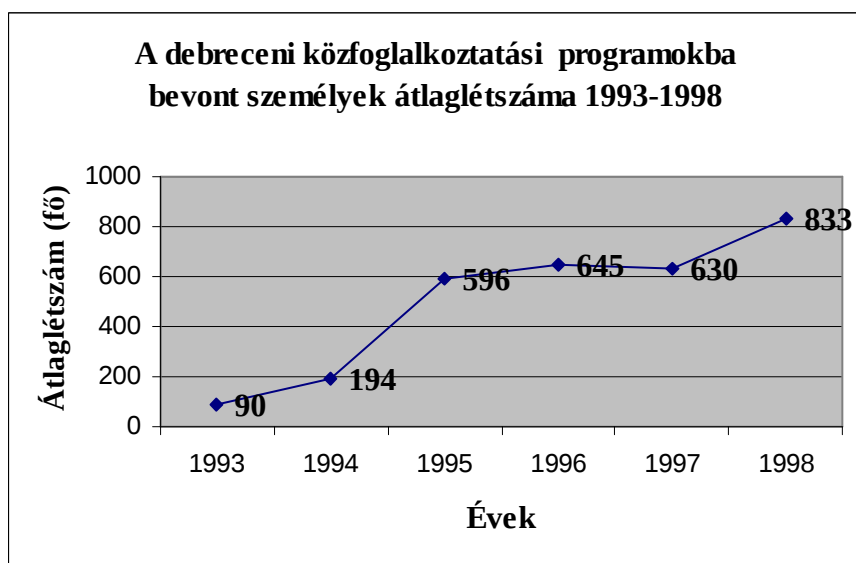
Ennek bizonyításához a Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzat gyakorlatának elemzésére nyílt lehetőség. Az intézményi beszámolók, és a félig strukturált interjúk alapján a város szociális költségvetése (JPT ellátás stb.) a recessziót követően is magas maradt, 1996-ban (közel 4500 fő) több mint 300 millió Ft-ot, míg 1998-ban 45-50%-kal többet fordítottak a létszámban növekvő célcsoport ellátására. Ennélfogva finanszírozási érdekké vált, hogy minél több ellátott személyt foglalkoztatási programokba vonjanak be csökkentve a büdzsét. A közfoglalkoztatás működtetésével megbízták az Önkormányzat Szociális Irodáján kialakított **Foglalkoztatási Csoport** kiváló szakembereit, akik 1993-tól országosan is magas szakmai színvonalon kiemelkedő létszámmal szerveztek közhasznú és közmunka programokat (DMJV, 1996; 1998; SZA-1 Db, SZA-2 Db).

Az irodán egy központi **nyilvántartást** vezettek a foglalkoztatásba bevonható, heterogén összetételű ügyfélkörrel (név, iskolai végzettség, szociális helyzet, etnikai hovatartozás, stb.), azaz a rászorultsági ellátásban részesülő vagy ellátás nélküli személyekről. Általános szűrést követően felmérték az egészségi állapotukat és a munkavállalási szándékukat, ugyanis az érintettek bizonyos hányada egészségkárosodott, vagy életviteli problémákkal küzd, vagy alacsony a munkavégző hajlandóságú, ezért nehezen vagy egyáltalán nem foglalkoztatható, és speciális segítségnyújtást igényel. Ennek következtében differenciálták az ügyfélkört, és különböző munkavégzésre alkalmas csoportokat határoztak meg, hogy más-más pályázat feltételeinek megfelelően bevonhassák őket, növelve ezzel a későbbi elhelyezkedésük esélyét.

A 90-es években **központilag kiírt pályázati rendszerben** lehetett támogatást igényelni programok szervezésére az adott feltételek teljesítésével. Az évente megpályázott programok profilja illetve célja minden tekintetben egybeesett az egyes típusoknál (3. *fejezet*) leírtakkal. Közmunka programokat 1996-tól szerveztek Debrecenben, és a kiválasztott „Tücsökzene” program előtt hasonlóan nagy létszámú projektek futottak, mint a „Zöld ár” (258 fő), a „Sóhajok hídja” (154 fő), a „Lélegzet” (110 fő) vagy a „Parti fecske” (166 fő) fantázianevű programok (SZA-2, Db).

Mindegyik döntően kommunális vagy közterületi feladatok ellátására fókuszált, és univerzális jelleggel alacsony részvételi követelményeket támasztott. Ezzel szemben az eltérő profilú közhasznú programokat nem egyszer magasabb bementi feltételekkel kellett megvalósítani a város intézményeinek bevonásával.

Összességében a Foglalkoztatás Csoport saját, **modell értékű szervezési és lebonyolítási struktúrája** évről évre elősegítette az indított programokban résztvevők átlagléttségének növekedését, amelyet a **6. ábra** szemléltet.



6. ábra: Debreceni programok átlagléttszáma 1993-1998 között

Forrás: DMJV, 1998

A menedzsment kulcsfontosságú, **nagy hozzáadott értéket** jelentő feladatának tekinthető az egyes pályázatok munkaerő-keresletének (munkáltatók) és a kínálatnak (munkavállalók) az összehangolása. Itt dől el, hogy a lokális szervezőket a befektetői szemlélet vagy a „munkaköri kötelesség” teljesítése ösztönzi, amelyet csak egy mikorszintű kutatással lehet nyomon követni. Az iroda stratégiai céljának tekintette a **másodlagos munkaerőpiac** keresletének kiépítését, ezért folyamatosan felkereste az önkormányzaton kívül a különböző intézményeket, szervezeteket, civil szereplőket, hogy felmérje hány közfoglalkoztatott személyt és milyen típusú munkakörökben foglalkoztatnának átmenetileg (támogatott álláshelyek száma). Ezeket a státuszokat célzott **munkaerő-közvetítéssel** igyekeztek feltölteni, elsősorban JPT ellátásban részesülők, vagy pályakezdő munkanélküliek, esetleg ellátás nélküli személyek közül. A közhasznú programok kifejezetten támogatták az ilyen típusú intézményi

tevékenységeket, kezdetben viszont nehézséget jelentett a debreceni munkáltatók megnyerése a negatív közvélemény miatt. Ez azonban hamar megváltozott, ugyanis az állami fenntartású intézményekben a megszorítások (1995-1996) miatt létszámbírány (oktatás, egészségügy, szociális szféra) alakult ki. A recessziót követően sem jöttek létre új státuszok, csupán a meglévő álláshelyeket töltötték fel a közfoglalkoztatási büdzsé terhére, ezért sokkal inkább ennek a kiszorító hatása érvényesült. Debrecenben (1996) megközelítőleg már 150 intézmény/szervezet (DEHUSZ, VSZSZ, MÖSZ, MEZON, Idősek Háza, Terápiás Ház, Debreceni Családsegítő Szolgálat, Vöröskereszt, kórházak, klinikák, oktatási intézmények, óvodák, stb.) kért és kapott közhasznú dolgozókat, akik sok esetben az intézmények biztonságos és sikeres működéséhez nélkülözhetetlen személyi feltételt jelentették.

Egy pályázat megvalósításának következő munkafázisa a **személyes kapcsolatfelvétel és a strukturált interjúk** felvétele volt, az adatbázisból kiválasztott pályázati és munkáltatói igényeknek megfelelő személyekkel. Az 1996. évi statisztika szerint 6954 idézést postáztak ki 350 fő kiválasztásához, és egy ügyféllel átlagosan 3-szor találkoztak a tényleges szerződéskötésig (DMJV, 1996). A szervezők szerint gondot okozott a közhasznú foglalkoztatásnál a *rendkívül alacsony bér*, amely alig haladta meg a szociális ellátás szintjét, továbbá a legtöbb programban nem szerepelt egy szakképesítés megszerzésének támogatása. Egy-egy rétegspecifikus programhoz (számítógépes szövegszerkesztés, ügyvitelszervezés tanfolyam) több lépcsős szűréssel választották ki a legmegfelelőbb személyeket. A közhasznú létszámgénylések egy része eleve olyan felelősséggel járó feladatok elvégzésére vonatkozott, amelyet csak megfelelő szakismerettel, és tapasztalattal rendelkezők kiközvetítésével lehetett csak teljesíteni. A sikeres személy kiválasztását követően a szociális iroda keretszerződést kötött a munkaügyi központtal a finanszírozást illetően, és ennek megfelelően történt az elszámolás. Végül a nyertes programok konkrét lebonyolítása szintén egy kiépített szisztéma szerint zajlott.

A jól felépített modell ellenére a Foglalkoztatási Csoport folyamatosan az **érdekeltségek keresztműzében** állt, ugyanis az egyes érintettek (önkormányzat, munkáltató, munkavállaló) gyakran eltérő elvárásokat fogalmaztak meg velük szemben. Az **önkormányzatok** általános érdeke; a költségmegtakarítás és hatékonyság, a segélyezettek szűrése, a közfeladatok ellátása, a közteherviselés elősegítése, a tényleges

foglalkoztatás, a szükséges szociális biztonság megteremtése volt (FREY, 1993; KOMKA, 2004). Ezzel szemben a **munkáltatók** meglévő létszámhiányukat akarták feltölteni a legjobb dolgozók kiválasztásával magas szintű munkavégzés mellett. Ehhez a szervezők megpróbálták a legalkalmasabb embereket kiközvetíteni, növelni a résztvevők és a befogadó intézmények számát, sikeresen tárgyalni a pályázati keretlétszámokról és finanszírozásról az illetékes szervekkel, biztosítani a szükséges önerőt, és végül elősegíteni a résztvevők továbbfoglalkoztatását. A közfoglalkoztatás rendszerét hűen tükrözi, hogy az **érintett célcsoport** elvárásait, mint például a foglalkoztatás hosszának növelését, a jövedelembiztonságot, megfelelő munkakörülmények biztosítását, vagy a későbbi ellátási jogosultság megszerzését, az esetleges tartós reintegrációt, többnyire korlátozott mértékben tudták teljesíteni. Ugyancsak „korjel”, hogy a Foglalkoztatási Csoport megszűnését (1998) követően nem követték nyomon az egyes programok kimenetét, amelyre a longitudinális panelvizsgálat kíséreltet tett.

5.2. A vizsgált programok összes és a megkérdezett résztvevőinek szociodemográfiai jellemzése

A két programot célszerű külön tárgyalni a nem, az életkor, az iskolai végzettség és a családi állapot (mint független változók) tekintetében, hogy nyilvánvaló legyen az eltérő célzottságuk, illetve tényleg azokat foglalkoztatták-e, akik a piacról kiszorultak.

A **Tücsökzene közmunka** programot kifejezetten a **férfiaknak** szervezték, hiszen 195 férfit (98,98%), és 2 nőt (1,02%) érintett. Mindez a pályázati kritériummal indokolható, ugyanis főként tartósan munkanélküli 40 éven felüli férfiak átmeneti munkavégzését támogatta. Ezen kívül a nők minimális részvételi arányát a kommunális munka jellege, továbbá a lebonyolításhoz szükséges infrastrukturális feltételeknek az átmeneti hiánya is magyarázta, miszerint a közmunka programok bázishelyén – a Péterfia utcán – nem volt elegendő hely férfi és női blokk kialakítására (öltöző- és tisztálkodó helyiségek). **Összevetve** a vizsgált programot egy **országos**, 52 nyertes programról készített elemzés (2001) eredményével jól látszik, hogy hűen tükrözi az átlagos tendenciát. A közmunkások zömében mindenhol férfiak (6750 közmunkás 77%-a), bár a szociális ellátásra vagy környezetvédelemre fókuszáló pályázatoknál magasabb a nők aránya. 2001-ben az érintetteknek csupán 13%-a volt nő, amelyet az akkori pályázati kiírások nagyban befolyásoltak (CSOBA, 2001).

A **közhasznú** programban fordított a nemek közti arány, a teljes létszám **67,6%-a nő** (161 fő), és **32,3%-a férfi** (77 fő). A panelvizsgálat során megkérdezettek között is nagyobb volt a nők aránya (63 fő, 78,7%), mint a férfiaké (17 fő, 21,3%). Mindezt ugyancsak a **pályázat speciális feltételei indokolták**, hiszen főleg szellemi, irodai, vagy könnyű fizikai munkalehetőségeket támogatott szociális, egészségügyi, oktatási és egyéb területen. Kifejezetten olyan szférákat érintett, ahol a recesszió miatt nem jöttek létre új státuszok, illetve csökkent azok száma, tehát a közhasznú program célzott eszköz volt ezek helyettesítésre. Egyébként az ügyviteli alkalmazottak 93%-a nő a hazai foglalkoztatási struktúrában, és magas az arányuk a betanított munkakörökben, valamint a megcélzott ágazatok munkavállalói között (egészségügy, oktatás) (CSOBA, 2001; FREY, 2002). **Összevetve** a fenti bementi paramétereket a korábbi kutatásokéval, ellentétes eredmények születtek. Frey egyik hatásvizsgálatánál „tipikus” közhasznú foglalkoztatott a fiatal, szakképzetlen férfi volt (FREY, 1993). Orsovaiék⁷³ (2001) ugyancsak a férfiak (idősebbek) felülreprezentáltságát bizonyították, akiket a klasszikus családfenntartói szerep motivált a közhasznú programban való részvételre⁷⁴.

A résztvevők a **4. táblázatban** látható 5 egyenlő osztályközű kohorszba (életkor kategória) sorolhatóak.

4. táblázat: A programban résztvevők életkor szerinti csoportosítása (2008)

KORCSO- PORT	KÖZMUNKA PROGRAM				KÖZHASZNÚ PROGRAM			
	Teljes (fő)	%	Kérdőív (fő)	%	Teljes (fő)	%	Kérdőív (fő)	%
24 - 28 éves	1	0,51	-	-	0	-	-	-
29 - 38 éves	23	11,68	2	6,06	42	17,67	15	18,75
39 - 48éves	42	21,32	7	21,21	74	31,09	31	38,75
49 - 58 éves	78	39,59	15	45,45	82	34,45	27	33,75
59 és fölött	53	26,91	9	27,27	39	16,39	7	8,75
Összesen	197	100,00	33	100,00	238	100,00	80	100,00

Forrás: Saját felmérés

A **közmunka program** eleve a **40 év feletti férfiakra fókuszált**, amelyet az adatok is alátámasztanak e korcsoport felülreprezentáltságával. A **49-58 éves kor** közötti korosztály tagjainak (a program idején 39-48 évesek) volt a legmagasabb részvételi aránya (39,59%) teljes létszámhoz képest, továbbá az 59 év fölöttieknek (26,91%), ezeket összesítve tehát hűen tükrözik a 60%-os pályázati feltételt (66,4%-a 40 év feletti). A megkérdezettek esetén ugyanez a sorrend érvényesült. A Tücsökzene pályázatában támogatott célcsoport kiválasztása mögött több indok is állt. A rendszerváltást követő munkaerő-piaci struktúraváltás **legveszélyeztetettebb korosztálya a 40 éven felülieké** volt, ugyanis a vállalatok foglalkoztatási és képzettségi szerkezete az új termék-termelési és technológiai szerkezethez igazodva a fiatalabbakat preferálta. Az idősebbeket elbocsátották, holott pótolhatatlan speciális tudással, tapasztalattal és tájékozottsággal rendelkeztek. Ezen generáció elhelyezkedési gondja azonban Európa-szerte problémát jelentett, amelyet a foglalkoztatás növelésére és a munkavállalók körének szélesítésére vonatkozó 1997. évi luxemburgi foglalkoztatási irányvonal részben ellensúlyozott volna, de ez a profit és termelékenységorientált vállalatok racionális döntéseivel ellentétben állt (FÜLÖP, 2001). A nemeknél említett **országos felmérés** megállapította, hogy a **közmunka** programok **profilja** lineárisan **összefüggött** a résztvevők **kormegoszlásával**, azaz a nehezebb fizikai megterhelést jelentő feladatokhoz (pl. középület-felújítás, árvízvédelem) a fiatalabbakat igyekeztek bevonni, míg a kommunális feladatokhoz az idősebbeket (CSOBA, 2001).⁷⁵

Bár a **közhasznú programnál** nem volt az életkorra vonatkozó bementi feltétel, a statisztika szerint **ugyanazon kohorsz (49-58 év)** előfordulása a leggyakoribb (34,45%) mint a közmunkánál. Minden második résztvevő 49 év feletti, azaz a program idején legalább 40 éves volt. A fiatalabb korosztályokból (24-38 év) is többen vettek részt, amelyre a longitudinális vizsgálat adott magyarázatot. A szervezés során a létszám feltöltése érdekében ugyanis bekerülhettek pályakezdő értelmiségiek is, vagy már néhány éves munkatapasztalattal rendelkező személyek (pl. GYES-en lévő nők) (215, 247, 249, 326, 350, 416 sz.). A kérdőívet kitöltötték között a legtöbben 39-48 év közöttiek voltak, míg az 5. korcsoport képviselői közül kevés főt sikerült utolérni.

A közmunka és a közhasznú program esetén az eredmények azt igazolják vissza, hogy a programok célzottsága kor és nem tekintetében jól illeszkedett a munkaerőpiacról kiszorultak jellemzőihez.

Az **iskolai végzettség** és a családi állapot független változója csupán a panelvizsgálat során utolért, **kérdőívet kitöltött személyek** esetén (113 fő) ismert. A **Tücsökzene** program megkérdezettjei (33 fő) közül legtöbben (10 fő, 30,3%), szakmunkásképzőt végzettek voltak, ezt követte a 8. általánost és a gimnáziumot (8-9 fő) végzettek száma, közülük 2 fő azóta levelezőn egyetemi végzettséget szerzett (+1 fő nem fejezte be a 8 általánost). Sikerült felkeresni azt az 5 felsőfokú végzettséggel (műszaki szakirányok) rendelkező egykori résztvevőt, akik kivétel nélkül a szervezésében és vezetésében vettek részt (*panelvizsgálat szerint 3-an nyugdíjasok, 1 fő dolgozik, 1 fő ápolási díj*). Megerősítették, hogy az érintettek döntő többsége alacsony képzettségi szinttel rendelkezett, bár ezt az utolért személyek iskolázottsága nem támasztotta alá. Ugyanakkor a menedzsment oldaláról kiderült, hogy **kor és végzettség tekintetében egy alacsony bemeneti küszöb** meghirdetett programról volt szó, ezért a tervezett kommunális és környezetvédelmi feladatok ellátására az idősebb, iskolázatlanabb réteg is alkalmas. KERTESI és VARGA (2005) számítása szerint iskolai végzettség szoros korrelációban áll a korral, tehát minél idősebb valaki feltételezhető az alacsonyabb végzettsége.

Mindeközben kialakult az a tendencia, hogy a **munkaerőpiac periferiáján lévő**, vagyis hátrányos helyzetű, szakképzetlen, elavult szakképzettségű, vagy szociális problémával rendelkező személyek egyre inkább csak ilyen típusú programokban tudtak dolgozni, és különösen a recessziók idején felerősödő kedvezőtlen társadalmi attitűd gyakran megbélyegezte őket, elősegítve az elsődleges piacról történő tartós kiszorulásukat. A rendszerváltás előtt még számtalan segéd-, illetve betanított munkalehetőség kínálkozott számukra, például a válság vesztesének számító mezőgazdaságban különösen a vidéki térségekben (BÉRESNÉ et al., 2011). Ezeken az érintett területeken felerősödött a pauperizálódás jelensége, azaz a munkaerőpiacon túl a társadalomból is elindult a **kirekesztődés** (BALCSÓK, 2005; FIRLE et al., 2007; BÁLINT – JUHÁSZ, 2007; INTERNET 3, 2009). A 90-es években ezen célcsoport foglalkoztatásának drasztikus csökkenését a KSH adatfelvételei is bizonyították, míg 1990-ben a férfiak közel 40%-ának legmagasabb végzettsége 8 általános vagy kevesebb volt, addig 1998-ban (a program idején) már csak 20,3%-ot tett ki az arányuk (FAZEKAS et al., 2000). Ezzel párhuzamosan nőtt a gimnáziumi, vagy a felsőfokú végzettséggel rendelkezők létszáma, tehát az új piacgazdasági rendszer kiépülésével együtt *megnőttek a munkaerőpiac végzettségre vonatkozó követelményei*. A közfoglalkoztatás keretében végzett fizikai

munkalehetőség tehát csupán rövid, átmeneti megoldást jelenthetett számukra, hiszen a foglalkoztathatóságuk alapvetően a képzettségükkel és nem a ciklusokkal függött össze.

A **közhasznú** programban felkínált széleskörű munkakörök többségének **bemeneti feltétele** volt bizonyos fokú kvalifikáltság, ezért a Foglalkoztatási Csoport a teljes ügyfélkört differenciálta és a legalkalmasabb személyeket választotta ki. Az utolért személyek – túlnyomórészt nők – a program során szociális, egészségügyi vagy ügyviteli munkakörökben dolgoztak. A megkérdezettek (80 fő) közül 15-en általános iskolai illetve szakmunkás végzettséggel kerültek a programba főleg könnyű fizikai munkaköröket betöltve. További **46 fő** (57,5%) legmagasabb végzettsége az **érettségi** volt, és azóta 8-an felsőfokú tanulmányokat végeztek, míg 19 fő bevallása szerinti főiskolai vagy egyetemi végzettséggel (23,7%) vett részt a programban. Végül a tanulás és képzés témakörére vonatkozó információkat összegezve kiderült, hogy a közép vagy felsőfokú végzettségűek közül 22-en valamilyen egészségügyi vagy szociális szakirányú tanulmányokat folytattak az elmúlt 10 év során (szociális munkás, szociálpedagógus, gondozónő, szociális ápoló, gyermek és ifjúságvédelmi felelős stb.), és mindannyian ezekben a szférákban tudtak elhelyezkedni. Mindez a **program késleltetett hatásának** is tekinthető, hiszen a válság idején támogatott álláshelyen dolgoztak, és felismerve az élet hosszú tartó tanulás fontosságát képezték magukat, ami később megtérült.

A **családi állapot** terén a közmunka programnál két fő kivétellel férfiak (33 fő), amelyben 12-en (36,3%) házasok, 16 fő elvált vagy nőtlen, és 4 fő élettársi kapcsolatban élt (1 fő özvegy). A közhasznú programnál is legtöbben házasságban éltek (55 fő, 68,7%), ezt követte az elváltak csoportja (14 fő, 17,5%), majd a nőtleneké/hajadonoké (7fő). Mindkét programot együttevén a **legtöbben házasságban éltek** (67 fő, 59,2%), viszont a közmunka programból utolért személyeknek csupán 36,3% (12 fő), addig a közhasznúnál 68,7% (55 fő) vallotta férjezettnek (42 fő) vagy nősnek (25 fő) magát. Egybevéve mindezt közel **kétszer annyi nő élt házasságban, mint férfi**, holott együttesen több férfi volt a sokaságban. Az elváltak (22 fő, 19,4%) között közel azonos volt a nemek aránya, csakúgy, mint az egyedülállóknál (15 fő) (nőtlen, hajadon). Ez a csoport rendkívül heterogén, hiszen a közmunka programból idősebb és alacsony iskolai végzettségű férfiak tartoztak ide, a közhasznú esetében pedig felsőfokúval rendelkező 30 feletti nők.

5.3. Az egykori résztvevők státusza, jelenlegi munkaerő-piaci helyzete

A módszertannál leírtak szerint, a reintegrációt nem célszerű rövid időintervallumon belül mérni, ugyanis nagymértékben összefügg a gazdasági ciklusok fázisaival és a munkaerő-kereslet növekedésével. A két debreceni program kimenetét 10 évvel később **longitudinális panelvizsgálat** segítségével követtem nyomon, amely kétség kívül a kutatás egyik legnehezebb és legígéretesebb fázisa volt. A teljes sokaság kimeneti státusz szerinti csoportosítását az **5. táblázat** szemlélteti.

5. táblázat: A programban résztvevők jelenlegi státusz szerinti megoszlása (2008)

	TÜCSÖKZENE KÖZMUNKA		KÖZHASZNÚ PROGRAM		EGYÜTT	
Státusz/mértékegység	fő	%	fő	%	fő	%
1. Dolgozik	17	8,62	79	33,19	96	22,06
2.Regisztrált álláskereső	40	20,30	23	9,66	63	14,48
3. Nem regisztrált	140	71,06	136	57,14	276	63,44
Összesen	197	100,00	238	100,00	435	100,00
Egyéb információ a nem regisztráltakról						
	fő		fő		fő	
					%	
4. Nyugdíjas	12		16		28	
5. RSZS	2		4		6	
6. Ápolási díj	1		1		2	
7. GYES, GYED	0		5		5	
8. Elköltözött	14		6		20	
9. Meghalt	9		4		13	
Összesen	38		36		74	
<i>Nincs információ</i>	102		100		202	
Nem regisztráltak	140		136		276	

Forrás: saját szerkesztés panelvizsgálat alapján

5.3.1. A reintegráltak, azaz biztosan dolgozók jellemzése

ORSOVAIÉK nyomán (2001) az elsődleges vagy a másodlagos munkaerőpiacon elhelyezkedett egykori résztvevők kerültek ebbe a típusba. Együttesen kezelve a két programot a panelvizsgálat eredménye szerint a **reintegrációs ráta 22,06%**, azaz az összes résztvevő közül **96 főről** biztosan tudható, hogy a vizsgálat idején bejelentett foglalkoztatási jogviszonnyal rendelkezett. Összevetve a korábbi hazai

hatásvizsgálatoknál számolt reintegrációs rátákkal⁷⁶ mind az együttes és a külön számolt értékek kiemelkedően **magasak**, amely részben az új **módszertani megközelítéssel magyarázható**, ugyanis a panelvizsgálat a programok befejezését követően – az eddigi pár hónap gyakorlata helyett – 10 évvel később mérte az egykori résztvevők munkaerő-piaci státuszát, ezzel figyelembe vette a programok anticiklikus hatását.

67 nő (69,7%) volt közöttük, és a programok jellegével szinkronban 1 fő kivételével mindannyian a közhasznúban vettek részt. Míg a 29 (30,3%) dolgozó férfi közül 16-an egykor a közmunkában, és 13-an a közhasznúban dolgoztak. Súlyozva ezt a kimeneti értéket a nemek bemeneti arányával, – ahol közel negyedével többen voltak férfiak (62,5% és 37,4%,) – a reintegráltak között a **nők aránya kifejezetten magas**, amely nem a véletlennek köszönhető.

A dolgozók között a **39-48 évesek** előfordulása volt a leggyakoribb (42 fő, 42,7%) (a program idején 40 év alattiak), tehát a mindkét programnál domináns 49-58 éves korosztály a kimenetben már nem jellemző. Feltehető a kérdés, hogy vajon a bemeneti célcsoportnál preferált **40 év felettiek nehezebben reintegrálódtak**? Igen, s mindezt az is bizonyította, hogy az összes résztvevő közül a 40 év felettiek aránya közel 60% volt (57,9%, 252 fő, a közmunkánál 66,4%!), addig a reintegráltak közötti 38,5%-os (37 fő) arányuk kevesebb, mint a fiatalabbaké (59 fő 24-48 év közötti, 61,4%). Ezen felül a panelvizsgálat során szerzett minőségi adatok is megerősítették a korábban ismertetett munkaerő-piaci tendenciát, miszerint az idősebb munkavállalókkal szemben zártabb a piac, igazolódott az erre a célcsoportra fókuszáló Tücsökzene esetén is.

Az iskolai végzettség bementi változója, csak a **kérdőívezés** segítségével utolért 77 reintegrált személy (*13 fő Tücsökzene, 64 fő közhasznú*) esetén ismert. Együttesen véve közel **80%-uknak legalább középfokú végzettsége** volt, ugyanis 44 fő érettségizetten (57,1%) és 17-en (22,0%) valamilyen főiskolai vagy egyetemi diplomával munkanélküliként kerültek a programba. Az utolért reintegráltak között tehát kumulálódott a képzettebbek aránya, ebből következik, hogy az **elhelyezkedés** egyik kulcsfontosságú független változója az iskolai végzettség. A két paraméter (reintegrált – iskolai végzettség) közötti **korrelációs együttható** értéke ($r=-0.578$) 99.9%-os valószínűségi szinten ($P=<0.001$) mérsékelten erősnek számít, alátámasztva a tényezők közötti összefüggést. A negatív előjel szerint pedig minél magasabb volt valakinek a

bemeneti iskolai végzettsége, annál valószínűbb a dolgozói státusza. Mindez megerősítette ORSOVAIÉK megállapítását (2001) is, miszerint ők rendelkeztek a legjobb bemeneti társadalmi-demográfiai paraméterekkel, valamint a legnagyobb kapcsolati tőkével, amiket a sikeres elhelyezkedésüknél mobilizálni tudtak.⁷⁷

A két program bementi iskolázottságát **külön tekintve** a következőket állapítottam meg. A **Tücsökzene program** az alacsony bemeneti küszöbével eleve szelektált a képzettségre vonatkozóan is, ezért különösen fontos kérdés a reintegráció sikere. 17 fő dolgozott a panelvizsgálat eredménye szerint, és a kérdőívet kitöltötték közül (13 fő) 5 fő érettségivel, 2 fő szakmával és 4 fő általános iskolai végzettséggel (1 fő 8 általános alatti), 1 fő felsőfokú végzettséggel került a programba (1998-ban), míg 1 érettségizett nő azóta szerzett szociális szakirányon diplomát. Mindketten vezetői illetve középvezetői beosztásban dolgoztak a programban. Visszaulva az 5.2 fejezetre – miszerint 2008-ban a globális munkaerő-piaci viszonyok között 8 általánossal szinte lehetetlen volt tartósan elhelyezkedni – mikroszinten az egykori résztvevők között alacsony a kevésbé képzett reintegrált személyek aránya. CSERES-GERGELY és SZŐKE (2011) tanulmányát idézve a versenyszférában ennek a csoportnak foglalkoztatottság visszaesése volt a legnagyobb 2008 és 2010 között. Ezzel szemben közel minden második megkérdezett személy (8 fő, 47%) **legalább középfokúval rendelkezett.**

A **közhasznú** esetén a program jellegéből és célzottságából kiindulva, a képzettek magasabb aránya volt feltételezhető. Mindez beigazolódott, hiszen a 79 reintegrált személy közül 64 főnek ismert a bemeneti iskolai végzettsége (5 *szakiskolai*, 34 *fő érettségi*, 22 *fő felsőfokú*), s eszerint **93%-uk legalább középfokú végzettséggel vett részt a programban.**

A **családi állapot** változójára egyik program sem szelektált, ezért az eredmények közti különbség nem mérvadó. A kérdőívet kitöltötték közül legtöbben (47 fő, 61,0%) házasságban éltek. Közel 3-szor több nő volt férjezett, mint férfi nős, de ez összefügg a nemek kimeneti arányával is. A házasság kapcsolati viszonyt nagyságrendileg az elváltak (16 fő), illetve az egyedülállók (13 fő) kategóriája követte. A háztartásra vonatkozó kérdésekre adott válaszok szerint többségük saját tulajdonú ingatlanján (kertes ház stb.) élt, és több mint 55%-ban 3-4 fővel (szülők, gyerekek) együtt.

Ki milyen területen dolgozott a megkérdezés során? A komplex nyomon követéses vizsgálat során kiderült, hogy a 96 reintegrált személy meglehetősen széles és sokszínű életutat (műszaki, szociális, egészségügyi pálya, civil szféra, vállalkozás /beosztás: alkalmazott, közép-, felsővezető) járt be. Mivel a mindenkori gazdasággal összefügg a munkaerő-kereslet változása, ezért logikusnak tűnt összeilleszteni a másodlagos munkaerőpiacot **a tényleges piaci bővülésével**, és megnevezni milyen ágazatokban volt sikeres az elhelyezkedés. Ezek alapján csoportosítottam az érintetteket és kiderült, hogy **szociális és egészségügyi** területeken, valamint ügyviteli, **irodai munkaköröket** betöltve a **közsférában** helyezkedtek el legtöbben.

A reintegráltak közel harmada (29,1%, **28 fő**) a megkeresés időpontjában **szociális vagy egészségügyi szférában** dolgozott, és egytől-egyig a közhasznú programból kerültek oda. A csoportot bemeneti demográfia szerint meghatározóan **39-48 év közötti nők** (20 fő) alkották, míg a férfiak (8 fő) ugyancsak ezt a korosztályt képviselték, így együttesen véve a program idején döntően 40 év alattiak voltak. Kiemelkedő értéket képviselve 19-en (67,8%) házasságban, és egy- vagy kétgyerekes családi közösségben éltek. A reintegráltak teljes csoportjához hasonlóan döntően legalább középfokú végzettségűek a program idején, de a szakma magas elvárásainak megfelelően azóta 22-en valamilyen **szociális és egészségügyi szakképesítést** vagy felsőfokú végzettséget (10 fő, 35,7%) szereztek. Számukra egyfajta szakmai, **gyakorlati tapasztalatszerzést** biztosított a program, vagy többszöri közhasznú foglalkoztatás során megszerették a feladataikat, és pályát módosítva helyezkedtek el ezeken a területeken. A mélyinterjúk során sokszor elhangzott, hogy komoly kihívásokkal kellett megbirkózniuk, de támogatott státuszú dolgozóként ugyanúgy felelősségteljes értékteremtő munkát végezhettek, mint az ott dolgozók, amely inspirálta őket. **Foglalkoztatási életút aspektusát** tekintve fontos leírni, ki hogyan került a szociális ellátórendszerbe illetve a közfoglalkoztatásba. A heterogén válaszokból kivehető volt az a tendencia, hogy többen a recesszió idején veszítették el az állásukat, vagy gyermekvállalás után nem tudtak elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon, esetlegesen pályakezdőként fordultak önkormányzati segítségért. Egyöntetű véleményük szerint szellemi kapacitásaikat kihasználva „jó időben és jó helyen” dolgoztak a közhasznú program keretében, amelynek a későbbi elhelyezkedési esélyeiknél fontos szerepe volt a kapcsolati tőkéjük pozitív hozadékaival

együtt (198, 204, 215, 254, 281, 353, 369, 386, 411, 426 sz.)^{*}. A megkérdezés idején a csoport tagjai például; családgondozó, szociális munkás, ápoló, asszisztens, non-profit szervezet munkatársa, ifjúsági, kulturális programszervező, vagy szenvedélybetegek rehabilitálására létrehozott intézmény munkatársai voltak, többek között a DEOC-en, Városi Szociális Szolgálatnál, alapítványoknál, Idősek Otthonában, Családsegítő Szolgálatnál.⁷⁸

További **25 fő ügyviteli, irodai munkát** végzett a panelvizsgálat idején, amely a klasszikus Ferge-féle (1976) **munkajelleg** besorolásnak egyik fő típusa. Kivétel nélkül **nők**, viszont képzett, férfi interjúalanyok is megerősítették a hivatali és a szociális szféra elnöiesedését (SZA-2, SZA-1 Db). Az életkoruk szerint 13-an a mindkét programra jellemző bementi korkategóriájába (49-58 év közöttiek) tartoztak, míg 12 fő fiatalabb 39 és 48 év közötti. Itt nem igazolódott a reintegráció és az életkor kapcsolata, miszerint a fiatalabb korosztály előfordulása gyakoribb, inkább kiegyenlítettebb volt a csoport összetétele. Az iskolai végzettség metszetén keresztül döntően **legalább középfokú végzettséggel** rendelkező munkavállalók tartoztak ide (21 fő, 84,2%) amely jól reprezentálta a reintegráltak csoportját. Több interjúalany véleménye szerint, a munkakörük betöltéséhez nem volt szükséges felsőfokú végzettséget szerezniük más szakterületekkel szemben. Minden második nő házasságban élt, egy- háromgyerekes családokban. A csoport tagjainál magas volt az egy főre eső kiközvetítések száma, azaz a munkaügyi kirendeltség adatai szerint legalább 3-szor vettek részt további közhasznú programokban. Legtöbbször 1999 és 2001 között tudták átváltani a támogatott státuszukat **piaci munkaviszonnyá**, tehát a **recessziót követő gazdasági fellendülés** idején volt lehetősége a foglalkoztató intézményeknek a létszámbővítéshez. Addig jobb esetben támogatott álláshelyen „**parkoltatták**” őket (pl. a polgármesteri hivatalnál 20 fő), amelyet a második hipotézis vizsgált. Végezetül csak egy példát célszerű kiemelni ezen kimeneti típus válaszadói közül: „hálás vagyok ezért a programért is, hiszen ennek köszönhetem ezt a munkahelyet. Ha akkor nem fogadtam volna el, ki tudja hol lennék már” (221. sz.).

A fenti két nagyobb csoporton kívül **további 43 reintegrált személy** ismert, akik között kisebb egységeket ugyan lehetne képezni, de ezek kicsik a részletes elemzéshez. Kik

^{*}Az értekezésben használt 1 - 435.-ig tartó sz. jelölés, az adatbázisban szereplő összes résztvevő közül az azonosítást elősegítő sorszámot fejezi ki.

kell viszont emelni, hogy az összes 29 reintegrált férfi közül 21-en ebbe a vegyes csoportba sorolhatóak. A panelvizsgálat során szerzett minőségi és mennyiségi adatok alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a férfiaknak nehezebb volt ugyan reintegrálódniuk, de ha sikerült, a közismert nemek közti bérkülönbség előnye mellett magasabb beosztásban dolgoztak. A (5.1 fejezet) Debrecenben lejátszódott ipari struktúraváltás következtében magas volt a képzett férfiak kiáramlása a műszaki, vasipari ágazatokból, amire szűk munkaerő-piaci kereslet kínálkozott. Többnyire 15-20 éves munkaviszonnyal és kellő szakmai gyakorlattal rendelkezve megbecsült biztos státuszról kerültek a munkanélküliek sorába. Az egyikük erről így nyilatkozott: „43 éves korában nem kellett egy 2 diplomás mérnök Magyarországon” (SZA-1, Db). A megkérdezéskor 8 férfi a **vállalkozói szférában**, ráadásul 2-en közülük felsőfokú műszaki végzettséggel vezető beosztásban dolgoztak. További 10 fő a **szolgáltató szféra** ágazataiban (pl. METRO, kisboltok, fodrász, stb.), míg 4-en kivétel nélkül férfiak az **építőiparban** érdekeltek. A reintegráltak közé számítottam ORSOVAIÉK nyomán (2001) azt az 5 főt, akik a másodlagos piacon a „Hópihe” elnevezésű közmunka programban dolgoztak. Végezetül senki sem helyezkedett el a mezőgazdaságban, amit részben az ágazatok közötti struktúraváltás helyi jellemzőivel, de leginkább a megkérdezettek városi életmódjával illetve az ágazat alacsony lokális foglalkoztatási szerepével lehetne magyarázni.

A szociodemográfiai jellemzőkön túl számba kellett venni minden egyéb **reintegrációt befolyásoló endogén és exogén tényezőt**. Az előbbiektől a menedzsmentet vizsgálatánál kiderült, hogy a szervezők célzottan a **„megfelelő helyen és időben a megfelelő ember”** elvét alkalmazták egyfelől a munkakörök, másfelől a résztvevők kiválasztásánál. A **közmunka program** főleg környezetvédelmi, és kommunális feladatok elvégzését vállalta, amelyhez alacsony bemeneti követelményeket támasztott az érintettek felé. Főleg segédmunkásként dolgoztak benne az utcán és a köztereken, tehát nem volt benne új elem, szakismeret átadása vagy képzés. Ráadásul ez a programtípus eleve **kompetitív** viszonyban állt a piaci szférával, ugyanis az állam direkt beavatkozással sok esetben alacsonyabb határfokon végeztette el a közfeladatokat a piaci vállalkozásokat helyettesítve (HALMOS, 1999). Ebből fakadóan **nehéz**, vagy korlátozott formában lehet **kilépni** a közmunka programból a piacra, ha hasonló munkakörök betöltését célozza meg az érintett. Mindezt igazolta a Tücsökzene 8,62%-os kimeneti aránya is visszaigazolta.

Ellenben a **közhasznúnál** a szervezők tudatos kiválasztással közvetítették ki a legmegfelelőbb kvalifikált személyeket sokféle intézményi munkakörbe. A programszervezésük **innovatív „jó gyakorlatnak”** tekinthető, ugyanis ezt a program típust (3.2 fejezet) többnyire a települések fenntartási, és kommunális feladatainak ellátására szervezték országszerte, és főleg férfiak számára adott fizikai munkát. Habár idővel megnőtt a magasabb kvalifikációt igénylő munkakörök száma (közművelődés, egészségügy, idegenforgalom stb.), mivel a kommunális feladatokat a közmunka és közcélú programok részben átvették, a tevékenységek palettáját determinálta a mindenkorai település mérete (BASS, 2010; UDVARI - VARGA, 2010). A közhasznúról szakmai körökben ismert, hogy **komparatívak a piaci szférával**, ugyanis olyan tevékenységeket és szolgáltatásokat nyújtanak illetve pótolnak, amelyre szükség van, de a piac nem képes betölteni. A debreceni szervezők kiváló szakmai színvonalon kiépítették azt a másodlagos munkaerőpiacot, amely a meglévő **intézményi struktúra** mellett a közszféra, az egészségügyi vagy szociális területek **humánerőforrás hiányát** pótolta, sőt túlmutatott a jövőbeli bővülésre. Így alkalom nyílt az érintetteknek képességeikhez, készségeikhez igazítottan dolgozniuk, továbbá megismerték a munkájukat, és sok esetben döntési és felelősségi jogokkal járó feladatokat bízta rájuk. Többnyire továbbfoglalkoztatták azaz **„parkoltatták”** őket, amelyet a munkaügyi nyilvántartás adatai is alátámasztottak. Ez a foglalkoztatási forma tartalmát tekintve a piaci munkaviszonyhoz volt hasonló, és olyan képességek és új szakismeretek megszerzését tette lehetővé, amelyet a résztvevők a későbbi elhelyezkedésüknél felhasználhattak. **Összefoglalva ennél programtípusnál a reintegrációnak sokkal nagyobb esélye**, de az exogén tényezőktől függ. A mikroszinten végzett kutatás tehát bizonyítani tudta a programszervezés sikerét, hiszen 33,19%-os elhelyezkedési arányt sikerült feltárni.

További kulcstényező a **„megfelelő idő”**, amely a mindenkorai **exogén gazdasági környezetre** utal, hiszen a program után a résztvevők a nyílt munkaerőpiacon tartósan el akarnak helyezkedni. Vissza kell utalni az elméleti fejezetekre, miszerint az elsődleges piac munkaerő-keresletének növekedése a ciklusok bővülési szakaszában jellemző. **Mindkét program „szerencséje”,** jó kimenetét az is befolyásolta, hogy a transzformációs recessziót követő **megélénkülés éveiben** szervezték őket, amikor nagyobb esély volt a programból való kilépést követő elhelyezkedésre. Ezt a feltételezést a panelvizsgálat is alátámasztotta, hiszen a közhasznú program egykori

résztvevői közül legtöbben 1999 és 2001 között jutottak piaci státuszhoz abban az intézményben, ahol előtte évekig programok közt „forgatták” őket, azaz érvényesült a támogatott munkaviszony **késleltetett hatása**.

A fentiekén kívül további **minőségi**, nem számszerűsíthető **tényező** is szerepet játszott a reintegrációban. **Legfontosabbnak** egy-egy befogadó intézmény által nyújtott szakmai és emberi elismerést, illetve mentorálást tekintettem. A résztvevők motivációját alapvetően meghatározta a kiközvetítés helyszíne, ahol napi 8 órát dolgoztak. A megkérdezettek számtalan példát soroltak fel egy mosolytól kezdve a közös szabadidős programok megszervezéséig, amelyek elősegítették a beilleszkedést, a szakmai fejlődést, a kapcsolati tőke növekedését. Ráadásul a közhasznú programból közel minden 5. személynek támogatták a szakmai képzését, feltételezhetően az egykori intézményvezetők munkaerő megtartási szándékából, hosszú távú gondolkodásából eredően, bátorítva ezzel az érintetteket.

A **negatívumok** közül a **bérezést** lehetne kiemelni, amelyről egyöntetűen negatívan nyilatkoztak a reintegráltak. A fizetéseket a szociális iroda és a munkaügyi központ megállapodása alapján határozták meg, de a befogadó intézmények növelhették ezeket saját költségvetésük terhére. Míg a 1997-es minimálbér 17.200 Ft/hó, addig egy közhasznúban dolgozó (adminisztrátor, szociális asszisztens stb.) bére 15-18.000 Ft/hó volt, amely sokkal alacsonyabb mértékű a közalkalmazotti bérektől, holott nem egyszer ugyanazt a munkát végezték el, mint ők mindenféle cafeteria nélkül. Az interjúalanyok megfogalmazása szerint „fagyiért dolgoztak” (215.sz., 271.sz., 356.sz, 345.sz. 421.sz., SZA-4 Db.). A rendszer jövedelmi feltételei tehát nem motiválták a résztvevőket, de kivétel nélkül örültek a lehetőségnek, hogy dolgozhattak, nem devalválódott a tudásuk és bíztak az eredményében (SZA-1, 2, 4, Db, 411. 386.sz.). Ezzel szemben Tücsökzene programnál az alacsonyabb munkakörök ellenére, magasabbak voltak a fizetések, például egy termelésirányító a minimálbér 3-szorosát is megkaphatta, a segéd munkások pedig 25 ezer Ft/havi jövedelemhez jutottak (1998: minimál bér 19.500 Ft/hó). A két eltérő bérezés háttérében a programok eltérő pályázati és finanszírozási feltételei álltak.

A legfontosabb eredmények szerint a két debreceni program egykori résztvevőinek 22,06%-a, azaz 96 fő a vizsgálat idején bejelentett foglalkoztatási jogviszonnyal rendelkezett. Mindezt a szociodemográfiai változók, illetve endogén és exogén tényezők

vizsgálatával lehetett indokolni. A jelenleg dolgozók között kétszer többen voltak nők (67 fő, 69,7%), mint férfiak (29 fő, 30,2%), továbbá a 39-48 évesek (42 fő, 42,7%) előfordulása a leggyakoribb. Ezzel összefüggően a programok bemeneti célzottságával ellentétben a fiatalabb korosztályok reintegrációs aránya magasabban alakult. Az idősebb munkavállalókkal szemben zártabb a munkaerő- piac, amit a kifejezetten 40 év feletti személyeket (67%) megcélzó Tücsökzene közmunka program kimenete is megerősített. Az iskolai végzettséget együttesen kezelve a reintegráltak közel 80%-a legalább középfokú végzettséggel került a programba, tehát az elhelyezkedés egyik kulcsfontosságú változója a végzettség, amelyet a mérsékelt erősségű ($r=-0.578$) korrelációs együttható értéke bizonyított. Külön véve a két eltérő célcsoportra fókuszáló programtípust, még az alacsony bemeneti küszöbvel rendelkező Tücsökzene esetén is jelentős volt a legalább középfokú végzettséggel rendelkező dolgozók aránya (8 fő, 47%), míg a közhasznúnál kimagasló volt az értéke (93%). A reintegráltak közül legtöbben (47 fő, 61,0%) házasságban éltek 3-4 fős háztartásokban. További új eredmény a dolgozók jelenlegi munkahelyének ágazatok szerinti csoportosítása, amelyből következtetni lehetett a válságot követő létszámbővülésekre. Két kiemelkedő példa, a dolgozók közel harmadát (29,1%, 28 fő) érintő szociális vagy egészségügyi szféra, valamint 25 fő esetén az intézményi ügyviteli, irodai munkaköröket adó közszféra. Legtöbben 1999 és 2001 között tudták átváltani a támogatott státuszukat piaci munkaviszonnyá, tehát a recessziót követő gazdasági fellendülés idején, addig parkoltatták őket, azaz mikroszinten bizonyítható a programok késleltetett hatása. Végezetül a reintegráció endogén és exogén tényezőire vonatkozó első hipotézist sikerült igazolni. Ki kell emelni a Foglalkoztatási Csoport innovatív és „jó gyakorlatnak” tekinthető közhasznú program megvalósítását, hiszen kihasználták az eszköz komparatív szerepét, és a kiépített másodlagos piac státuszai túlmutattak a válságon. A szervezés és lebonyolítás terén alkalmazott „megfelelő helyen és időben a megfelelő ember” elve a kiválasztás és kiközvetítés célzottságát bizonyította. Az eddigi hatásvizsgálatokhoz képest számolt különösen jó kimeneti eredménye hátterében exogén tényezőként a „megfelelő idő”, azaz a mindenkori gazdasági környezet állt. A magas reintegráció további oka lehetett ugyanis, hogy a válságot követő megélénkülés éveiben szervezték a programokat, amikor nagyobb volt a sikeres elhelyezkedés valószínűsége.

5.3.1.1. „Modernkori életbiztosítás”- azaz a tíz éve ugyanott dolgozók csoportja

A longitudinális panelvizsgálat során kiderült, hogy a programok befejezését követően a dolgozók (96 fő) közül sokakat újra kiközvetítettek, és sokszor ugyanahhoz az intézményhez. Ez adta az alapját annak a (4.1 fejezet) kérdésnek, hogy *hány fő dolgozik 10 év óta ugyanazon a munkahelyen, mint ahová kiközvetítették őket?* A debreceni empirikus kutatás **második fő hipotézisének** (4. ábra) feltételezése, hogy az intézmények *egyfajta toborzási eszközként használták a közfoglalkoztatási programokat, így jutottak megbízható és bevált közfoglalkoztatott személyekhez, akiket igyekeztek támogatott munkakörben „parkoltatni”.*

A bizonyítás első lépése a reintegráltak kimeneti típusán belül a „10 éve ugyanott dolgozó személyek” altípusának elkülönítése volt. Gyakorlatilag a panelvizsgálat során részben a kérdőívezéssel, valamint a kiközvetített személyeket foglalkoztató intézmények felkeresésével sikerült kigyűjteni összesen azt a **39 főt** (2 fő Tücsökzene, 37 közhasznú) aki ugyanabban az intézményben dolgozott, mint ahová egykor kiközvetítették. Míg a teljes sokasághoz viszonyítva (435 fő) **8,9%** az arányuk, addig a **reintegráltak 40,6%-át** adták. 2 fő kivételével a **közhasznú** program egykori résztvevőiről volt szó, tehát a program teljes létszámához képest az érintettek **15,5%-a** tudta átváltani az ideiglenes státuszát. Ezt az értéket összehasonlítva a korábbi hatásvizsgálatok néhány százalékos eredményével, egyértelműen **igazolódott az új módszertani megközelítés** sikeressége, azaz a ciklusokhoz illeszkedően hosszabb időszak után mérhető a tartós reintegráció.

A **szociodemográfiai** változók mentén csupán 7-en férfiak (**32 nő**, 82%!), 5-en szociális vagy egészségügyi területen dolgoztak, míg 2 fő a Tücsökzene egykori résztvevői voltak, majd a Foglalkoztatási Csoport megszűnését követően a felelős Debreceni Humán Szolgáltató közhasznú Társaságnál (DEHUSZ) kapott állást.. A dolgozókra jellemző (39-48 év közötti) korosztállyal ellentétben itt a **49-58 év** közöttiek aránya volt magasabb (18 fő, 46,1%), azaz a programokra jellemző 40 év feletti bementet jobban reprezentálta. A végzettségre és a családi állapotra vonatkozó tendencia hasonlóan alakult, mint a reintegráltak teljes csoportjánál.

A megkérdezettek közül ezek a személyek rendelkeztek leginkább **pozitív attitűddel** a programok kapcsán. Számtalan esetben hangsúlyozták, hogy konkrétan ennek az 1997-

es magas létszámú **programnak köszönhetik az állásukat** (272, 396, 349, 240, 200, 263, 269, 272, sz.). Összegyűjtöttem az egykori fogadóintézmények listáját, és a listavezető a Debrecen Megyei Jogú Városának Polgármesteri Hivatala, ahol **20** kiközvetített **nőt** kapott kinevezést a közhasznú program vége óta. Ezen kívül 5 fő a Városi Szociális Szolgálatnál, 6 fő az Idősek Házánál dolgozott. Ehhez kapcsolódóan a két program egyik közvetett hozadékanak tekinthető, hogy az egy munkahelyen dolgozókból kialakult egy mag az elmúlt 10 év során, és az értékteremtő munkavégzésük mellett szoros személyes kapcsolatokat építettek ki. Mindezek ugyancsak megerősítik az első hipotézist, azaz a reintegráció endogén tényezőjének számít a programszervezés.

A **reintegráció további okait** keresve, vajon *hány programban vettek részt azóta az érintettek?* Ez egy késleltetett anticiklikus hatás eredménye? Feltételeztem, hogy a **kiközvetítések száma és a reintegráció** között szoros a korreláció. Ennek vizsgálatához a munkaügyi kirendeltség nyilvántartásából ki kellett gyűjteni, hogy a résztvevők az elmúlt 10 év során hány közhasznú illetve közmunka programban vettek részt, amelynek eredményét a **6. táblázat** ismerteti.

6. táblázat: Többszöri közhasznú, közmunka programokban visszaforgatottak száma

PROGRAM TÍPUSA	KÖZMUNKA	KÖZHASZNÚ	ÖSSZES	ÁTLAG (alkalom/fő)
Tücsökzene közmunka (197 fő)	262	248	510	2,58
Közhasznú program (238 fő)	31	732	763	3,24
Összesen	293	980	1273	2,92

Forrás: ÁFSZ adatbázisa alapján 2008.

A statisztika szerint a **közmunka program** egykori résztvevőit mindkét eszköztípusba bevonták, és egy főre átlagosan **2,58 részvétel** jutott. Ezzel szemben a **közhasznúnál** a magasabb bementi feltételekből kifolyólag döntően csak ugyanilyen programokba közvetítették ki őket, és az egy főre jutó **kiközvetítések száma 3,24 volt**. Az akkori törvényi előírásokat alapul véve maximálisan 1 éves foglalkoztatási időre lehetett kiközvetíteni valakit, tehát a gyakorlatban meg kellett szakítani a munkaviszonyát (nem lehetett hosszabbítani). Ez alapján az érintettek **több mint 3 évet** dolgoztak támogatott

munkaviszonyban. A „parkoltatás” periódusa egyfajta **késleltetett hatásként** sikerrel is zárulhatott, ugyanis egészen addig a rendszerben tarthatott valakit, míg a recessziót követő fellendülés éveiben – különösen 1999-2001 között – a növekvő elsődleges piaci keresletnek köszönhetően kinevezéshez jutott. Az érem másik oldalán viszont olyan befogadó intézmények álltak, amelyek **toborzási eszközként „lefölözték”** a legjobb szociodemográfiai, szakmai illetve jellembeli tulajdonságokkal rendelkező közfoglalkoztatottakat, tehát a második hipotézis is igazolódott. Ugyanakkor a véglegesítések elmaradásának okai összetettek voltak; egyrészt az önkormányzatok szűkös anyagi kerete, másrészt fakadhatott a munka jellegéből is, harmadrészt a munkáltatók sem voltak érdekeltek abban, hogy saját költségvetésükből finanszírozzanak olyan tevékenységet, amelyre a munkaügyi központtól kiközvetítés esetén támogatást kaptak (FREY, 2002).

A **39 fő esetén** egy főre eső a **kiközvetítések** (142) száma; **3,6**. Habár ez nem sokkal tér el a közhasznú programnál számolt átlagértéktől, de döntően **ugyanahhoz az intézményhez** kérték vissza őket, amely a reintegráció egyik kulcsa. További eredmény szerint a **statisztikai** számítás **cáfolta** a programokban való részvételek száma és a reintegráció változója közti szoros **korreláció feltételét**,⁷⁹ az együttható értékének erőssége gyenge. Ezek alapján nem igaz, hogy minél több programban vett részt egy személy, annál nagyobb valószínűséggel tudott volna elhelyezkedni. Végezetül a teljes sokaságot (435 fő) tekintve, 62 fő csak a két program valamelyikében vett részt, míg 84,3%-ukat (367 fő) legalább kétszer kiközvetítették.⁸⁰

39 fő (8,9%) a „10 éve ugyanott dolgozó személyek” altípusához tartozott, ugyanis a programok befejezését követően ugyanahhoz az intézményhez közvetítették ki őket, ahol státuszhoz jutottak. Döntően 49-58 év közötti nők, akik legalább középfokú végzettségűek. Igazolódott a második hipotézis, miszerint az intézmények egyfajta toborzási eszközként használták a közfoglalkoztatási programokat, így jutottak megbízható és bevált közfoglalkoztatott személyekhez, akiket igyekeztek támogatott munkakörben „parkoltatni”. A legtöbb személyt Debrecen Megyei Jogú Városának Polgármesteri Hivatala foglalkoztatott. A kiközvetítések száma és a reintegráció közötti korreláció gyenge volt, ami szintén a szervezés endogén tényezőjének szerepét bizonyította.

5.3.2. Regisztrált álláskeresők csoportjának bemutatása

A munkaügyi kirendeltség hivatalos nyilvántartása szerint 63 fő (14,4%) álláskereső volt, ebből 40-en egykor a Tücsökzenében (39 férfi, 1 nő), és 23-an (15 fő, 8 fő) a közhasznú programban vettek részt, így a számolt **munkanélküliségi ráták** is eltértek egymástól (20,3%, 9,6%). Ezen felül akár külön vagy együttevén a programokat kifejezetten aránytalan volt **a nemek aránya** a bemenethez képest is, ami általában véve makroszinten nem jellemző a regisztráltak között. A hivatalos adatbázis lekérdezésekor (2008. II.) a regisztráltak országos átlaga szerint 53,4%-a **férfi**, ezzel szemben itt a kutatás kimeneti értékénél **különösen magas 85,7%-os** volt az arányuk (54 fő). (Ha a teljes sokaságra jellemző nemek aránnyal súlyoztam ezt az értéket, még mindig szembetűnő volt a különbség.)

Az érintettek **életkoráról** feltételezhető volt, hogy magas lesz az 50 év felettiek aránya, ugyanis a program idején legtöbben betöltötték a 40. életévüket, és már az akkori gazdasági helyzetben is a munkaerőpiac veszélyeztetett csoportját jelentették. Mindez 2008-ban is problémának számított, amelynek a növekvő nyugdíjkorhatártól kezdve a munkaerő-kereslet drasztikus csökkenésén át a munkaparadigma válságáig számtalan oka ismeretes. Számításaim szerint valóban az álláskeresők **63,4%-a 50 év feletti** (legidősebb 63 éves) a kumulált eloszlás alapján, tehát legtöbben a 49-58 év közötti korosztályhoz tartoztak (33 fő, 52,3%). A megkérdezettek között minden második személy szakmunkás (vasúti járműjavító, villanyszerelő, faipari, elektroműszerész, kertész stb.) végzettségű volt. A foglalkoztatási életútjaik többnyire eltértek, viszont a legfeljebb szakmával rendelkezők (7 fő) többször is részt vettek további programokban, sőt 4 főnek a program befejezése óta nem volt tartós, bejelentett munkaviszonya. Ugyanakkor a strukturált interjúk alátámasztották a fekete illetve szürkegazdaság jelentőségét, ugyanis az állami redistribúció során kapott ellátások alacsony mértéke rákényszerítette őket a túlélési stratégiák felállítására (59, 107, 154, 155, 160, 432. sz.). Ezek az emberek a közfoglalkoztatási programokról elismerően nyilatkoztak, például az egyik 42 éves, elvált férfi szerint ő az „állam bácsi jobbágya, akinek nem szégyen a munka” (94. sz.). Ez a magvas kijelentés érzékeltetheti a közfoglalkoztatás történelmi korát, funkcióját és minőségi megítélését egy résztvevő szemszögéből. *(A 63 álláskereső közül csupán 10 főt sikerült utolérni a követő vizsgálat során, ezért a következő információk nem általánosíthatóak.)*

A **7. táblázat**, a 10 éve ugyanott dolgozók bemutatásánál is használt eredménytáblázat folytatása. Itt csak a 63 álláskeresőről készült kimutatás látható, miszerint 55-en (87,3%) már legalább kétszer részt vettek valamilyen közfoglalkoztatási programban. Őket tovább lehetett csoportosítani a részvételek száma szerint, például *2 főt 8-szor is kiközvetítettek* az elmúlt évtized során.

7. táblázat: A regisztrált álláskeresőkre eső kiközvetítések száma 1998-2008 között

RÉSZVÉTELI ALKALOM	ÉRINTETTEK (FŐ)	KIKÖZVETÍTÉSEK SZÁMA
egyszer	8	8
legalább kétszer	55	227
összesen	63	235
A legalább kétszer résztvevők részletezése		
kétszer	18	36
háromszor	6	18
négyszer	7	28
ötször	6	30
hatszor	13	78
hétyszer	3	21
nyolcszor	2	16
összesen	55	227

Forrás: ÁFSZ adatbázisa alapján 2008.

Összesen **1 főre** vetítve (63 fő, 235 kiközvetítés) átlagosan közel 4 (**3,73**) belépést regisztráltak a kirendeltségen. A 6. táblázatban szereplő átlagértékekkel szemben ez közel 30%-kal magasabb érték, ami megerősíti a korábbi megállapítást, miszerint **nem igaz, hogy valaki minél többször vesz részt** programokban, annál **nagyobb a reintegrálódási esélye**. A többszöri részvétel és a cirkulációs pályán mozgás inkább elősegíti egymást, amit többen is bizonyítottak, miszerint egy adott személynél bizonyos számú részvételt követően kialakulhat az eszközfüggőség és a beragadási hatás, szaknyelven „**locking-in effect**” (HUDOMIET – KÉZDI, 2008; CSOBA et al., 2010).

Ezen személyek esetén a lebontott statisztikákból ciklikusan is ábrázolni lehetett volna a passzív és aktív időszakok közti opcióit az elmúlt 10 évre nézve. A regisztráltak csoportján belül az úgynevezett „**körben forgók**” altípusát lehetett elkülöníteni⁸¹, ahová

11 főt soroltam. Kivétel nélkül a **Tücsökzene** egykori résztvevőit érintette, akik mai napig részt vesznek a DEHUSZ Kht. által szervezett kommunális jellegű közmunkákban. Olyan férfiakról volt szó, akik életkor szerint 35-58 év közöttiek, és a panelvizsgálat során 1 fő kivételével (mintába került, kérdőív) nem elérhetőek. Erről a csoportról a szakirodalomban is kevés részletes leírás található, és az empirikus kutatás során is közvetett úton – a hólabda módszerével illetve a programszervezésről megkérdezett egykori középvezetővel készített interjú segítségével – sikerült tájékozódni. A megkérdezett személy szerint, 8 általánossal csak ebben a szférában van lehetősége dolgozni, és a közfoglalkoztatás egy visszatérő, biztos lehetőség számára (107.sz.). A Tücsökzene program nevével asszociálva a rendszeresen kiközvetített, többnyire alacsony életszínvonalon élő emberek a tücsökhöz hasonlóan az „ínséges időkben” várják a jövedelemszerzés effajta lehetőségét (SZA-2, Db). A közfoglalkoztatási programok tehát **egyfajta túlélési stratégiának** fontos részei, amely a munkaparadigma válságának korában bizonyos „kiilleszkedett” társadalmi csoportok számára az egyetlen munkalehetőséget jelentheti. Előfordulhatott az egykori résztvevők között olyanok is, akik alkohol problémával küzdöttek, vagy mások elmondása szerint depriváltak.

5.3.3. A nem regisztráltak csoportjának jellemzése

A kimeneti értékek szerint a teljes sokaság több mint fele (276 fő, 63,44%) tartozott a nem regisztráltakhoz, ugyanakkor ez az arány a 10 év távlatában készült követő vizsgálatnál sikeresnek tekinthető. Ezek személyek tehát nem szerepeltek a munkaügyi nyilvántartásában (2008. II.), és a pontosabb státuszuk felderítését további hivatalos nyilvántartások (NAV) tették volna lehetővé.

A közmunka program résztvevőinek 71%-a, míg a másoknak az 57%-a tartozott ide. Ez a nagy különbség azt tükrözhet, hogy még a munkaügyi nyilvántartása előtt is „rejtettebb” a közmunka program egykori tagjainak helyzete. A panelvizsgálat során többek között a hólabda módszerével 74 főről sikerült kideríteni a következő információkat. Bevallása szerint 28 fő nyugdíjas, RSZS-ben részesült 6 fő, GYES, GYED-en volt 5 fő, elköltözött 20 fő, meghalt 13 fő. Mindezt leszámítva 202 nem regisztrált személyről nem állt rendelkezésre semmilyen információ. Közel 30%-uk nő (62 fő), akik a közhasznú program egykori dolgozói voltak, és feltételezhetően a családi állapotukban bekövetkező változás miatt (név, illetve lakcímváltozás) nem sikerült őket

utolérni. További 53 fő a vizsgálat évében betöltötte az érvényben lévő nyugdíjkorhatárt, de a NYUFIG engedélyének hiányában nem sikerült meghatározni a státuszukat. A 202 fő közül 51-en 50 év feletti volt és annak alapján, hogy a magyar foglalkoztatási szerkezetben az idősebb munkavállalók részvétele meglehetősen alacsony, többen gazdaságilag inaktívak lehettek.

Mindent egybevéve a 202 fő munkaerő-piaci helyzetéről csupán feltételezéseket lehetett megfogalmazni, például legjobb esetben dolgoztak bel-vagy külföldön, vagy az ország másik területére költöztek, vagy nyugdíjasok, vagy inaktívak, vagy eltűntek a rendszerből, esetleg hajléktalanok.

5.3.3.1. Nyugdíjasok csoportja

A nem regisztráltak csoportján (276 fő) belül a egy altípust alkotott a **28 fő biztosan nyugdíjas**, 12 férfi a közmunka és 16 nő a közhasznú program egykori résztvevője volt. Az előbbi programtípus esetén magasabb arány volt várható, hiszen eleve a 40 éven felüliek vettek benne részt, ugyanakkor alacsonyabb létszámban sikerült utolérni az egykori résztvevőit. /Az ismeretlen státuszú 202 fő között további 53 személyről az életkora alapján feltételezhető, hogy jogosultak lehettek volna az öregségi nyugdíjellátásra. Közülük minden második személy a közmunka programból került ki./

A **28 nyugdíjas személy** életkorát tekintve 52-67 év közöttiek, ezek szerint többen előrehozott vagy rokkantsági nyugdíjban részesülhettek. Összesen **17 fővel** sikerült felvenni a kapcsolatot, akikről a következőket lehetett összegezni. 12 férfi és 5 nő többsége az 59 év feletti (76,4%), a kutatás legidősebb interjúalany a 67. életévét is betöltötte. Az **iskolázottságuk** terén a csoportban **legtöbben 8 általános iskolával** rendelkeztek (6 fő, 35,2%), amit a középfokú (5 fő, 29,4%) végül a felsőfokú (4 fő, 23,5%)- döntően főiskolát végzett – kategóriába soroltak követtek. A megkérdezett férfiak kétharmada egykor műszaki (villanyszerelőtől kezdve a gépészmérnökig) pályán dolgozott. A panelvizsgálat többek között megerősítette azt a közismert tényt, hogy a képzetebbek nyitottak voltak egy újabb szakterület megtanulására az elhelyezkedés reményében. Végül a családi állapot változóját nézve kimagasló **80% feletti** volt az egykor **házasságban élők aránya** (14 fő! közülük 3-an özvegyek), és ennek értékét jól jelezte a kérdőívezés során egy 64 éves, alapfokú végzettségű férfi reakciója: „máshogy lehet élni?” (13. sz.).

A foglalkoztatási életutak szerint ez **az a generáció**, amely a szocializmusban nem ismerte a munkanélküliség fogalmát, és beléjük ivódott az „**aranykor**” biztonsága és a kiszámíthatóság, miszerint csak egy-két munkahelyen dolgoztak évtizedekig és fel tudtak építeni egy stabil egzisztenciát. A recesszió szakmai struktúraváltása Debrecenben különösen sújtotta a korábban leírt hagyományosan nagy presztízsű mérnöki pályán dolgozókat. Több megkérdezett szerint, ha a munkahely elvesztését követően nem sikerült tartósan elhelyezkedniük, keserves évek alatt kellett még összegyűjteni a szolgálati időt a végső „tiszteletdíjra” (3, 15, 70, 112, 151 sz.). Nagy érvágást jelentett számukra a munkanélküliség, és a vele járó álláskeresési kudarcok sorozata. Egy műszaki főiskolát végzett 68 éves, debreceni családosi férfi emléke szerint: „sírva fakadt az íróasztal mellett, mert megmondták, hogy **túlkoros**” (SZA-5, Db). Egy másik emlék: „Bácsi dolgozott már eleget, menjen haza és pihenjen” (300. sz.). Más munkalehetőség híján a munkaügyi nyilvántartás rendszeréből a helyi önkormányzathoz kerültek, így pedig a közfoglalkoztatás keretein belül dolgozhattak. Ez a lehetőség különösen felértékelődött számukra, hiszen ez az átmeneti foglalkoztatás segítette a nyugdíjjogosultsághoz szükséges idő megszerzését.⁸² A szaktudással rendelkezőknek a munka jellege, illetve az „éhbér” presztízskérdést is okozhatott.

A 28 fő összesen 78 alkalommal vett részt különböző programokban, viszont az egy főre jutó kiközvetítések száma (2,78) kevesebb volt, mint a teljes sokaságra jellemző átlag (2,92). Végezetül az interjúk alapján körülbelül felvázolható, hogy a nyugdíjasok többsége tartósan munkanélküli volt a programokat követően a nyugdíjba vonulásuk előtt, még a legképzettebbek sem tudtak tartósan reintegrálódni.

5.4. A debreceni programok eredménye

Az értékelő kutatás eredményei igazolták a módszertannál ismertetett longitudinális vizsgálat sikerét. Míg makroszinten a közfoglalkoztatás rendszere nem anticiklikus és alacsony a reintegrációs kimenete, addig lokális szinten – konkrét programok és megfogalmazott céljaik ismeretében – sikerült bizonyítani a pozitív munkaerő-piaci kimenetelüket és a parkoltatást elősegítő hatásukat. Habár a vizsgált közmunka és a közhasznú programokat eltérő céllal és különböző célcsoportoknak szervezték, a panelvizsgálat kimeneti értékei mind együttvéve (22,06%), mind külön-külön (8,62% és 33,19%) kifejezetten magasak a korábbi kutatási eredményekhez képest. Mindennek háttérében többek között az új **módszertani megközelítés** állt, miszerint a gazdasági

ciklusok fázisainak idejével összefüggően, hosszabb időintervallumú nyomon követést végeztem. Ezen kívül a reintegrációt befolyásoló endogén tényezők hipotézise; a programszervezés és kiközvetítés gyakorlata, valamint a piacképes ismeret átadása beigazolódott. A hatásvizsgálat nagy időráfordítása lehetővé tette azt a fajta alaposságot, hogy a helyi sajátosságok feltárásával elemezhettem a debreceni Foglalkoztatási Csoport „jó gyakorlatnak” tekinthető menedzsmentjét. A sikeres és tartós reintegrációknál nem volt elég a „megfelelő embert a megfelelő helyre” kiközvetíteni, hanem a „megfelelő időben” (exogén tényező) kellett ezt tenni. A programok szerencséje tehát az időzítésben is rejlett, ugyanis a recessziót követő megélénkülési fázisban szervezték őket, amikor nagyobb esély volt a kilépésre, hiszen a munkaerőpiac a gazdaság konjunkturális folyamataira reagálva a kereslet-kínálat változásán keresztül munkahelybővülést mutatott.

Konklúzióként a közfoglalkoztatási programok kimenetét a gazdasági ciklusokkal összefüggő munkakereslet fellendülése sokkal inkább meghatározza, mint a munkavállaló szociodemográfiai jellemzői, munkaerő-piaci helyzete vagy motivációja, de csak jól szervezett kiközvetítési gyakorlat mellett. Ezen kívül mikroszinten vizsgálható késleltetett hatása lehet egy célzott beavatkozásnak, ha az adott településen feltárják a komparatív jellegű munkaerő-keresletet és támogatott munkakörökkel fedezik.

5.5. A közfoglalkoztatás szervezése Hajdúböszörményben az UMA előtt

A második értékelő kutatás (4.2. fejezet) együttesen vizsgálta a közfoglalkoztatás eszköztárának fejlődését és a programok munkaerő-piaci kimenetét a gazdasági világválság idején. A 2009-ben anticiklikus jelleggel bevezetett UMA előtt célszerű egy múltbeli áttekintést végezni a kiválasztott város közfoglalkoztatásának közel másfél évtizedes történetéről, hogy értékelni lehessen a változásokat.

1997. január 1-jével Hajdúböszörmény Város Önkormányzata az Önk.-ben előírt kötelező feladatok ellátására – többek között az aktív eszközök működtetésére – megalapította a **Városüzemeltetési Intézményt** (részben önállóan gazdálkodó szerv). A szervezet munkatársai közül többen is egykori programok résztvevői voltak, és a debreceni kutatási eredményekhez hasonlóan, sikerült jó időben, jó helyen státuszhoz jutniuk. Akárcsak a debreceni szervezők modelljénél, itt is egy **jól felépített struktúrában**, nagy hozzáértéssel rendelkező **team** szervezi a közfoglalkoztatási programokat, sőt a település méretéből fakadóan személyesen ismeri a célcsoportot jelentő segélyezettek körét (SZA-3, SZA-4 Hb). 2008-ig több ezer fő (érintettek száma) foglalkoztatását menedzselték nyertes téli-nyári közmunka pályázatok, közhasznú programok, vagy közcélú programok keretein belül. A korábbi programnyilvántartás alapján lokálisan is bizonyítható a gazdasági ciklusok és a közfoglalkoztatás összefüggései, miszerint a **létszámváltozások tendenciája** sokkal inkább a **politikai ciklusokkal függött össze**, hiszen eltérő időben másként preferálták a rendszert. A programtípusok történeti áttekintéséből idézve ezek személyi, tárgyi, és anyagi feltételeit időközönként változtatták, például a közmunka programokat 90-100%-os, míg a közhasznúkat a munkaügyi kirendeltségek bevonásával 70%-os vissza nem térítendő támogatások mellett pályázati rendszerben működtették. Ezzel szemben a közcélú programok (2001) foglalkoztatással összefüggő kiadásait egy felülről korlátolt, kötött felhasználású támogatásként 100%-ban fedezte a központi költségvetés, így a legkedvezőbb konstrukciót biztosította az önkormányzatoknak. Az egyik vezető szerint például „2000 előtt egyszerre több közmunka projekt is futott (Parti Fecske, Zöld Ág), amelyekben nagyon jó bérek voltak, míg később a közcélúak csak az önkormányzatnak hoztak a konyhájára” (SZA-4, Hb).

A **programok célcsoportját** jelentő szociális segélyezettek létszáma 2005 és 2008 között duplájára emelkedett a városban (521 fő-1126 fő), amely országos viszonylatban a hátrányos helyzetű, periférikus térségeknél volt jellemző. Az Önkormányzat Szociális Osztályának nyilvántartása alapján az érintettek 57%-a férfi, minden második személy 20 és 40 év közötti, továbbá 44%-uknak legmagasabb iskolai végzettsége legfeljebb 8 általános (HBVÖ, 2009). Az RSZS-ben részesülők együttműködési kötelezettségük révén szoros kapcsolatban állnak a Családsegítő Központtal, amelynek helyzetfelmérése szerint a segélyezettek körében gyakori a két és - háromgenerációs munkanélküliség. Túlélési stratégiaként magas a többgyermekesek családok száma, viszont hátrányos munkaerő-piaci jellemzőik miatt alig van legális jövedelemszerzési lehetőségük. A „segély helyett munka” elv elméletileg az aktív korú nem foglalkoztatottak folyamatos szűrését és munkába állítását szorgalmazná, amit az önkormányzat igyekezett teljesíteni. A rendszeres behívások során szerzett tapasztalatok ugyanakkor arra is rávilágítottak, hogy a célcsoport körülbelül 25 akár 40%-a egészségügyi okok miatt nem alkalmas munkavégzésre (SZA-4; SZA-8, SZA-9 Hb). Az elmúlt években bevont személyek **átlaglétszáma** néhány száz fő, legutóbb 2008-ban 245 főt közcélú, és 215 főt közhasznú programban foglalkoztattak (HBVÖ, 2009). Átlagosan 73 nap/fő munkaviszonyt biztosítottak ezzel, amely közel 2,5-szer hosszabb időintervallum, mint a kötelezően előírt 30 nap, és a segély összegénél 3-szor nagyobb átmeneti jövedelmet biztosított.

Összegezve a közfoglalkoztatás korábbi gyakorlatát egy jól működő tervezési, lebonyolítási és finanszírozási rendszer jellemezte.

5.6. Hajdúböszörmény munkaerő-piaci helyzete a gazdasági válság idején

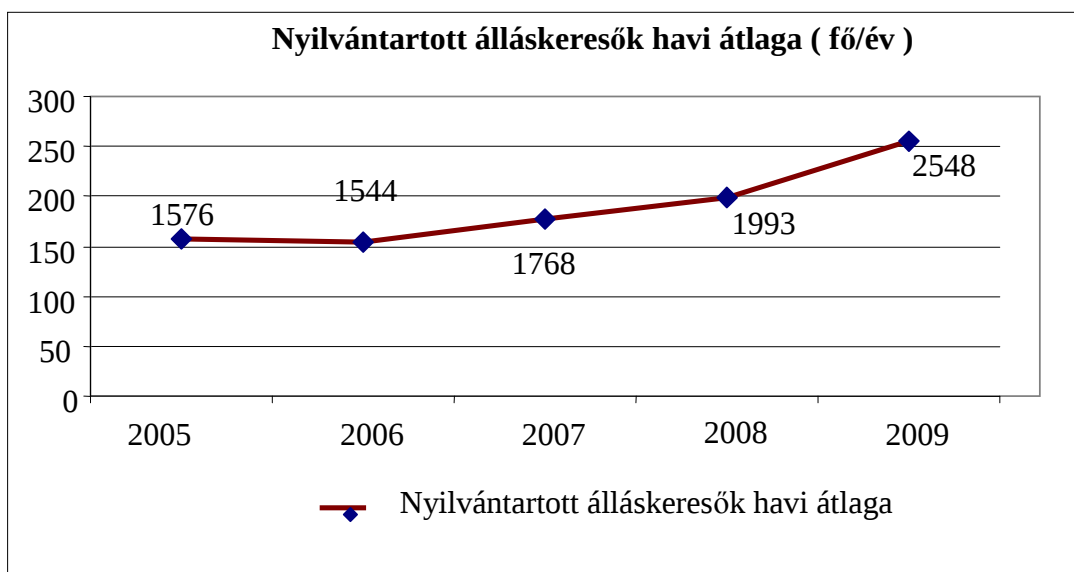
A válság munkaerő-piaci következményei hazánk régióiban 2-3 negyedévnyi késéssel jelentkeztek a nemzetközi tendenciához képest, így a foglalkoztatási és munkanélküliségi mutatók negatív változásai főleg 2009-től követhetőek nyomon (ÁFSZ, 2009c; KISS, 2010). A választott város esetén a következőképpen alakult.

Hajdúböszörmény⁸³ mai foglalkoztatási szerkezetének gyökere a 60-as évek országos iparosítási programjához vezethető vissza, amikor több máig működő leányvállalat települt le; a General Electric Hungary Rt. (GE) elődje a Tungsram, a Rico, vagy a Szalag és Zsinórgyár. Ezen kívül a város agrárjellegét erősítette, hogy 5

termelőszövetkezete (Bocskai, Béke, Vörös Csillag, Kongresszus, Zója TSZ) is működött, így a mezőgazdaság és az ipar együttesen több mint 5 ezer főt foglalkoztatott (SZA-6 Hb). A rendszerváltást követően máig fennmaradt ez a struktúra, bár számtalan változás történt a szolgáltatói szféra kiépülésén túl. A **mezőgazdaság** (az országos átlag többszöröse, 10%), a **textilipar, az építőipar, és a gépgyártás** foglalkoztatási súlya meghatározó. A recesszióban viszont ezen ágazatokat sújtotta leginkább a keresletcsökkenés, amely városi szinten nagymértékű elbocsátási hullámot generált. 2008-tól kezdve a legnagyobb foglalkoztató cég (1000 fő körüli) – a külföldi érdekeltségű General Electric Hungary Rt. (GE) – több lépcsőben 30-35%-os leépítést hajtott végre, amely a válságon túl az izzótermékek piacán bekövetkező szabványváltozásokkal is összefüggött. Néhány példa a recesszió veszteseinek számító cégek közül a GE Rt.-n kívül; (mezőgazdaság) Béke Agrárszövetkezet Hajdúböszörményi Mezőgazdasági Rt., Körös tej Kft., Böszörményi Baromfifeldolgozó Kft., (textilipar és konfekció) Glória 86 Kft., a Jánosi Kft., továbbá a faipar illetve az építőipar kis és közepes társas/egyéni vállalkozásai.

A **munkaerő-kereslet drasztikus csökkenése** egyre nagyobb egyensúlytalanságot eredményezett, amelyet csak növelt az egyes régiók és térségek közötti gazdasági és társadalmi különbség. Míg az ÁFSZ adatai szerint országosan (2009. október) 12,9%, Hajdú-Bihar megyében 19%, addig a településen **13,18%** volt a regisztrált álláskeresők aránya a gazdaságilag aktív népességhez képest. Összevetve ezeket ugyan nem kiemelkedő a lokális érték, de a következő tendenciákat figyelembe véve igenis figyelemreméltó. Hajdúböszörményben (2009) közel 21 ezer fő feletti volt a munkaképes korú lakosság, míg a regisztrált álláskeresők átlagos létszáma **meghaladta a 2500 főt**.

A 7. ábra grafikonja a helyi munkaügyi kirendeltségnél nyilvántartottak számának havi átlagát szemlélteti 2005 és 2009 között, és jól jelezi a fokozatos növekedést.



7. ábra: Munkaügyi Központ Hajdúböszörményi Kirendeltségén nyilvántartott álláskeresők havi átlaga (2005-2009)

Forrás: ÉARMK HBK, 2010, 6. o.

Kiemelkedő változás, hogy a munkanélküliségi ráta értéke 33,2%-kal nőtt 2008 és 2009 azonos negyedévének adataival összehasonlítva (a régiós létszámváltozás (17,2%) közel kétszerese). Hasonló álláskeresői létszámemelkedés nyomán követhető volt nemcsak a megye, hanem a régió több városában is, például Hajdúnánáson, Debrecenben, Szolnokon. Ezzel párhuzamosan nőtt a **tartós munkanélküliek aránya** is, míg 2007-ben 23,8%, addig 2009-ben közel **30%** volt (747 fő) (ÉARMK HBK, 2010). Az új állásbejelentések száma több mint 35%-kal csökkent (100 álláskeresőre 24 álláshely), és a kirendeltség vezetője szerint a korábbi évekkel ellentétben a jelentős részük támogatott foglalkoztatásra vonatkozott, különösen az áprilistól induló UMA-val összefüggésben (SZA-7, Hb).

Végezetül kiemelendő, hogy míg a debreceni panelvizsgálatnál a rendszerváltással összefüggő transzformációs recesszió negatívumaival szembesült az önkormányzat, addig ennél a válságnál sokkal komplexebb, begyűrűződő folyamatokkal kellett megbirkózni.

5.6.1. Az UMA lokális feltételeinek alakulása

Az empirikus kutatás célkitűzései és hipotézisei közül (5. ábra) az első a közfoglalkoztatás rendszerének személyi, anyagi és tárgyi feltételeinek változására vonatkozik, miszerint az UMA lényegét tekintve nem változott.

A város képviselőtestülete a 95/2009 (III.26.) önkormányzati határozatával elfogadta a **2009. évi közfoglalkoztatási tervet**, amelynek keretében április 1-jétől éves átlagban **400 fő** közcélú foglalkoztatását tűzte ki célul, s ezzel az előző évi létszámhoz képest **60%-kal több főt** kívántak bevonni (HBVÖ, 2009; CKÖ, 2009). A program sikeres megvalósításának számtalan exogén és endogén feltétele volt, első közülük az **intézményi kapacitás**. 2009-ben a korábban illetékes szervezet Hajdúböszörményi Városüzemeltetési Nonprofit Kft.-vé alakult át. Mindezt azzal indokolták, hogy gazdasági társaság formájában hatékonyabban végezhetik el azon alaptevékenységeket, amelyeket az önkormányzat eddig megbízás útján külső vállalkozásokkal végeztetett el (MAKRÓ – FEGYVERES, 2009). Ez felvetette a közfoglalkoztatás **kiszorító hatásának** esetleges felerősödését, amely különösen a gazdasági válság idején hátrányosan érinthette a helyi vállalkozók forgalmát (végső soron a munkaerő-megtartó képességét). Ennek indirekt számszerű bizonyítása a program pénzügyi elszámolásánál kimutatott „megtakarítások” tétele, miszerint 35 millió Ft feletti kiadáscsökkenést könyveltek el (SZÁSZ, 2010).

Az Eszft. értelmében az új rendszer első lépése a segélyezettek felülvizsgálatának és az **új ellátási formáknak megállapítása volt**. A vezetőkkel és szervezőkkel készített strukturált interjúk szerint ez a kihívás a jól működő tervezési, lebonyolítási és finanszírozási struktúra újragondolását tette szükségessé. Mindehhez országosan is rövid idő állt rendelkezésre, amit tovább csökkentett a hivatalos útmutatók, és tájékoztatók közzétételének késése az FSZH valamint a felelős szervek részéről (SZÁSZ, 2009a; HAMAR, 2010; UDVARI – VARGA, 2010). Az önkormányzat Szociális Osztályának munkatársait ez a feladat kifejezetten megterhelte, amit csak fokozott a válság következtében **megnövekedett ügyfélforgalom** lebonyolítása (SZA-1; 2; 9; 14 Hb). Becslésük szerint **30-35%-kal több új belépő** teljes adminisztrációja (űrlapok, adatbázis, bejelentések, igazolások, helyi határozat stb.) hárult rájuk, és ehhez hasonló volt a tendencia a munkaügyi kirendeltségen. A megkérdezettek többsége a

segélyezettek felülvizsgálatától kezdve az új rendszert egyfajta **kényszeres bürokratikussággal** jellemezte (ügyintéző leterheltsége 6260 ügyirat/év), „sok hűhó a semmiért” (SZA-2, 3, 9, 14. Hb). Ugyanakkor egyértelmű volt számukra a kormány azon szándéka, hogy az RSZS-ben részesülők számát drasztikusan csökkentsék, és növekedjen a munkába fogható, RÁT-ra jogosultak létszáma, ezzel „vérfrissítést kapjon” a közfoglalkoztatás potenciális célcsoportja. A rendszert többen is elmarasztalóan értékelték, például: „Nem a hatékonyság irányába szóltak a változtatások, inkább az egész program egy erőlködés, egy pótcselekvés, amellyel legfeljebb adott szinten lehet tartani az embereket” (SZA-6, Hb).

A **személyi feltételeket** tekintve, a három kulcsszereplő – a Szociális Osztály, a Városüzemeltetési Intézmény, illetve a Munkaügyi Kirendeltség – egyikében sem volt lehetőség létszámbővítésre új státuszok és munkakörök finanszírozására, ezért pályáztak az ÁFSZ által meghirdetett **közfoglalkoztatás szervező** támogatásáért (SZÁSZ, 2010). Sikertelen elnyerni 7 fő bértámogatását, akiket többszörös szűréssel a potenciális közfoglalkoztatottak közül választottak ki (3 fő az Szociális Osztályra, 3 fő a Városüzemeltetési Intézménybe, illetve 1 fő a Kirendeltségre került). Ezen kívül a bizalmi jellegű feladatokhoz korábbról ismert személyeket foglalkoztattak átmeneti közcélú szerződéssel, továbbá 1 fő munkaerő-piaci menedzsert is sikerült finanszírozni a romák helyzetének segítésére (SZA-2; 3; 5; 7, 9. Hb).

Az **anyagi és tárgyi feltételek terén** az UMA bemutatásánál leírt megváltozott finanszírozási rendszer lépett életbe. A támogatás mértéke és a tervezhető költségvetés lényegében az adott önkormányzat önerejének (5%) és a felajánlható munkák mennyiségének függvénye, amelyek szorosan összefüggnek a település területi elhelyezkedésével is. A vizsgált önkormányzat döntéshozói többféle kalkulációt készítettek arra vonatkozóan, hogy hány fő RÁT-ban részesülő személy támogatását lenne célszerű kiváltani a foglalkoztatásuk támogatásának lehívásával, hiszen a költségvetésben ők a „legdrágábbak”.⁸⁴ Közgazdasági megközelítésben a kihasználatlan emberi tőke a munkaerőpiac egyensúlytalanságát tartja fenn.⁸⁵ A végső terv 400 főre (napi 6 óra) valamint 12 fő csoportvezetőre (8óra) kalkulált teljes költségvetése közel 52 millió forintot tett ki. Ehhez képest a Pénzügyi Osztály és a Magyar Államkincstár közötti a 2009. évi elszámolás záró adatai közel **20%-kal több pénzforgalmat** mutatott (HBVÖ, 2010). A költségek tervezésekor (74/2009. (II.12.) 22,2 millió forintot

elkülönítettek a foglalkoztatással összefüggő dologi kiadásokra (védőruha, védőeszközök, szerszámok, üzemanyag stb.). Mindez kevésnek bizonyult, ezért pályázatokkal (TEKI pályázat, 85/2009. korm.r., CÉDE keret, stb.) igyekeztek támogatáshoz jutni, de nem sikerült (SZA-2, 3; 5 Hb).

A program legnagyobb kritikája, hogy a megnövekedett feladatokkal járó tárgyi feltételekre vagy a szervezés finanszírozására rendelt központi pályázati keret nem volt elég (CSOBA, 2010). A forráshiány országos problémát jelentett, amit az UMA egyik gátjának is tartottak (VIRÁG – ZOLNAY, 2010). „Egészében az önkormányzatok terhelése pontosan fordított arányban állt teherbíró képességükkel: a legszegényebb települések feladatai lettek a legnagyobbak. Mindezzel a foglalkoztatás és kirekesztés területi egyenlőtlenségei inkább nőttek, mint csökkentek”(VÁRADI, 2009; 3. o.). Több jegyző közös álláspontja szerint; „kifizetődőbb segélyen tartani a RÁT-osokat... szerintük még 20 % önerővel is olcsóbb a segélyfolyósítás, mint a közfoglalkoztatás megszervezése.” (RÉVÉSZ, 2009). Ez a rendszer újból azon településeknek kedvezett, ahol volt egy a szervezéshez és sikeres lebonyolításhoz értő kompetens gárda, egy jól összehangolt intézményi struktúra, és pénzügyi rezsibíró-képesség (FERGE, 2008; VÁRADI, 2009; SZABÓ – CSOBA, 2009; BASS, 2009).

A kiválasztott önkormányzat gyakorlata igazolta az első hipotézist, miszerint a közfoglalkoztatás új köntösét jelentő UMA korlátozott személyi, anyagi és tárgyi feltételek mellett („rövid pórázon”) várta el az aktív korú nem foglalkoztatott személyek fokozottabb munkába vonását és hatékonyabb forgatását. A közfoglalkoztatás alappillérei, mint az állami kontroll, a finanszírozási érdekelttség és a költségmegtakarítás ugyanúgy jellemezték ezt a rendszert, ezzel eleve gátolták a hatékonyabb működését. Habár célzottan, a gazdasági válság idején vezették be, de az anticiklikusság helyett sokkal inkább a legitimációs funkcióján volt a hangsúly. Mikroszinten sikerült bizonyítani a program kizorító hatásának felerősödését a piaci szereplőkkel szemben. Ezen kívül a megvalósítás személyi többletkapacitás igényét támogatott álláshelyekkel sikerült fedezni, de ezeket a program nem finanszírozta. Az anyagi és tárgyi feltételeket ugyancsak a saját költségvetéséből biztosította az önkormányzat, viszont az éves elszámolás szerint a költségvetésben 20%-kal több összkiadást jelentett számukra a program, azaz a központi költségracionalizálás összességében forráselvonással járt.

5.6.2. A programszervezés és a kiközvetítési gyakorlat eredményessége

A debreceni vizsgálat egyik eredménye szerint a **reintegráció** kulcsfontosságú **endogén tényezője** a menedzsment, ennél fogva célszerűnek tűnt hajdúböszörményi gyakorlatot is megvizsgálni.

Az UMA filozófiája szerint a segélyezettek „a korábbiaknál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában, annak érdekében, hogy rendszeres munkajövedelemhez jussanak” (KOVÁCS – RÁCZNÉ, 2009, 3. o.; HBVÖ, 2009, 2. o.). 2009 tavaszán az önkormányzat és a Városüzemeltetési Intézmény egy széleskörű **népszerűsítő kampányba** kezdett, a lakossági fórumtól kezdve a helyi újságig többféle eszköz felhasználásával. Ezzel párhuzamosan zajlott a korábban leírt **segélyben részesülők felülvizsgálata**, miszerint 2008 végén **1126 fő** részesült RSZS-ben, és a Szociális Osztály előkészítő munkáját követően a város jegyzője határozatot hozott az érintettek **aktív korúak ellátására** való jogosultságáról. Így 115 fő továbbra is **RSZS-t** kaphatott, míg **888 főt RÁT-ra** soroltak át, a többieknek pedig megszüntették az ellátását. Ugyanakkor a gazdasági válság következtében az év során megnőtt az új belépők száma, tehát a kormány szándékával ellentétben kiszélesedett az **aktív korúak ellátásában részesülők köre** (3.3.1 fejezet). A tendenciákat figyelembe véve a helyi terv kalkulációjában 1530 fővel számoltak ezen a jogcímén, ebből 1320 főt RÁT-ra, és 210 főt RSZS-re jogosultként prognosztizáltak.

A felülvizsgálat során elkezdődött az **ügyfélkör mozgatása** az egyes intézmények között. Az **adminisztráció** a hivatali bürokrácia útvesztőjének számított, mivel az ÁFSZ által ígért Foglalkoztatási és Szociális Adatbázis nem készült el, és az érintett intézmények eltérő nyilvántartást vezettek a célcsoportról (Szociális Osztály, Városüzemeltetési Intézmény, Munkaügyi Kirendeltség, Családsegítő Központ) (SZÁSZ, 2009a; SZA-2; 4; 7; 14 Hb). Pozitív hozadékaként viszont elindult az intézmények között egyfajta szorosabb együttműködés és feladatmegosztás, javult a kommunikáció a telefonos, és személyes találkozók során. Az UMA lényegében felerősítette az egységes, a hivatalok által közösen működtetett komplex adatbázis, az úgynevezett „egyablakos rendszer” szükségességét. Külföldi jó gyakorlatok bizonyítják, hogy ez sokat segít az ügyfelek számára a hatékony segítségnyújtásban, és tényleges esetkezelésben.

Az UMA megvalósításáért konkrétan a Városüzemeltetési Intézmény felelt, s a következőkben a **menedzsment** gyakorlatának elemzését összegzem. A szervezet eddig részben papír alapú, **részben elektronikus nyilvántartást** vezetett az érintettekről, illetve a közfoglalkoztatásban szereplőkről. A felülvizsgálatot követően újabb ügyfelek adatait kapták meg a Szociális Osztálytól, végül indulási létszámként (2009. IV.1) 888 RÁT-ra jogosult személy szerepelt az adatbázisukban. Az UMA program potenciális célcsoportját folyamatosan szűrték, részben foglalkoztatás-egészségügyi vizsgálatokkal (külső szerződés keretében), valamint személyes interjúkkal felmérték az érintettek munkához való motiváltságát, és kiválasztották a megfelelő helyet és munkakört számukra.

Az adminisztráció és a szűrése mellett egész évben komoly feladatot jelentett a **munkaerő-kereslet feltárása**, azaz a másodlagos munkaerőpiac kiszélesítése. Az éves tervezésnél konkrétan fel kellett mérni, hogy városi szinten mekkora a közcélú dolgozók iránti létszámgény (feladatok, munkakör, végzettség megadása) havi lebontásban. A kiközvetítési helyszínek többségét (kb. 70%) az önkormányzat és az állami fenntartású intézmények adták (Polgármesteri Hivatal, óvodák, iskolák, Nevelési Tanácsadó, Szociális Szolgáltató Központ, Cigány Kisebbségi Önkormányzat stb.), de a civil szervezetek (Bodaszőlőért Egyesület, Zöld Kör, Abakusz rádió, Polgárőrség, stb.), és a gazdasági társaságok is jelentkeztek (Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft., Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Kft., Városi Sportszolgáltató Kft., stb.). A 2009. évi terv **28 intézmény igénylését** tartalmazta, amely az év során fokozatosan növekedett. Mindez részben a közfoglalkoztatás ismeretségének volt köszönhető, hiszen rendszeresen foglalkoztattak közcélú és a közhasznú dolgozókat az egyes intézményeknél, sőt számtalan esetben ugyanazon személyeket hívták vissza (debreceni panelvizsgálat). Ezen kívül a megnövekedett keresletben közrejátszott a támogatott foglalkoztatás kedvező finanszírozása (5% önerő), valamint a település méretéből fakadó kapcsolati tőke, illetve protekció szerepe. Végül a 2010. évi összesítés szerint 19 önkormányzati fenntartású, 8 egyéb intézmény, 5 önkormányzati alapítású gazdasági társaság, és 10 civil szervezet biztosított támogatott álláshelyeket (KISS, 2010).

Áttekintve a teljes létszámgénylést a **munkakör típusok** szerint egy nagyobb csoportot lehetett alkotni az utóbbi évek **közsférát érintő létszámleépítések** tipikus veszteseiből; karbantartó, gondnok, udvaros, kísérők, takarítók. Ezeket a feladatokat

többnyire piaci cégeknek, különböző szolgáltatóknak szervezték ki, viszont most a támogatott foglalkoztatás kizáró hatásának köszönhetően elestek ezektől a megrendeléseiktől. Az oka az UMA finanszírozásában rejlett, ugyanis az intézményeknek olcsóbb lett egy közcélú dolgozó személyi költségének csupán 5%-át kifizetnie, mint a feladat tényleges piaci árát a harmadik szereplőnek. Gyakorlatilag így fordulhatott az elő, hogy több iskolában ismét lett portás, vagy karbantartó. Összesítve a legtöbb személyt a Polgármesteri Hivatal igényelte (2009. 10. hó, 44 fő) főként **adminisztrátori és pályázatfigyelői** munkakörben, amelynek háttérében a létszámstop mellett a növekedő adminisztrációs feladatok ellátásának terhe állt, valamint a polgármester innovatív kezdeményezése a fiatal diplomások értékteremtő foglalkoztatására.

Összességében a **széleskörű igények** (közel 40 munkakör) lehetővé tették a magasabb iskolai végzettségűek számára **megfelelő munkakörök** kialakítását, így **ellentétben az országos tendenciával** nemcsak a kommunális feladatok elvégzésére használták a programot (VÁRADI, 2009; BASS, 2010; UDVARI – VARGA, 2010). A menedzsment munkáját minősíti az is, hogy a közfoglalkoztatási terv elkészítése során differenciálták a munkaköröket és kialakították a **8. táblázatban** bemutatott **4 munkacsoportot**.

8. táblázat: A 2009. évi közfoglalkoztatásra vonatkozó terv, és a vizsgálat idején mért adatok

CSOPORT SZÁMA	ELNEVEZÉSE	2009. TERV	RÉSZTVEVŐK SZÁMA 2009. NOVEMBER	MEGKÉRDEZETTEK (FŐ)	ARÁNY % *
1.	építési csoport	70	67	32	47,7%
2.	kommunális csoport	140	69	37	53,6%
3.	Intézményi csoport	160	205	95	46,3%
4.	Külterületen dolgozók (Boda, Vid)	30	36	27	75%
	összesen	400	377	191	50,6%

*Forrás: saját szerkesztés, *A megkérdezettek aránya az aktuális havi résztvevőkhöz képest*

A közfoglalkoztatás **három eszköztípusának** jellemzőit ismerve a 2. kommunális csoport a klasszikus közmunkát takarhatta volna, míg a harmadik egy közhasznú program tevékenységeit. A döntéshozók **napi 6 órás munkavégzés** mellett 400 fős

átlaglétsszámmal (+12 fő csoportvezető, 8 órás munkaidő) kalkuláltak az előzetes felmérésen alapuló konkrét munkakörök alapján, és elkészítették az elvégzendő feladatok időbeli ütemezését is a szükséges létszámigénnyel. A táblázat 3. oszlopa az éves terv kalkulációját ismerteti, a negyedik a kiválasztott novemberi hónapban dolgozók tényleges létszámát, az ötödik a kérdőívezés során megkérdezettek számát, az utolsó oszlop pedig a megkérdezettek arányát fejezi ki az aktuális havi adatokhoz képest (a mintavételezés célja megvalósult az **50,6%-os** lefedettséggel). A terv szerint a munkacsoportok közül nagyságrendileg az intézményi (40%) és a kommunális (35%) csoport lenne a legnagyobb létszámú, míg a vizsgált hónapban (a kommunális munka szezonálitása miatt is) minden második résztvevő (54,3%) a 3. csoporthoz tartozott. A **6. melléklet** 2009 április és december közötti tényleges létszámváltozásokat mutatja be, amely szerint az **évi havi átlag 423 közcélú személy**.

Az egyes munkacsoportokhoz számtalan munkakör tartozott. *Vajon mennyire függött össze a betöltött munkakör és a szükséges végzettség? A szervezők célzottan közvetítették ki a résztvevőket?* Ehhez elsőként a kérdőívezés során megkérdezettek (191 fő) munkaköreit (34 típus) egységesen csoportosítani kellett. A besoroláshoz a Ferge-féle (1969) „**munkajelleg csoport**” használata tűnt a legcélszerűbbnek, amely lényegében azt tükrözi, hogy az egyének között a munkamegosztás szerinti pozíciójukból fakadóan jövedelmi, életszínvonalbeli, vagy társadalmi osztálykülönbségek vannak⁸⁶, melynek alapja az eltérő iskolázottság. A **8. ábra** a megkérdezettek munkaköreinek ezt a fajta tipizálást foglalja magában.

MUNKAJELLEG-CSOPORTOK	FŐ
1. Vezetők: pl. csoportvezetők	7
2. Beosztott értelmiségiek: pl. családgondozó, pályázatfigyelő, szociális munkás	11
3. Ügyviteli, irodai munka: pl. adminisztrátor, informatikai segítő, szociális segítő, pedagógia asszisztens, gyermekgondozási asszisztens	43
4. Szakmunkások: pl. ács, asztalos, bádigos kőműves, festő-mázoló, szakács	46
5. Betanított munkások: pl. gondnok, gyermekkísérő, közbiztonság-segítő	9
6. Segédmunkások: pl. udvaros, takarító, portás, kisegítők, kézbesítő	75
Összesen	191

8. ábra: Munkajelleg-csoportok szerinti besorolás

Forrás: saját felmérés

A következő lépésben számszerűsítettem a munkajelleg csoport és az iskolai végzettség változója közti **korreláció** erősségét. A Pearson-féle korrelációs együttható értéke $r=0.501$, amely **közepesen erős** összefüggést ($P<0.001$) feltételezett 99,9%-os valószínűségi szinten (9. táblázat).

9. táblázat: A Pearson-féle korrelációs együttható értéke az iskolai végzettség és a munkajelleg-csoportok között

KORRELÁCIÓ		
	Legmagasabb befejezett iskolai végzettség	Munka-jelleg csoportok
Pearson-korreláció	1	,501**
Sig. (2-tailed)		,001
N	191	191
**A korreláció szignifikáns 99,9%-os valószínűségi szinten (2-tailed).		

Forrás: saját számítás

Ebből következtethető, hogy **a kiközvetítés célzottsága** nem a véletlennek köszönhető, a helyi szervezőknek sikerült összeilleszteni a keresletet és a kínálatot az iskolai végzettség figyelembe vételével. Az együttható értéke ugyanakkor arra is utalhat, hogy az érintettek bizonyos hányada a képzettségéhez képest „alul- illetve túlfoglalkoztatott” volt. Őket kiszűrtem az adatbázisból, és kiderült közel 30%-uk valóban eltérő munkakört töltött be, mint amire a végzettsége feljogosította volna, például szakmával rendelkezők segédmunkásként, vagy diplomások ügyviteli munkakörben dolgoztak. Mindez többnyire a megfelelő munkalehetőségek hiányával magyarázható, ugyanakkor hangsúlyozandó az emberi tényezők és a kapcsolati tőke szerepe. Számos kutatásban visszaköszön, hogy az ismeretség akár a közfoglalkoztatott személy elhelyezkedésénél is szerepet játszanak, sőt szélsőséges helyzetben akár a Móricz regényekből jól ismert „**Urambátyám**” viszonyának reneszánszát is meg lehet találni a kistelepüléseken (BRAUN, 1913; VÁRADI, 2009; HAMAR, 2010).

*Megerősítve más kutatók álláspontját, az UMA a korábbi szélesebb eszközpalletta megszüntetésével egy **homogén beavatkozási kísérlet** volt, amelynek sikerét alapvetőleg meghatározta a rendelkezésére álló feltételek mellett a szervezők menedzsmentjének színvonala. A vizsgált város szervezői megpróbálták lehetőségük szerint ezt **differenciálni a bemutatott csoportfelosztással**, ezzel növelve az esélyét az egyes*

személyek képességüknek, és képzettségüknek megfelelő munkakörökben történő foglalkoztatásának. A számolt közepesen erős korreláció a szervezők megfelelő szakmai hozzáértését bizonyította.

5.6.3. A programszervezés visszacsatolása a megkérdezettek részéről

A programszervezés értékelésének további eszköze volt a mintába kerültek (191 fő) kérdőíves felmérése, amelynek keretében a megkérdezettek nyilatkoztak a menedzsmenten túl a saját helyzetükről is. Elsőként az UMA programról szerzett ismereteiket mértem fel. Több mint **harmaduk (37,2%) nem hallott** róla, míg a negyede a közmédián keresztül tájékozódott. A helyi **népszerűsítő kampány** során rendezett lakossági fórumokon a válaszadóknak csupán 7%-a vett részt, döntő többségüket (67%) az önkormányzat és a családsegítő központ tájékoztatta az új rendszer jogszabályi változtatásairól. Itt is visszaköszönt a **település méretéből eredő kapcsolati háló** előnye, ugyanis az érintettek 37,6%-a rokonoktól, ismerősöktől, hivatali munkatársaktól hallott a munkalehetőségről, ráadásul minden második személy (54,4%!) bevallása szerint még nem volt közfoglalkoztatott.

A **helyi szervezés megítélése** megosztotta a résztvevőket; míg akik még nem voltak támogatott munkavállalók (104 fő, 54,4%) **jónak**, addig az újból érintettek (87 fő, 45,6%) közepesnek minősítették. Ennek hátterében sokkal inkább az egyén helyzetére vonatkozó elégedetlenség állt, vagy a közfoglalkoztatás negatív visszhangja „szükséges rossz” (18. sz.), mintsem a szervezésre vonatkozó konkrét problémák. A szervező intézmények munkatársainak hozzáállását, szakértelmét sokan dicsérték. Egy 1-10-ig terjedő elégedettségi skálán értékelték a közcélú munkakörüket is, amelynek átlagértéke 8 lett és a szórását elemezve ettől markánsan az „alulfoglalkoztattak” és a negatív attitűddel rendelkezők pontszáma tért el (14 fő). Visszaulva a munkajelleg csoport és az iskolai végzettség között számolt közepesen erős korrelációra a kiközvetítések célzottsága nem mindenkinél volt sikeres, akik ezt minősítették is.

Az **ügyintézés, hivatalba járás** terén is ellentétes eredmények születtek, 40%-uk szerint bürokratikusabb az új rendszer, míg volt, aki szerint nem változott, vagy nem tudta megítélni. Legfontosabb kritikaként egységesen a havonkénti

szerződés hosszabbítást nevezték meg (15. 22. 64. 71. 114. 129. 133. 158 sz.*), amely a helyi döntéshozók óvatosságának köszönhető. Emiatt a válaszadóknak nem volt lehetősége előre tervezni, és hiányzott a kiszámíthatóság, amely alapvetően megkeserítette a helyzetüket, sőt a befogadó intézményekben is megnehezítette a feladattervek és a munkamegosztás tervezhetőségét.

A közfoglalkoztatás új rendszeréről is sokan véleményt formáltak, itt a 8 helyett a **6 órás foglalkoztatás kritikáját** fontos kiemelni, hiszen korábbi programokban ahhoz szoktak hozzá (1, 3, 8, 50. 52, 74. 88. 103. 124. sz.). Ide kapcsolódott a munkabér kérdése, 2007-ben 65.500 Ft, 2008-ban 69.000 Ft volt a kötelező legkisebb bruttó munkabér a 8 órás közcélú foglalkoztatás esetén. Ezzel szemben a végzettség alapján itt 2 bércsoportot különböztettek meg; a legkisebb alapkülső végzettséghez tartozó bér 6 óra esetén 53.625 Ft, míg 8 óránál 71.500 Ft. A rövidebb munkaidőnél a **bér csökkenés** a 30%-ot is elérte, amely az infláció és a reálérték figyelembevételével növekedhet. Viszonyításképpen, a vizsgálat debreceni közmunka programnál fizetett segédmunkás bér 2008. évi jövőértékét kiszámoltam, és *közel 60%-kal magasabb ennél!* 10 év óta drasztikusan csökkent a bérhelyzet, amely híven tükrözte a közfoglalkoztatás állami kontroll szerepét, valamint hogy **kevesebb bérért több ember látványos bevonására** törekedtek. A már közfoglalkoztatottak (87 fő) tehát joggal nehezményezték a munkaidő és a fizetés csökkenését. Ráadásul a megkérdezettek közel 80%-a (152 fő) 6 órás munkaviszonyban állt, amely reprezentatív az összes közcélú dolgozó munkaidejéhez viszonyítva.⁸⁷

Főleg a kommunális és építési csoportban dolgozók kiemelték a **tárgyi feltételek hiányát** is, például „minőségi szakipari munkához jó gépekre lenne szükség” (171. sz.). Többen említették, hogy nem biztosítottak számukra elegendő védőruházatot, felszereléseket, és a kommunális csoportban dolgozók esetén továbbra sincs változás a napközbeni egészségügyi, higiéniai szükségek rendezésében. Ugyanakkor a „régimotorosok” szerint ez nem új probléma, a munkakörülmények (70%) nem változtak a korábbi évekhez képest: „hogya a rendszer változott?! Mi ezt nem érzékeljük!” (166. sz.). Az először közcélú dolgozók közül többen kérdőre vonták a **közfoglalkoztatás eredményességét**, mert annak résztvevőjeként rendszerint a korlátaiba ütköztek.

* A debreceni vizsgálatához hasonlóan a sorszám itt is az adatbázis egye-egy személyére utalt.

Például az egyik csoportvezető a rendszer filozófiáját tükröző szakszerű munkavégzés gátjait emelte ki; „nem engedik, hogy jól végezzük a munkánkat, például kispórolják a jó alapanyagot, vagy nem adnak jó eszközöket” (2. sz.).⁸⁸

Az **egyén helyzetére** vonatkozó kérdésekre adott válaszok közül fontos megemlíteni, hogy a munkavégzés a megkérdezettek **71%-ának** (137 fő) **jávitott a helyzetén**, mind anyagi, családi, és önértékelési szempontból. „Jelenlegi munkámat nagyon szeretem, a közfoglalkoztatás nagyon jó dolog, mert nem segélyből munka nélkül, hanem hasznos közmunkából szerzek bevételt” (13. sz.). 21%-uk (41 fő) szerint a helyzetük nem változott, pedig minden második személy új belépő volt. Legalább 11 főnél a foglalkoztatási életútjuk, és a szociodemográfiai jellemzőik alapján igazolni lehetett a „**beragadási hatás**” érvényesülését, amit a következő vélemény is tükrözött; „nincs jobb munka, az ilyenfajtáknak, mint én” (3. sz.). Ők tudják, hogy a programot követően ugyanúgy nincs esélyük elhelyezkedni, sőt a 2012-es panelvizsgálat szerint a munkaerőpiaci státuszok ugyanúgy közfoglalkoztatott vagy ellátásban részesülő volt. Végül 4%-uk rossznak minősítette a helyzetét, amit főként az alacsony közcélú bérrel indokolt, egy példa erre; „aki behozta ezt, annak kellene megélnie 44500 Ft-ból, és jöjjön rá, hogy tartson el 3 gyermeket” (103. sz.). Kivétel nélkül szakmával rendelkező férfiak, akik a kötelező foglalkoztatás miatt jobban fizető alkalmi és fekete munkavállalástól estek el, rontva ezzel a családjuk megélhetését.

*Az UMA program a résztvevők szerint **sem minőségi, sem mennyiségi szempontból nem nyújtott többet**, mint a korábbi években megszokott közfoglalkoztatási programok. A korlátozott személyi, tárgyi és anyagi feltételekkel nemcsak a döntéshozók és szervezők szembesültek, hanem a közcélú dolgozók is negatívan értékelték. Ráadásul a politikai retorika szerint ez az univerzális eszköz anticiklikus megoldást kínált volna, és átmenetileg parkoltatva a résztvevőket „utat mutatott a munkához”.*

5.7. A résztvevők szociodemográfiai jellemezése

A megkérdezettekről a debreceni panelvizsgálat értékeléséhez hasonló struktúrában a következő eredményeket célszerű összegezni. A mintában **magasabb volt a férfiak aránya** (110 fő, 57,6%) mint a nőké (81 fő, 42,4%), amely a viszonyítási alapot képező hónap (11. hó) teljes létszámához képest reprezentatívnak tekinthető. A korábbi RSZS ügyfélkörnél (2008: 1126 fő) ugyanez volt jellemző, míg a szűkebb célcsoportban (888 fő RÁT-os) fordítottnak alakult a nemek aránya (53% nő, 47% férfi). A közfoglalkoztatás tervezésekor a döntéshozók az elvégzendő feladatokat felmérve több férfit szándékoztak bevonni (70:30 arány). „Sok az életerős 30-as éveiben járó segélyezett fiatalember, akik dolgozhatnak” (SZA-1, Hb). Legtöbb férfi (330 fő) a **szezonális munkacsúcsot** jelentő nyári hónapokban dolgozott a kommunális (közmunka jelleg) vagy az **építési csoportban**. Ez utóbbi csoportban olyan szakmával (főleg építő-, és faipari) rendelkezőket kívántak foglalkoztatni, akik jó színvonalon el tudták végezni azokat a feladatokat (közintézmények felújítása, betonozás, fa bódék készítése rendezvényre stb.), amelyeket adott esetben az önkormányzat korábban külső vállalkozóktól rendelt meg. Mindez ugyancsak igazolta a **program kizorító hatását**, egyúttal éppen a válság sújtotta építőiparból elbocsátottak számára biztosított átmeneti jövedelmet. Emellett az év során kiegyenlítetten nőtt a munkaerő-kereslete a befogadó szervezeteknek, és intézményeknek a szakmával, vagy középfokú végzettséggel rendelkező, női közcélú dolgozók iránt. Az UMA-ról készített **országos felmérésnek** is hasonló eredménye volt (férfiak 58,8%), de kiemelte a nők fokozottabb részvételét (CSOBA, 2010).

A válaszadókat átlagosan **7,09 hónapig** foglalkoztatták a helyi programban (2009), meghatározóan április 1.-i indulást követően havonkénti szerződések keretében, viszont 19 fővel (9,9%) már ezelőtt támogatott munkaviszonyban foglalkoztatták. Közülük leghosszabb 23,07 hónapos (közel 2 év) foglalkoztatási idővel egy, a Polgármesteri Hivatalba kiközvetített adminisztratív munkakörben dolgozó nő rendelkezett. Visszaulva az UMA egyik céljára, miszerint legalább 1 évig kívánják foglalkoztatni a közcélú dolgozókat, ezzel növelnék a program **anticiklikus hatását** és átmeneti jövedelmet biztosítanának, már csak a havi szerződéskötések miatt **sem valósult meg** lokális szinten.

A 191 fős mintában szereplők 19-59 év közöttiek, az **átlagéletkoruk 37,1 év** (szórás 10,56), míg a leggyakrabban a 23 évesek (11 fő) fordultak elő. A **10. táblázatban** látható kohorsz kategóriák alapján kivehető, hogy a **28 év alattiak** két csoportjának együttes aránya közel **30%-ot** (56 fő) tett ki. A 2009. évi potenciálisan bevonható személyekről készített hivatalos statisztikával összevetve kiderült, hogy ennek a korosztálynak markáns az aránya a teljes sokaságban is.

10. táblázat: Az UMA megkérdezett résztvevőinek életkor szerinti csoportosítása

KORCSOPORT	KÖZCÉLÚ PROGRAM	
kategóriák	Minta (fő)	%
24 alatti	22	11,5
24-28 éves	34	17,8
29-38 éves	45	23,5
39-48 éves	56	29,3
49-55 éves	30	15,7
55 feletti	4	2,0
Összesen	191	100,0

Forrás :saját felmérés

Ez számtalan gazdasági és társadalmi jelenséggel indokolható, egyrészt például a **pályakezdők képzettség szerkezete** és a piaci munkaerő-kereslet közötti minőségi és mennyiségi különbség révén romlottak az elhelyezkedés esélyei, másrészt a K-ciklusoknál leírt **globális munkaerő-piaci struktúraváltások** révén lokális szinten egyre zártabb a piac, minimális a megfelelő új munkahelyek létrejötte. Országosan magas a fiatalkori munkanélküliségi ráta, bár a városban 5 éves visszatekintésben némileg csökkent a nyilvántartott álláskeresőkön belül a 25 év alattiak aránya (2009, 15,5%). Több mint 65%-uk fiatal pályakezdő (260 fő), és iskolai végzettség tekintetében minden 3. személy diplomás (LÉVAINÉ, 2010). A statisztákból az is kivehető, hogy a jobb oktatási színvonal és az iskolakötelezettség ellenére is újratermelődik a 8 általánossal rendelkezők aránya. A 25 év alattiak többsége az önkormányzathoz fordult szociális ellátásért, akár immobilnak is nevezhetőek, mert családi, baráti kötelezések, vagy tőkehiányuk miatt a városban maradtak, és nem költöztek el egy-egy álláslehetőségért.

A 29-38 év közöttiek korosztálya a második legnépesebb (23,5%), míg a 28 év alattiak arányával holtversenyben **a 39-48 év közöttiek (29,3%)** voltak. 62%-uk **férfi**, és minden második személy szakiskolai végzettséggel rendelkezett. Az 56 fő heterogenitását jól jelzi, hogy 23 féle munkakörben dolgoztak az UMA keretében, előtte pedig sokféle életutat jártak be, de közel 50%-uk korábban az elsődleges munkaerőpiacon dolgozott. A **49-55 évesek** előfordulása csupán 15,7% volt, és dominánsan szakmával rendelkező (77,2%) **férfiak** tartoztak ide. Az **Eszft.** az aktív korúak ellátásának differenciálásával elvileg kizárta az **55 év feletti** korosztályt a közcélú munkából kivéve, ha az önkormányzat külön engedélyezte számukra az egy éves támogatott foglalkoztatást⁸⁹. Ezzel a kormányzati döntéssel tulajdonképpen ellehetetlenítették a rászorultak helyzetét, és **indokolatlannak** tartották mindezt a programszervezők illetve a megkérdezett szakemberek is. Az utóbbi évtizedben ugyanis ez a célcsoport a „kevésbé gyors tempót diktáló” másodlagos munkaerőpiacon megszerezhetette a nyugdíjba vonuláshoz szükséges hiányzó munkaidejét (SZA-2, 4, 7, 8, 9 Hb). A városban 7 kiválasztott személy bevonását támogatta az önkormányzat, közülük 4-en (3 nő, 1 férfi) kerültek a mintába. A korábbi évekből többnyire már ismerték őket, hiszen maguk az intézmények is kérvényezték a foglalkoztatásukat. Itt kell hangsúlyozni a **mikroszintű kutatás előnyét**, ugyanis érzékelti tudja az ilyen kisléptékű eredményeket is. Az utóbbi két korosztály veszélyeztetett életkorúnak tekinthető mind a globális és a lokális munkaerő-piacon, ezért a programot követő reintegrációra eleve minimális esélyük lehet. Ugyanakkor a debreceni panelvizsgálatnál néhány résztvevő esetén pozitív kimeneti eredmény született, mivel a közfoglalkoztatás **parkoltatásának** köszönhetően sikerült nyugdíjba vonulniuk, vagy elhelyezkedniük (5.3.3.1 fejezet).

A **8. melléklet/ I.** többdimenziós táblázata a legmagasabb **iskolai végzettség** változója mentén tovább részletezi a megkérdezetteket. Jól kivehető, hogy a szakiskolát végzettek aránya kiemelkedett (**43,9%, 84 fő**), amelyet az általános iskolát végzettek csoportja (42 fő, 21,9%) követett, majd az egyetemi, főiskolai diplomával rendelkezők (27 fő, 14,1%), végül az érettségizettek (23 fő, 12,0%) előfordulása volt számottevő. Ezen kívül két további kategóriát tett ki a 8 általánost el nem végzettek 9 fője, valamint 6 főt az egyébhez soroltam (felsőfokú képesítés, technikai végzettség). Mindezeket összesítve megállapítható, hogy a résztvevők **73,2%-ának legalább középfokú végzettség** a bemeneti paramétere. Eszerint a másodlagos piacon foglalkoztatott

személyek nem a leghátrányosabb, alacsony iskolázottsággal rendelkezők közül kerültek ki. Mindez felveti annak a kérdését, hogy a *mintába kerültek mennyire reprezentálják a potenciális célcsoportot*, illetve mennyire szorulhattak ki a rendszerből az alacsonyan képzettek.

A felülvizsgálatot követő potenciális 888 fő képzettségszerkezete szerint 36%-uk legfeljebb alapfokúval, 34%-uk szakmával, 25%-uk érettségivel, és közel 5%-uk felsőfokúval rendelkezett (SZÁSZ, 2009a). (Konkrétan a közcélú dolgozókról nem készített az intézmény havonta statisztikát a létszám-fluktuáció miatt, ezért a kérdőívezés eredményét sem lehetett pontosan viszonyítani.⁹⁰) Ezek alapján itt felülreprezentált volt a legmagasabb végzettségűek aránya, míg az érettségizett, vagy alapfokú kategória képviselőinek előfordulása alacsonyabb. Lényeges okát a vizsgálati hónap munkaerő-keresletével lehet magyarázni, ugyanis novemberben az alacsony bementi küszöbű kommunális csoport létszáma eleve kevés volt, míg az intézményben dolgozóké magas (8. táblázat). *A feltett kérdésekre tehát nem egyszerű a válasz*, mivel a szezonális miatt folyamatosan változott a munkakörök száma és végzettség igénye, továbbá a célcsoport összlétszáma, és a programba bevontak létszáma is. Célszerű kitérni a közfoglalkoztatási tervre – amely a korábbi tapasztalatokból kiindulva – a 400 fő **munkakörének betöltési kritériumát** 67%-ban (többnyire kommunális feladatvégzés, 269 fő) 8 általánoshoz, 32%-ban középfokúhoz (szakma/érettségi), és 1,5%-ban (6 fő!) felsőfokú kvalifikáltsághoz kötötte.⁹¹ A törvényi feltételeket figyelembe véve megállapítható, hogy a szervezők reálisan terveztek és a számolt korreláció szerint jól illesztették össze a munkakört a szükséges végzettséggel. A legmagasabb végzettségűek részvételi aránya ugyanakkor kiugró, amelynek háttere a pályakezdők bemeneti típusánál olvasható.

A több változó mentén elemzett sokaság esetén első összefüggést **a nem és az iskolázottság** jelenti (8. melléklet/I.). Már az érettségizett csoportnál egyértelműen megjelent a nők dominanciája, hiszen 82,6%-os (19 nő) az arányuk, a diplomásoknál 81,4% (22 fő).⁹² Ezzel szemben a szakmával rendelkezők között háromszor több férfi volt. Közismert tény, hogy a hazai lakosság képzettségszerkezeténél is hasonló tendencia jellemző.

Következő komponens, hogy az egyes csoportokban hányan vettek már részt valaha **közfoglalkoztatási programokban**. Összesítve az adatokat az alacsonyabb kategóriába tartozóknál kumulálódott ez az érték, azaz összes 87 főből 70-en már korábban részt

vettek legalább egy programban, és ők legfeljebb szakiskolát végeztek. Köztük feltehetőleg nagy „beragadási hatás” várható a panelvizsgálatnál.

A megkérdezettek **családi állapota** szerinti rendkívül **heterogén** képet mutatott (**11 táblázat**).

11. Táblázat: Az UMA megkérdezett résztvevőinek családi állapota

KATEGÓRIA	NEMEK (FŐ)		ÖSSZESEN (FŐ)
	férfi	nő	
házas	33	19	52
Egyedülálló	39	29	68
elvált	17	24	41
élettárs	17	6	23
özvegy	2	3	5
nem válaszolt	2	-	2
ÖSSZESEN	110	81	191

Forrás: saját felmérés

Minden **harmadik személy** (35%, 68 fő) **hajadon/nőtlen volt**, de figyelemreméltóan sokan (69,1%) egy háztartásban éltek a szülőkkel, és átlagosan 30,1 évesek. Nagyságrendileg a **házasok** alkották a következő (27,2%) csoportot, majd az elváltak 21,4%-kal, végül az élettársi kapcsolatban élők 12%-kal részesedtek (5 fő özvegy, 2 fő nem válaszolt). **Nemek** alapján részletezve a kategóriákat kiderült, hogy az egyedülállóknál reprezentatív az arány a teljes mintához képest, hiszen itt is több a férfi (57,3 % férfi 42,6% nő). A házasok között viszont közel kétszer nagyobb volt a férfiak (63%) aránya a nőkkel (37%,) szemben. Több mint 60%-uk (32 fő) **egy- vagy kétgyerekes szülő**, de előfordult 5 gyerekes is. Az elváltak között többen voltak nők, míg az élettársi viszonyban élők (23 fő) között szintén domináns a férfiak részaránya (73,9%).

A válaszadók **háztartásainak** összetétele a korábbi változókat követve rendkívül változatos volt. Közel hasonló arányban (18%) éltek 2 vagy 4 fős közösségben (35 és 36 fő), míg az **érintettek negyede 3 fős** (51 fő) típusba tartozott (25 fő 5 fős stb.). Számítalan közösségi modell példáját lehetett nyomon követni; a többgenerációs családok (6-12 fő, 12 eset) nagycsaládosok (3-5 gyerek, 34 eset), egyedülálló szülővel

(9 eset). 31 háztartásban (16,2%) RSZS-ben vagy RÁT-ban részesülő személy is élt a válaszadón kívül, sőt 11 esetben 2 fő közcélúként dolgozott. Összesen 248 gyerek élt a válaszadók háztartásában, és az 1 főre vetített (1,29) értéke a magyar átlagot tükrözte. **Minden második gyerek viszont elvált szülővel** élt együtt, akire az a nehéz feladat hárult, hogy recesszió idején alacsony jövedelemből olyan életszínvonalon éljen, amelyben a legalább „van munkám” példának tűnjön (4, 41. sz.).

A **háztartások jövedelemszerkezetét** is felmértem, azaz mekkora és milyen összetételű (bérjövedelem, vállalkozói tevékenység, alkalmi/feketemunka, transzferjövedelmek stb.) bevételekből gazdálkodtak havonta. Legtöbben (**43,9%, 84 fő**) a **100 ezer Ft alatti** bevételt vallottak be, ahol 3 fő kivételével nem volt másik bejelentett munkaviszonnyal rendelkező háztartásban élő személy. BASS (2010) háztartástipológiája alapján ők **„alternatív” típusba** sorolhatók, mivel az elsődleges piacról nincs bevételük és a különböző transzferjövedelmeket (családtámogatási rendszer elemei) kiegészítik a közfoglalkoztatásból, az alkalmi és feketemunkából származó bevétellel. A 84 fő között a nemek aránya a mintára nézve reprezentatív, és a kumulatív gyakorisági eloszlás szerint 80%-uk legfeljebb szakiskolai végzettséggel rendelkezett. A Ferge-féle munkajelleg csoport szerint legtöbben (52,3%) segédmunkásként dolgoztak a kommunális vagy az intézményi csoportban.⁹³

A válaszadók **37,6%-a (72 fő) 100-150 ezer Ft közötti kategóriába** sorolta magát, és 31 esetben a közcélú béren felül **másik munkaviszonyból származó jövedelem** is a havi büdzsét növelte. A csoporthoz 25%-kal több férfi tartozott, mint nő (62,5% és 37,5%), a családi állapot pedig heterogén volt, tehát a másik bér nem feltétlen a házastársé. Ellentétben az előző kategóriával, ide már felsőfokú végzettségűek is (13,8% – 10 fő) tartoztak, tehát feltételezhető a képzettség és a jövedelem közti egyenes arányosság. A betöltött munkakörök sokszínűen alakultak, hiszen a mintába került 6 középvezető is idekerült, míg közülük minden harmadik segédmunkás volt.

29-en (**15,1%**) **150 ezer Ft-nál magasabb** jövedelemmel rendelkeztek, tehát több foglalkoztatott személlyel is együtt élhettek. Közülük 11 fő (28 éven aluli) havi 200 ezer Ft fölötti bevételről nyilatkozott, ugyanis akár mindkét szülőnek piaci munkaviszonya volt. Adott esetben ezeknek a főleg képzett pályakezdőknek a szociális rászorultsága megkérdőjelezhető lett volna. Végül a két utóbbi típus **„két lábon álló”** háztartásnak tekinthető (**52,8%**), ugyanis a piaci munkaviszonyból származó

bérijövedelmet az érintettek közfoglalkoztatásból, transferekből származó jövedelmekkel, és alkalmi munkákból egészítették ki (BASS, 2010).

Kiemelt mérési főkomponens a megkérdezettek **UMA előtti foglalkoztatási életútjára** vonatkozott, amely alapján **öt bementi típust** határoztam meg, és mindezt 3 változó mentén (típus, végzettség, nem) a **12. táblázat** szemlélteti. A 2012-es munkaerő-piaci kimenetek magyarázatánál különösen fontosak ezek az eredmények, ezért célszerű egy rövid általános bemutatást adni.

12. Táblázat: Az UMA előtti bementi típusok leírása

VÉG-ZETTSÉG/ TÍPUS	8 ÁLTALÁNOS ALATTI (FŐ)		8 ÁLT. (FŐ)	SZAK - ISKOLA (FŐ)	ÉRET T- SÉGI (FŐ)	FELSŐF OKÚ VÉGZET TSÉG (FŐ)	EGYÉB (FŐ)	ÖSSZESEN (FŐ)	
1	férfi	2	8	33	2	2	1	48	77
	nő	-	3	8	9	6	3	29	
2	férfi	5	17	18	-	-	1	41	56
	nő	-	4	4	4	3	-	15	
3	férfi	-	1	1	2	2	-	6	20
	nő	-	-	2	2	9	1	14	
4	nő	2	5	5	1	2	-	15	15
5	férfi	-	1	9	-	1	-	11	18
	nő	-	1	1	3	2	-	7	
6	együtt	-	2	3	-	-	-	5	5
Össze- sen		9	42	84	23	27	6	191	191

Forrás: saját felmérés

Típusok jelentése: 1= UMA előtt munkaviszonya volt, 2= körben forgó, 3= pályakezdő, 4= GYES-ben részesült, 5= egykor közfoglalkoztatott személy reintegrálódott, most résztvevő, 6= nem válaszolt

A **legnépesebb típust** a közfoglalkoztatás előtt **piaci munkaviszonnyal** rendelkezők adták (1.), **77 fővel (40,3%)**. A mikroszintű kutatás lehetővé tette a korábbi munkahelyek számbavételét, eszerint az **építő- vagy faiparban dolgoztak a legtöbben** (28 fő, 36,3%), ezen kívül a GE Rt.-nél, vagy helyi mezőgazdasági, vagy textilipari cégeknél. Az 5. K-ciklus recessziójának idején 47 fő – a minta 24,6%-a – lett munkanélküli, akik a közfoglalkoztatástól átmeneti megoldást vártak. Az álláskeresői

ellátást kimerítve a csoport tagjai az önkormányzathoz fordultak segítségért, ahonnan kiközvetítették őket. A hivatalos adatbázisok ellenőrzésével jelentősen *finomítani lehetett volna* a csoportot, hiszen 50 fő már 2009 előtt is a szociális ellátórendszer aktív tagja volt; ezen belül 19 fő legalább 4 éve (1998-2006 belépés) folyamatosan RSZS-ben részesült, és 27-en 2007 óta kerültek a rendszerbe. Ezen kívül 3 főről kiderült, hogy bevallásával ellentétben legalább egyszer már részt vett a segély helyett munkát elv értelmében a kötelező közfoglalkoztatásban. Ezeket kiszűrve hivatalosan **új belépőnek 27 fő** tekinthető **(35%)**, mivel 2009-től tartoztak az aktív korúak ellátásában részesülők közé.

A csoport tagjai között **magas a férfiak aránya** (48 fő, **62,2%**) a nőkhöz képest (29 fő, 37,7%), amely a teljes minta bementéhez képest közel 5%-os eltérést mutatott a férfiak javára. Életkorukat tekintve a 39-48 év közöttiek előfordulása (24 fő, 31,1%) kissé magasabb volt, de a fiatalok vagy a 49 év felettiek (15 fő) is szerepeltek közöttük. **84%-uk legalább szakiskolai végzettséggel** rendelkezett, amely a mintára jellemző 73,2%-hoz képest 10% ponttal magasabb. Eszerint **a nyílt piacon elengedhetetlen feltétel** egy szakma megléte. A két nem végzettségét tekintve itt is visszaköszön, hogy a férfiak kevésbé képzettek, mint a nők. Végül a családi állapot szerint az egyedülállóak aránya (36,4%) kissé több volt, mint a házasoké (31,1%), amelyet az elváltaké követett, míg a háztartások szerkezete 2-4 fős.

A **körben forgók** (2.) típusához **56 fő** tartozott (29,3%), akik néhány kivétellel magukat is közmunkásnak, közcélúnak, illetve segélyezettnek nevezték. Saját bevallásuk alapján mindazokat idesoroltam, akik az UMA előtt a másodlagos piacon dolgoztak, vagy passzív ellátásban részesültek. A kontroll módszer segítségével ellenőriztem, hogy valóban részt vettek-e 2000 óta valamilyen programban, és 9 fő kivételével mindenki szerepelt a nyilvántartásban 1-12 alkalommal.

Kifejezetten magas közöttük a **férfiak aránya 73,2%** (41 fő), amely a teljes mintára jellemző (57,6%) értékhez képest **25%-kal több**. Összevetve a többi típussal a férfiak érintettsége valóban itt a legnagyobb, amelynek okai később olvashatóak. A csoportban az egyes **korosztályok előfordulása** szinte **megegyezett**, például ugyanannyi 28 év alatti (14 fő, 25%) szerepelt köztük, mint 49 évnél idősebb személy. Az 56 fő közül 5 férfi nem fejezte be az általános iskolai tanulmányait, 21 fő alapszinten iskolázott (37,5%), és szinte hasonló arányban voltak a szakiskolát végzettek (22 fő, 39,2%), míg 8 legalább érettségizett személy 1 kivételével nő volt. Az előző típussal összehasonlítva

megállapítottam, hogy a körben forgók legmagasabb iskolai végzettsége **(85,7%) legfeljebb szakiskolai szintű**. A családi állapot változója szerint szintén heterogén a csoport, legtöbben egyedülállók (18 fő, 32,1%) és kétszer több köztük a férfi mint a nő, őket a házas, döntően férfiak követték (14 fő), majd az elváltak (12 fő), végül az élettársi kapcsolatban élők (9 fő). A háztartások mérete 1 és 12 fő között változott, ide tartozott több sokgyerekes (8 fő) és többgenerációs család is. A körben forgók közül minden 2. személy (27 fő) **100 ezer Ft alatti** jövedelemmel rendelkező alternatív háztartás típusba tartozott. Az életutak leírásából meglehetősen heterogén kép rajzolódott ki arról, ki hogyan került a rendszerbe, s a legalább 5 éve (34 fő) segélyezett személyek többsége nem is tudta felidézni azt. Bevallásuk szerint **hozzászoktak a közfoglalkoztatás átmeneti munkalehetőségéhez**, és az UMA nem újdonságot, hanem újabb esélyt jelentett számukra az eddig megszokott munka folytatására, az idősebbeknek pedig kapaszkodót a válság idején (10. 15. 74. 95. 102. 118. sz.). Bizonyíthatóan kialakult náluk a **beragadási hatás**, amelynek valószínűségét növelheti a nem, a végzettség vagy etnikai hovatartozás, mint független szociodemográfiai változó. Végül néhány példa a kérdőívekből: közcélúként dolgozni „nem jelent feltétlen egy megbélyegzést, vagy sajnálatot” (130. sz.), nyilatkozta egy diplomás hölgy, aki a végzettségének megfelelő munkakörben egy városilag is elismert szakembergárdával dolgozik. Egy 30 éves házas nő 2006 óta támogatott státuszban adminisztrátor szerint; „nyugi is egyrésről hogy van munkahelyem, másrésről minek keressek másikat?” (15. sz.). Egy 52 éves kőműves férfi kiemelte, hogy azért szereti ezt a munkát, mert jó a brigád (90. sz.), míg egy 43 éves roma férfi a nagyobb fizetéssel járó 2008-as kistérségi közmunkára emlékezett szívesen vissza (65. sz.).

Harmadik bementi csoportot a **pályakezdők** (3.) alkották **20 fővel (10,4%)**, és közülük az ellátórendszer **új belépőjének** tekinthető 18 fő (90%), tehát az UMA „becsatornázott” inaktív szegmensét alkották. A teljes mintára jellemző leírásra utalva a 28 év alattiaknak közel 30%-os magas részvételi aránya volt, akik munkanélküliként kerültek a programba. A típus tagjai egységesen regisztráltak a munkaügyi kirendeltségén, és 8 fő közülük 2009-ben RÁT-ra is jogosult lett. Ezeken kívül a csoport elkülönítésére a következő **helyi innovatív kezdeményezés** is okot adott. A polgármester Mórahalom példáján egy **sajátos célcsoport, a pályakezdő munkanélküli** fiatalok programba emelését kezdeményezte, mivel sok esetben a tanulmányaik befejezését követően ragaszkodva a családi, városi gyökereikhez

hazajöttek „szerencsét próbálni”, de sikertelenül. A döntéshozóknak évek óta stratégiai területe a negatív demográfiai tendenciákból kiindulva a **város népességmegtartó képességének** növelése. Bár a végleges közfoglalkoztatási tervben nem szerepelt külön ez a célcsoport, de 2009 májusában fórumot hirdettek a regisztrált fiataloknak, hogy kamatoztatva a szaktudásukat jelentkezzenek közcélú dolgozóként az önkormányzat egyes osztályain, vagy a különböző intézményekben.

A jelentkezőket külön szóbeli és írásbeli szakmai felmérésekkel szűrték ki⁹⁴, és így jött például létre egy 11 fős pályázatfigyelő csoport a Városfejlesztési Osztályon. A kezdeményezés egyik hozadékaként 38 pályázat beadásánál (pl. turisztika, energetika stb.) segítettek a diplomás fiatalok, amelyek közül 9 biztosan nyert (6 millió Ft) (SZÁSZ, 2009b). Lényegében ennek a csoportnak a kiválasztása „**lefölözésnek**” tekinthető, ugyanis a legjobb szociodemográfiai adottságokkal rendelkező személyeket válogatták be, de ezzel kiszoríthatták a közfoglalkoztatás legrászorultabb célcsoportját.

A pályakezdők között **többen voltak nők** (14 fő, 70%) mint férfiak, és összevetve a teljes mintával a legtöbb nő (kivéve a GYES, GYED-ről visszatértek típusát) ebbe a típusba tartozott. Mindenki 28 év alatti közöttük, az átlagéletkoruk 23,1 év, míg a képzettségüket illetően **minden második személy diplomás** (11 fő, 55%), ezt követte az érettségizettek csoportja (5 fő), 3 fő szakiskolával, és 1 férfi 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezett. Ez a statisztika is alátámasztja a „lefölözés” tényét, hiszen a 191 megkérdezett személy között a legmagasabb végzettségűek aránya 14,1% volt, itt közel a *négyszerese*. A felmérés mikroszintű eredményét nem lehet általánosítani, mégis érdemes megemlíteni, hogy a Budapesten, Szegeden, Nyíregyházán, Debrecenben végzett diplomások között például tanító szakos, számviteli szakügyintéző, történelem szakos tanár, szociális munkás, informatikus könyvtáros, szociálpedagógus, gyógypedagógus, agrármérnök, geológus szerepelt. A családi állapotot tekintve 80%-uk egyedülálló, és 4 fő kivételével a szülőkkel éltek egy háztartásban. Átlagosan 2 és 6 fő közötti volt a háztartások mérete, viszont közülük kerültek ki a legmagasabb jövedelemmel rendelkezők.

A GYES-ről, GYED-ről visszatért **15 fő** (7,8%) is külön bementi típust (4.) alkotott, akik közül **6 fő új belépőnek számított** az aktív korúak ellátói rendszerében. 23 és 46 év közötti, átlagosan 35 éves nőkről volt szó, akik első, második vagy sokadik gyermekük felnevelést követően próbáltak ismét elhelyezkedni, de „nagyon nehéz betörni újból a piacra” (4. sz.). Ők is az önkormányzathoz fordultak RSZS ellátásért

(2006-2009), végül bekerültek a programba, de ha „nem lenne ez a munka, még most sem találtam volna mást” – nyilatkozta egy 23 éves, konyhai kisegítő munkakörben dolgozó (14.sz.). A csoport heterogén az iskolai végzettségét tekintve, hiszen 2 roma hölgy a 8 általánost nem végezte el, míg legtöbben legfeljebb középfokú végzettségűek. Összesen 4 fő házas (26,6%), míg **50%-nál** (8 fő, 53,3%) magasabb volt az **elváltak** aránya, amivel együtt járó következmény lehetett az alacsonyabb havi bevételből fenntartott életszínvonal a következő nemzedéket érintve. Mindezt a jövedelemszerkezetük is alátámasztotta, amely szerint a közcélú munkabér mellett főleg családi pótlékból éltek. Összesen 37 gyerekkel élnek együtt, átlagosan 3 fős háztartásban.

Az **5. típust** az a 18 fő (9,4%) képviselte, aki valaha közfoglalkoztatott volt, majd sikerült elhelyezkednie az elsődleges munkaerőpiacon, de újból a rendszerbe került. 11 férfi (61,1%) és 7 nő tartozott ide, és minden 2. személy közülük 39-48 éves korosztály tagja. A csoportban szerepelt két 55 év feletti nő, akiknek a bevonását a több éve őket foglalkoztató intézmények (levéltár, könyvtár) kérték az önkormányzattól, mivel kisebb-nagyobb megszakítással ugyanoda közvetítették ki őket és felelősségteljes munkát végeztek. Az érintettek 55,6%-a (10 fő) legfeljebb szakiskolát végzett, míg 3-3 fő érettségizett vagy felsőfokú tanulmányokat végzett. A házások aránya (50%) a teljes mintára jellemző értékhez képest (27,2%) képest kiemelkedően magas, de közel kétszerese volt az egyedülállókéhoz képest is (22,2%). A háztartások mérete átlagosnak tekinthető, 13 esetben gyerekekkel (1-3) együtt éltek, míg az összjövedelmük szerint a csoport fele 100 ezer Ft alatti, illetve 100-150 ezer Ft közötti kategóriába sorolta magát. A kontroll módszernek köszönhetően hivatalos adatok szerint 10 fő már 2000-2001 óta a segélyezettek nyilvántartásában szerepelt, amelyet időközben megszakítottak. A nyílt piacon történő **reintegráció** mindenkinél **határozott ideig**, kétféle módon valósult meg. Az egyik esetben a befogadó intézménynél *átmeneti státuszüresedés* történt (betegség, GYES stb.). Erre példa az a 55 év feletti hölgy, akit 1997-ben kiközvetítettek a levéltárba és 2000-2003 között kinevezték közalkalmazottnak. Ezt követően újból munkanélküli lett, majd kezdődött előlről a „játzsma” (22. sz.). Hasonlóan alakult egy 57 esztendő, érettségizett nő története is (30. sz.), aki saját naprakész feljegyzései alapján 14 programban (!) vett részt. A *másik lehetőség* esetén az illető személy magától el tudott helyezkedni, tehát kilépett a közfoglalkoztatás és az ellátói rendszerek köréből. Jó példa erre egy 42 éves érettségizett, OKJ képesítéssel rendelkező nő, akit a szociális

szférába közvetítettek ki anno, és azt megkedvelve hasonló munkalehetőséget keresett. Tipikus, a szezonális ágazatokban dolgozók helyzete, amit egy 38 éves, szakmával rendelkező férfi is képviselt, hiszen az elmúlt 15 év során megszakításokkal az építőiparban dolgozott (182. sz.).

Az UMA résztvevői közül a mintába került 191 fő legfontosabb szociodemográfiai paraméterei a következők. Magasabb volt köztük a férfiak aránya (57,6%), mint a nőké (42,4%), de ez a megkérdezés idején a teljes létszámhoz képest mindez reprezentatív. A résztvevők korának megoszlása szerint a 28 év alattiak és a 39-48 év közöttiek aránya közel 30% körül alakult, míg az átlagéletkoruk meghaladta a 37 évet. A legmagasabb iskolai végzettség változója alapján 43,9%-uk szakiskolai végzettséggel rendelkezett, míg a második legnépesebb csoport az általános iskolai végzettséggel rendelkezőké (21,9%). Összesítve a résztvevők közel 70%-a legalább középfokú végzettségű volt, eszerint a másodlagos piacon foglalkoztatottak nem a leghátrányosabb, alacsony iskolázottsággal rendelkezők közül kerültek ki. Minden harmadik személy (35%, 68 fő) hajadonnak/nőtlennek vallotta magát, és 69,1%-uk egy háztartásban élt a szülőkkel. Őket a házások csoportja (27,2%), majd az elváltaké (21,4%) követte. A háztartások nagysága is változatos képet mutatott, a jövedelemszerkezet szerint az érintettek 43,9%-a 100 ezer Ft alatti havi bevételből élt és 3 fő kivételével nem volt másik bejelentett munkaviszonnyal rendelkező háztartásbeli. Ezt követte a 100-150 ezer Ft havi jövedelemből gazdálkodók csoportja 37,6%-kal, de előfordultak ettől magasabb kategóriába tartozók is.

*Végül a foglalkoztatási életutakból felállított 5 bemeneti típus szerint; korábban piaci munkaviszonnyal rendelkezők aránya 40,3% (77 fő), a körben forgóké 29,3% (56 fő), a pályakezdőké 10,4% (20 fő), a GYES-ről, GYED-ről visszatérőké 7,8% (15 fő). Végül 9,4%-uknak (18 fő) egyszer már sikerült elhelyezkednie, de újra a rendszerbe került. Az országos szinten jelentkező tendenciát – az „aktív korúak ellátásában” részesülők számának növekedését – lokálisan sikerült számszerűsíteni, ugyanis a mintába kerültek között összesen **53 fő volt új belépő** (a minta 27,7%-a; elsődleges piac 27 fő, pályakezdők 20 fő, GYES 6 fő). Itt a válság hatásán kívül szerepet játszott a település méretéből fakadó kapcsolati háló, ismeretség is, ugyanis a megkérdezettek 37,6%-a bevallása szerint így került a programba. Végül 104 fő nyilatkozta (54,4%) azt, hogy ez az első részvétele a közfoglalkoztatásban. Összegzésképpen bizonyítást nyert, hogy az Út a munkához program univerzális jellegéből fakadóan **rendkívül heterogén mind a célcsoport, mind a mintába került személyek szociodemográfiai jellemezőit illetően.***

5.8. Az egykori résztvevők jelenlegi munkaerő-piaci helyzete

2012 júliusában /több mint 2,5 év múlva/ végzett longitudinális panelvizsgálat eredménye alapján az egykori résztvevőket a **13. táblázatban** ismertetett **5 kimeneti típusba** lehetett sorolni.

13. táblázat: Az UMA programban résztvevők státusz szerinti megoszlása (2012)

STÁTUSZ/MÉRTÉKEGYSÉG	FŐ	%
1. Dolgozik, reintegrált	37	19,37
2. közfoglalkoztatott, körben forgó	78	40,83
3. álláskereső	29	15,18
4. szociális ellátásban részesülő	15	7,85
5. Egyéb információ		
<i>Nyugdíjas</i>	2	1,04
<i>GYES, GYED</i>	3	1,57
<i>Elköltözött</i>	10	5,23
<i>Nincs információ</i>	17	8,90
Összesen	191	100,00

Forrás: saját felmérés

5.8.1. A reintegráltak, azaz jelenleg dolgozók jellemzése

A hajdúböszörményi kutatás második hipotézise (5. ábra) szerint: *A nyomon követéses vizsgálat eredményeként az egykori résztvevők alacsony elhelyezkedési aránya várható.* A panelvizsgálat idején **37 fő** – közel minden 5. mintába került személy – bejelentett tartós munkaviszonnyal rendelkezett, és az ebből számolt **19,37%-os reintegrációs ráta** csaknem duplája volt a várt értéknek (10% alatt), következésképpen nem igazolódott be a feltételezés.

A csoport leírásában segítséget nyújt a **8. melléklet/II. 1. táblázata** is. A **férfiak és a nők aránya megegyezett** (19/18 fő), holott a mintában nagyobb volt részarányuk (57,6%), tehát a reintegráltak közé több nő került. 21 és 50 év közötti személyek tartoztak ehhez a típushoz, akik az átlagéletkoruk (32,9 év) szerint *5 évvel fiatalabbak* voltak a mintára jellemző értékhez képest (37,1 év). A kumulált eloszlás alapján a csoport **43,2%-a 28 év alatti** (16 fő), amely jóval nagyobb a kohorsz bemeneti (29,3%)

értékéhez képest, tehát ennek a korcsoportnak az előfordulása kifejezetten magas volt. Őket követték a **39-48 év közöttiek** (11 fő, 29,7%), előfordulásuk nagyságrendileg is hűen tükrözte a mintán belüli arányukat (29,3%). Következésképpen a közfoglalkoztatást követően a 28 év alatti korosztály tagjainak jobban sikerült elhelyezkednie az elsődleges piacon, mint az idősebbeknek.

A dolgozók között a mintához hasonlóan a **szakiskola végzettségűek** előfordulása (37,8%) volt a legnagyobb, akik között itt is a férfiak domináltak. Ugyanakkor itt a magasabban képzettek irányába kumulálódott a megoszlás, hiszen 18,9%-uk érettségivel és 27%-uk (10 fő) főiskolai vagy egyetemi **diplomával** rendelkezett. Az utóbbiak részaránya közel *kétszerese volt a bemeneti arányuknak* (14,1%), tehát megerősítette a debreceni vizsgálatnál számolt méréskelten erős korrelációt, hogy a képzettséggel egyenes arányban nőhet a reintegráció valószínűsége. Ezzel párhuzamosan az alacsony iskolai végzettségűek aránya (6 fő, 13,5%) kevesebb volt, viszont elégséges kritériumot jelentett a jelenlegi munkaviszonyukhoz. A képzések, átképzések kapcsán a 37 főből 10-en legalább egy, többségében a munkaügyi kirendeltség által szervezett OKJ-s képzést végeztek el. Összehasonlítva a dolgozók iskolázottságára vonatkozó eredményt az első bementi típussal – amelynek tagjai dolgoztak az UMA előtt – egyértelmű, hogy **az elhelyezkedés feltétele legalább a szakiskolai végzettség.**

A családi állapotot és a háztartások szerkezetét tekintve heterogénnek tekinthető a dolgozók csoportja, csakúgy mint az összes megkérdezettnél. Az **egyedülállók** itt viszont markánsabb arányt képviseltek, míg a mintában minden 3. személy volt az, addig a dolgozónak közel a fele (48,6%, 18 fő). A férfiak és nők előfordulása kiegyenlítetten alakult, és 72%-uk egy háztartásban élt a szülőkkel. Őket nagyságrendileg a 40-es éveikben járó két - vagy háromgyerekes házaspárok (10 fő, 27%) követték, akik között a mintával ellentétben több volt a nő (60%) mint férfi. A háztartások jövedelemszerkezete alapján többségében (22 fő, 59,4%) legalább 100-150 ezer Ft közötti havi bevétellel gazdálkodtak, sőt 6 fő közülük (5 férfi, 1 nő) 200 ezer Ft feletti jövedelemről nyilatkozott (4-5 fős háztartás). Náluk az álláskeresésben ösztönzőleg hathatott a dolgozó szülői példa, illetve a megszokott életszínvonal, amelyek a programot követő átmeneti munkanélküliségben anyagi biztonságot adhattak. *Összegezve a szociodemográfiai változókat a reintegrált személyek tipikusan nők, 28 év alattiak vagy 39-48 évesek, legalább középfokú iskolai végzettségűek, és egyedülállók.*

Kiemelt **értékelési szempont** volt a mintában szereplők **bementi tipológiák** (12. táblázat) segítségével történő csoportosítása, hogy fel lehessen tártani, ki hogyan és honnan került a programba, milyen hasonlóságok és különbségek általánosíthatóak. Elsőként a bementi státusz és a jelenlegi munkaerő-piaci helyzet közötti összefüggést vizsgáltam, és a Pearson-féle korrelációs együttható értéke $r=-0.155$ alapján nincsen kapcsolat a változók között. Gyakorlatilag ez azt jelentette, hogy a program előtti piaci munkaviszonyból nem következett az, hogy valaki könnyebben kilépett volna a közfoglalkoztatás rendszeréből és újból dolgozna. Ebből fakadóan a bementi típus szerinti csoportosítás heterogenitása feltételezhető. A **reintegráltak közel fele (18 fő, 48,6%) az első típusból** került ki, akik 4 fő kivételével a recesszió előtt (2008) nem voltak tartósan a munkaügyi vagy a szociális ellátórendszer⁹⁵ aktív tagjai, és *sem vettek még részt közfoglalkoztatásban*. Mivel utolsó munkaviszonyuk sokféle területhez vagy ágazathoz kapcsolható, ezért csak néhány példát emeltem ki. Egy 48 éves házaspár 12 évig a GE Rt.-nél (176.sz.) dolgozott, vagy egy 42 éves házaspár 2001-2005 között a NAGÉV (középvállalkozás) alkalmazottja (1.sz.). Egy egyedülálló 33 éves férfi az esztergomi autógyár (103. sz.) szakembere volt, egy 28 éves nő évekig egy vállalkozás adminisztrátora (145.sz.), míg 5 férfi a helyi építő-/faiparban tanulta ki a szakma „csínját-bínját” (139.sz.).

A reintegráltak másik fele a **további típusokat** képviselte: 5 fő pályakezdő (13,5%) felsőfokú végzettséggel, 5 nő pedig a GYES, GYED után került a rendszerbe. 4 férfi tipikusan „körben forgó” típusba tartozott, és a közfoglalkoztatásról úgy nyilatkoztak, mint például „ezt csináltam mindig is” (74.sz.). Ketten közülük 24 év alatti, nem roma fiatalok voltak, míg 2 fő 2003 óta segélyezett, egyikük egy 39 éves egyedülálló, festő-mázoló szakmunkás már 12 programban (8 közhasznú, 4 közcélú) vett részt. Végül 4 fő volt az utolsó típust képviselte, azaz egyszer már státuszhoz jutott.⁹⁶

Ki milyen munkakörben, illetve területen dolgozott a megkérdezéskor? A debreceni panelvizsgálattal ellentétben itt **nem lehetett kimutatni** bizonyos szférák munkaerő-**keresletének növekedésével** összefüggő elhelyezkedési tendenciát. Az ismertetett reintegrációt befolyásoló exogén tényező alapján 2012-ben a **válságnak még nincs vége**, tehát a 2009-es programot követően még mindig kevés az új meghirdetett álláshely. A jelenlegi munkahelyeket nem lehetett csoportosítani, például: Takarékszövetkezet (pénzügy), Baptista Tevékeny Misszió (szociális), Jabil (multi, Tiszaújváros), debreceni pályázatíró cég, Sajtgyár, TESCO, benzinkút, szolgáltatási

egységek, építőipari vállalkozások. Egyes foglalkoztatókról és munkatípusokról különösen igaz, hogy a határozott idejű szerződés, a magas fluktuáció, a nehéz munkakörülmények, esetleg a szezonális jellemzi. Példaként a korábban „körben forgó” fent említett 39 éves festő esetén a reintegráció nagy valószínűséggel ciklikus lehetett.

*Vajon a menedzsment – mint endogén tényező – közvetve vagy közvetlenül mennyiben segítette a csoport tagjainak elhelyezkedését? A szervezők értékteremtő foglalkoztatásra törekedve bizonyítottan jól illesztették össze a közcélú munkaköröket a végzettségekkel. Ennek kimeneti hozadéka lehetett, hogy minden **3. reintegrált személy** közcélúként **hasonló munkakörben** dolgozott, és az ott szerzett tapasztalatokat (pl. pályázatfigyelés, programozás, konyhai kisegítés, szakmunkák stb.) fel tudta használni. A bizonyított „**lefölözés**” jelenségének következménye, hogy a pályakezdőknek az átlagosan 9-12 hónapos UMA keretében szerzett munkaviszonya lényegében a tanulmányaik befejezését követően az elhelyezkedéshez szükséges *szakmai gyakorlatként* funkcionált. Az a döntéshozói elképzelés, miszerint ők a város népességmegtartó képességét javítva helyben növelik a humán erőforrás kapacitást, végül nem feltétlen valósult meg. A közpénzből finanszírozott program ugyan piacképes „többlettel” látta el a résztvevők egy csoportját, de forrás híján a kormány vagy a lokális szereplők nem tudták őket a közsférában foglalkoztatni piaci státuszban. A **helyi kezdeményezés** ugyanakkor **sikeresnek** nevezhető, hiszen ez a célcsoport ténylegesen profitált a programból és az átmeneti foglalkoztatás anticiklikus hatású volt az életútjuk során.*

Közvetlen sikernek tartottam, hogy **5 fő (2,6%) ugyanannál az intézménynél** kapott státuszt, ahová kiközvetítették. Ketten GYES-ről kerültek be, míg 3 fő bemeneti típusa szerint az elsődleges piacon dolgozott. Számukra az UMA igazi ugródeszkaként szolgált, míg ők szakmai gyakorlatot és piacképes ismerteket szereztek, addig az intézmények a kedvező finanszírozású támogatott álláshelyekkel potenciális alkalmazottakat toboroztak. Itt is érvényesült a befogadó intézmény pozitív légkörének hatása, hiszen a közcélú jogviszony során bíztatták őket, hogy kedvezőbb gazdasági helyzetben státuszt kaphatnak. 2 fő esetén nem önkormányzati fenntartású szociális intézményekben, 3 főnél két városi középiskolában történtek ezek, ez utóbbi esetben nyugdíjba vonulásnak köszönhetően történt munkaerő-felvétel. Kivételes helyzetben mind az 5 fő elsőként volt közfoglalkoztatott, így a debreceni vizsgálatnál kapott

eredmény, miszerint az intézmények több programon keresztül forgatták őket, nem köszönt vissza.

Külön kérdéscsoport keretében sikerült felmérni a résztvevők **jövőbeli elképzeléseiket**, és az elhelyezkedés érdekében tett lépéseiket. **Minden 5.** (8 fő) reintegrált azt nyilatkozta, hogy **biztosan talál munkát** a program után. Mivel a teljes mintában csupán 14 fő vallotta ugyanezt, ezért itt kifejezetten magas volt az optimista válaszadók előfordulása. Döntően (22 fő) a „talán el tudok helyezkedni” választ jelölték meg, de alapvetően az egész csoportot aktív és pozitív hozzáállás jellemezte, hiszen közfoglalkoztatottként sem hagytak fel az álláskereséssel, nem „ragadtak bele” az átmeneti státuszukba. Ezen kívül 64%-uk magát az átmeneti foglalkoztatást magas pontszámmal minősítette, és jó lehetőségnek tartotta a kapcsolati tőke építésére és a munkatapasztalat szerzésére.

A minta 19,37%-át adó 37 reintegrált személy között kiegyenlített a nemek aránya, viszont a 28 év alatti(43,2%) egyedülállók jobban el tudtak helyezkedni a programot követően. Kiemelt tényezőnek számított az iskola végzettség, ugyanis a piacra történő belépés feltétele minimum egy szakiskolai bizonyítvány volt. A diplomások aránya (27%) a reintegráltak között közel kétszerese a mintára jellemző értéknek. A pályakezdők bevonását szorgalmazó lokális kezdeményezés bizonyítottan anticiklikus hatással járt, mivel befektetői szemlélet szerint a kilépéshez szükséges piacképes szakismeretekkel látták el a fiatalokat. Ugyanakkor a célcsoport lefölözése nem kamatozódott a lokális humán kapacitás terén, mert a közpénzből finanszírozott UMA-t követően nem volt forrás létszámbővítésre, tehát a versenyszféra „nyerte el a szép vásárfiát”. A bemeneti típusok tekintetében minden 2. személy (18 fő) 2009 előtt is a nyílt piacon dolgozott. A jelenlegi státuszokat nem lehetett bővülő kereslettel jellemezhető ágazatokhoz kötni, hiszen a válságnak még nincs vége, tehát sok önálló reintegráció történt. A megfelelő kiközvetítésnek köszönhetően a közfoglalkoztatás során szerzett szakmai tapasztalatokat az érintettek a jelenlegi munkakörüknél kamatoztatni tudták, míg 5 fő elhelyezkedése közvetlen a menedzsment sikerének is tekinthető, hiszen a befogadó intézményekben jutottak álláshoz. A dolgozókat a közcélú munkaviszonyuk során is egy aktív és pozitív hozzáállás jellemezte, akár a programban való megelégedettségüket akár a jövőbeli elképzeléseiket illetően.

5.8.2. Jelenleg közfoglalkoztatott személyek

A panelvizsgálat szerint 78 fő – **a minta 40,83%-a** – (13. táblázat) 2012. vizsgált időszakában ismét támogatott álláshelyen dolgozott a **START munkaprogram** keretében.

Feltűnően magas volt köztük a **férfiak** részaránya (51 fő, 65,4%), **kétszerese** a nőkéhez viszonyítva (27 fő, 34,6%). Mindez a minta bementi értékeivel összevetve is jelentősen eltért (57,6%), ennél fogva összefüggések feltárására adott okot. Kereszt táblák segítségével többek között kiderült (8. melléklet/ II. 2. táblázata), hogy a férfiak **92,1%-a** (47 fő) **legfeljebb szakiskolai** végzettségű, és a legalább érettségizettek aránya csupán 7,9% (4 fő). Ezzel szemben visszaköszön a nemek közti iskolázottságbeli különbség a nők javára, hiszen a nőknél a legalább érettséggel rendelkezők aránya ennek közel ötszöröse (37,1%). Mivel a reintegráció feltételének legalább a szakiskolai végzettségi szintet mutatták ki a korábbi eredményeim, ezért a férfiak közül a legfeljebb 8 általánost befejezett 17 főnek (33,3%) alig lehetett esélye kilépni a rendszerből. A második ok-okozati összefüggés a nem és a bemeneti típus változójára vonatkozott, miszerint **a férfiak 52,9%-a** (27 fő) (nők 29,6%-a) **az UMA előtt is támogatott munkaviszonyban** dolgozott. Gyakorlatilag évek óta a közfoglalkoztatás és ellátói rendszerek ördögi csapdájában forogtak. A sokból csupán egy szakmunkás válaszát idézve; „...1999 óta ezt a munkát végzem, vagy segélyen, vagy álláskeresőin vagyok” (166. sz.).

A jelenleg közfoglalkoztatottak 20 és 55 év közöttiek, az **átlagélethetőségük 38,8 év**, amely szerint 6 évvel idősebbek, mint a dolgozók. A korosztályok eloszlása viszonylag kiegyenlített volt, a 39-48 közöttiek létszáma kis mértékben vezetett (21 fő). Lényegében nem lehetett levonni azt a következtetést, hogy bizonyos korosztály esetén a beragadási hatás erősebb, mivel a 28 év alattiak (18 fő) éppúgy a rendszerben maradtak, mint az idősebb munkanélküliek (49-55 évesek, 19 fő), tehát a „**körben forgó**” státusz a **korosztálytól független**. A teljes csoportban minden 2. személy (38 fő, 48,7%) szakiskolai végzettségű, az alapfokú szinten képzettek aránya 26,9% (21 fő), míg 6,4% (5 fő) nem fejezte be a 8 általánost. Összesítve a közfoglalkoztatottak **82,0%-a legfeljebb szakiskolát** végzett, amely eredmény párhuzamba állítható a „körben forgók” bemeneti típusába tartozók (85,7%) végzettségével. További 14 fő legalább érettségizett (17,9%), és összesen 12 fő minimum egy OKJ-s képzést elvégzett,

amelynek köszönhetően akár magasabb munkakörben dolgozhatott. A végzettség és a bementi tipológia korrelációs koefficiens értéke itt $r=-,380$ gyenge összefüggést mutatott 99,1%-os valószínűségi szinten, azaz az érintettek korábbi státusza és a végzettség kapcsolata nem mérvadó (8. melléklet/II. 3. táblázat).

Legtöbben ennél a típusnál is **egyedülállóak** (24 fő, 30,8%), közöttük 60%-os a férfiak aránya. A házasok (19 fő) és az elváltak (20 fő) előfordulása nagyságrendileg hasonlóan alakult (24,4%), és akárcsak a teljes minta esetén a házasoknál a férfiak részaránya itt is magasabb (78,9%) volt. Az elváltak és az élettársi kapcsolatban élők esetén viszont nem volt eltérés a nemek között. A háztartások nagysága 1 és 12 fő közt szóródott, az átlagot a mintára jellemző 3-4 fős családméret képviselte. 9 esetben a megkérdezett felül RSZS-ben vagy RÁT-ban részesülő személy is volt. A gyerekek lélekszáma 1 és 6 között változott, és a háztartások 57%-ában átlagosan 1,35 fő volt. Végül a jövedelemszerkezet szerint a közfoglalkoztatottak 55%-a (43 háztartás) 100 ezer Ft alatti bevételből gazdálkodott, tehát az „**alternatív**” típusba tartozott.

A meghatározott **bemeneti típusokat** számba véve (8. melléklet/II. 4. táblázat) legtöbben, **35-en (44,8%)** az UMA előtt is közfoglalkoztatottként dolgoztak, és közöttük a férfiak aránya szintén kifejezetten magas volt (27 fő, 77,1%). Ugyanakkor ez a csoport az iskolai végzettségét tekintve már homogénebb, mivel az egyik fele (51,4%, 18 fő) szakiskolát, a másik fele pedig (42,8%, 15 fő) legfeljebb általános iskolát végzett. Csupán 2 diplomával rendelkező fiatal nő tartozott közéjük, akik egykor (2007-2008) pályakezdőként kerültek valamilyen közcélú, illetve közhasznú programba, és azóta rövid megszakítással ugyanott dolgoznak. A hivatalos nyilvántartások alapján a 35 fő legalább egyszer (1-10 program/fő) már részt vett a közfoglalkoztatásban 2000 óta; 9 fő 3-szor is, míg 1 fő már 10 programban dolgozott (166. sz.). Összesítve a **részvételek számát** (2000-2009) 93-szor közvetítették ki őket, azaz személyenként **2,65** alkalommal. /Viszonyításképpen a debreceni vizsgálatnál (1997-2007 között) ez az átlag 2,92 volt, de a számolt korreláció szerint a részvételek számának növekedése nem segítette elő a reintegrációt./

Mikor és hogyan lett ez a 35 fő segélyezett? Bár a foglalkoztatási életútjuk sokféleképpen alakult, de a szociális ellátórendszerbe történő belépés szerint elkülöníthetők. 8 fő 1998-2001 óta folyamatosan RSZS-ben részesült, ugyanis

megszűnt korábbi munkaviszonya például a mezőgazdaságban (3., 186. sz.), a faiparban (66. 87. 89. sz.). Újabb 10 fő 2002 és 2004 között került a rendszerbe, közülük több főleg roma származású személy nem tudott számot adni korábbi tartós munkaviszonyáról (49. 51. 54. 64.sz.), míg az idősebbek klasszikusan a mezőgazdaságban vagy az iparban dolgoztak (73. 90. sz.). Legtöbben (16 fő) csak 2005 után fordultak az önkormányzathoz, s korábban például a GE elődjénél a Tungsramnál (36. 88. 180. sz.), vagy nagyobb textilipari cégeknél (31. sz.) dolgoztak. Az ellátására való jogosultság megtartása érdekében mindenkit kiközvetíttek legalább egyszer, tehát az ellátórendszerek és az átmenetei foglalkoztatás között forgatták őket.

A 35 fő közül az UMA-ban a munkajelleg csoportot tekintve főleg (20 fő, ebből 4 nő) segédmunkásként, 7-en az építési csoportban szakmunkásként dolgoztak. Végezetül a különböző kutatási módszereknek köszönhetően (pl. kérdőívezés, terepmunka, brigádmegbeszélések stb.) kiderült, hogy a „körben forgóknál” az egyes építői/kommunális munkacsoportokban egy kiépült hierarchia (**„elit mag”**) létezik, amelyhez igazodnak az új belépők, míg az intézményeknél érintetteket nagyobb felelősséggel járó feladatokkal bízták meg. Ennek háttérében az állt, hogy a jó munkavégzésük révén a rendszer szervezői stabil munkaerőnek tekintették őket, és rendszerint bevonták őket valamilyen programba a megélhetésük támogatásának céljából is. Hatásvizsgálati szempontból az eszközfüggőség és a **beragadási hatás** léphetett életbe. Számtalan szociológiai tanulmány felhívta erre a figyelmet, miszerint a fenntartói és a szervezői érdekek fogságában vergődik a közfoglalkoztatás rendszere, amely konzerválhatja bizonyos csoportok társadalmi és munkaerő-piaci helyzetét (CSÁKI et al., 2007; VÁRADI, 2009; BASS, 2010; CSOBA et. al., 2010).

A 78 főből **21 fő** (26,9%) az **elsődleges piacról** került be az UMA-ba, de finomítva a bevételek alapján készített besorolást 8 fő a szociális nyilvántartás szerint már 2009 előtt kapott RSZS-t. A 21 fő kétharmada férfi (15 fő), tehát az előfordulásuk itt is magas, csakúgy mint a „körben forgóknál”. A csoport átlagéletkora elérte a 41 évet, és az egyes életkor kategóriák aránya viszonylag kiegyenlítetten alakult. Harmadik változóként a végzettséget tekintve a **legfeljebb szakiskolai végzettségűek** (16 fő, 76,1%) aránya magas volt. Az érintettek korábbi munkaviszonyáról a nyomon követés során a következők derültek ki. 9 férfi (4 fő 50 év feletti) a recesszió által sújtott **építő** - vagy **faiparból** került ki; egy 40 éves házasságos férfi, korábban egy helyi közép vállalkozásnál volt középvezető (2. sz.). Bodán élő, 53 éves elvált férfit 2000-től

egy vállalkozásnál alkalmazták annak megszűnéséig (2009), míg legrosszabbul egy 50 feletti, egyedülálló járt, akinek kőművesként a „25 év munkaviszonyából vagy 13 év a bejelentett” (167.sz.). Több személyt (6 fő) a **kereskedelem és vendéglátás** területén szerződéses munkaviszonyban foglalkoztattak, például 34 éves, elvált nő a Penny Marketnél (43. sz.), vagy élelmiszerboltban dolgozott sokáig egy 53 éves hölgy (20.sz.). Ezeken kívül a Béke Agrárszövetkezettől kezdve a Medicor kötszergyárig számtalan, döntően helyi céget neveztek meg korábbi munkahelyként. Az UMA-ban mindenféle munkakört betöltöttek a segédmunkástól a legfelső csoportvezetőig.

További **7 fő pályakezdő**ként került a rendszerbe és azóta is közfoglalkoztatott, míg 6 nő a GYES-ről visszatérőek típusát képviselte, 8 fő pedig egykor már reintegrálódott. Ez utóbbi három bemeneti csoport többségében nőket érintett (13 fő), és életkorukat tekintve a felsoroltak sorrendjében növekedett, míg az iskolai végzettség szerint heterogének. Döntően adminisztrátori munkakörben dolgoztak az UMA keretében, és több személyt ugyanoda közvetíttek ki 2012-ben is.

Mit lehet tudni a 78 fő jelenlegi munkájáról? Az univerzális jellegű START munkaprogramban dolgoztak 8 órás munkaidőben, és ugyanúgy csoportokra osztva (különböző projektek). 59 főt egyszerű szolgáltatási és szállítási foglalkozású munkakörbe vonták be, míg 19 főt munka- és termelészervezőként foglalkoztattak. Az UMA-val ellentétben a havonkénti szerződések helyett, itt általában hosszabb időszakra, év végéig szóltak a státuszok. Bár az új bérkategóriák (92000 Ft, 71800 Ft, 69000 Ft) ugyan magasabbak, mint a program első verziójában lévők⁹⁷, még így is rendkívül alacsonyak. A városban legtöbbször az építési területen dolgozó szakképzett férfiak kaptak kézhez, míg legkevesebbet a képzettebb fiatalok. Valószínűsíthető, hogy ez a típusú közfoglalkoztatás sem hozott lényeges minőségi és mennyiségi változásokat.

78 fő – a minta 40,83%-a – 2012-ben ismét támogatott álláshelyen dolgozott. Kétszer több férfi volt közöttük (51 fő, 65,4%) mint nő, amelynek hátterében részben a végzettség valamint a korábbi munkaerő-piaci helyzet állt. A férfiak 92,1%-a legfeljebb szakiskolai végzettségű, és 52,9%-uk az UMA előtt is közfoglalkoztatott volt. A teljes csoportot tekintve kiegyenlített volt az egyes korosztályok aránya, tehát a „körben forgó” státusz korosztálytól függetlenül különösen az alacsonyabb végzettséggel rendelkezőket érintette. Legtöbbször egyedülállóak (30,8%), míg a háztartások átlagosan a 3-4 fősek, és döntően a legszerényebb havi jövedelemkategóriába tartoztak. A bemeneti

típusok alapján közel minden 2. személy (35 fő, 44,8%) korábban is közfoglalkoztatott volt, akiket átlagosan 2,65-ször közvetítettek ki 2000 és 2009 között. Közöttük egy szűk réteg alkotta azon „elit magot”, akiknél érvényesülhetett a beragadási hatás. További 21 fő a nyílt piacról került a programba a recesszió idején.

5.8.3. Álláskeresők és szociális ellátásban részesülők kimeneti típusa

29 fő (15,18%) bevallása szerint álláskereső (1.) volt 2012 júliusában, míg 15-en (2.) (7,85%) szociális ellátásban⁹⁸ részesültek. Habár az első kategória a biztosítási alapú, munkaviszony után járó ellátási rendszerhez, a második pedig a rászorultsági alapúhoz tartozott, mégis célszerű őket együtt jellemezni a kontroll módszer híján.

Az egykori résztvevők **23%-a**, közel minden 4.-ik személynek sem az elsődleges, sem a másodlagos munkaerő-piaccal nem volt kapcsolata. Együttvéve a két kimenetet **megegyezett a férfiak és nők aránya**, de különvéve a 2. csoportban 30%-ponttal magasabb volt a férfiaké. Az életkor változóját tekintve ugyancsak a segélyezettek jellemző a magasabb átlagéletkor (48,0 év), és 8 fő közülük már betöltötte az 50. életévét (6 fő 55 év feletti, 2012). Mindez önmagában is hátrányos helyzetet jelent az elhelyezkedésnél már évtizedek óta. Ezzel szemben az álláskeresők több mint 10 évvel fiatalabbak (átlag 36,5 év), és az egyes korosztályok aránya (23-51 év között) alig tért el egymástól, azaz a munkanélküliség az életkor között nincs összefüggés. Összehasonlítva a két csoportot a végzettség változója alapján, a segélyezetteknél a **legfeljebb szakiskolai végzettek** voltak túlsúlyban (73,3%), amely szinte megegyezett a teljes mintára jellemző bementi értékkel. Az álláskeresők között némileg többen voltak érettségizettek és diplomások. A családi állapot esetén mindkét típus **heterogén** összetételű, és az egyes kategóriák nagyságrendileg hasonlóak. A háztartások nagyságánál is magas a szóródás (1-8 fő létszám/háztartás), bár a mintához hasonlóan itt is meghatározó a 3 fős (14 fő) család. A jövedelemvizsgálat rámutatott arra, hogy mindkét típusnál (24 fő) legtöbben 100-150 ezer Ft közötti bevétellel rendelkeztek, tehát nem a legszegényebb kategória a jellemző. Figyelemreméltó különbség, hogy a **segélyezetteknél** csak 2 fő esetén (13,33%) volt bérjövdelemmel rendelkező személy is a legalább 3 gyermekes háztartásban, azaz transzferjövdelemből, alkalmi és feketemunkából származó bevételekből éltek. Az álláskeresőknél viszont 9 főnél fordult elő bejelentett munkaviszonnyal rendelkező háztartásbeli tag. Ezen kívül az 1 főre eső

gyerekek átlagléttszáma a segélyezetteknél (2,73) közel kétszerese volt, mint az utóbbiaknál (1,27), amely a teljes minta (1,29 gyerek/háztartás) értékét jobban tükrözte. A **foglalkoztatási életutakra** vonatkozó nyitott kérdésekre adott válaszokat értékelve, ismét megerősíthető az ellátórendszerekben való bennragadás jelenségének érvényesülése mindkét esetben. A **segélyezetteknél 6 főnek** (40%) volt évtizedekig tartós munkaviszonya, amelyből 2 klasszikus példát említenék. Egy 55 éves, házasságos hölgy 1971 és 2005 között a helyi Sajtüzem pénzügyes munkatársa volt, majd a munkaügyi kirendeltség egyik képzését elvégezve ismét munkába állt egy debreceni cégnél 2008 őszéig, amely megszűnt a válságban. „Közfoglalkoztatás-szervezőként (UMA) egyike voltam azon 7 nyertes személynek, akik a közalkalmazottaknál is magasabb bért kaptak” (18. sz.). Míg egy 50 éves férfi a helyi Szalag és Zsinórgyárban „húzott le 33 évet, mint TMK lakatos”, és a leépítést követően nem tudott újból elhelyezkedni (79. sz.). A hivatalos adatok szerint mind a 6 fő a válság idején került az ellátórendszerbe, néhányukat a munkanélküliség a már veszélyeztetett életkorban érte, és nem láttak más megoldást. További 6 személyt **„körben forgónak”** minősítettem, akik 1 fő kivételével 2001 óta segélyezettek és átlagosan 3-szor voltak közfoglalkoztatottak.⁹⁹

Az **álláskeresőknél** is ez a két bemeneti típus dominált; 11 fő munkaviszonnyal rendelkezett a program előtt, és 7-en „körben forgók”. Mivel fiatalabb korösszetételű a csoport, ezért kevésbé jellemezhetőek hosszabb és tartós munkaviszonyokkal, több váltás és munkanélküliség történt az életükben. Az elsődleges piacon az építőipartól kezdve a kereskedelemig számos területen, de jellemzően határozott idejű szerződésekkel foglalkoztatták őket néhány hónapig vagy évig, és gyakran a globális munkaerőpiacra jellemző „kiszámíthatatlansággal” és „kizsákmányolással” szembesültek. A „körben forgók” legalább 4 éve, sőt 3-an több mint 10 éve vannak ebben a helyzetben. Egyik példa az a 33 éves, felsőfokúval rendelkező hölgy, aki 2 év munkaviszonyt követően GYES-en volt, majd ezt követően 2002 óta nem tudott tartósan elhelyezkedni. Azóta már 6-szor kiközvetítették, és legjobb befogadó intézménynek a Napsugár Óvodát nevezte meg (140. sz.). Egy 39 éves, külterületen élő hegesztő az állástalanság után egy debreceni cégnél kapott munkát 4 évig, de a körbetartozás miatt ez is megszűnt (185. sz.). Az építőiparból kikerült 3 férfi arról számolt be, hogy szakmájukra jellemző többszöri megszakítás vagy „fusizás” kényszere

miatt ilyen az életútjuk (117. 184 sz.). /Ezekon kívül 3 fő pályakezdő és 3 fő GYES után került az UMA-ba, jelenleg álláskereső./

Egybevéve a segélyezetteket és az álláskeresőket, a 2009-es UMA óta elmondásuk szerint nem tudtak tartósan elhelyezkedni sem az elsődleges és a másodlagos piacon. Alapvetően immobilisak, és a sokéves próbálkozás és az megélhetési probléma miatt elkeseredettek.

5.8.4. Egyéb státuszok

1. Nyugdíjasok

A 191 fős mintába négy 55 éven felüli került be, akiknek a szervező önkormányzat 1 éves foglalkoztatás lehetőséget biztosított. A 2012-es panelvizsgálat eredménye szerint 2 fő nyugdíjas lett, és számukra az UMA program segített a nyugdíjba vonuláshoz szükséges hiányzó munkaviszony megszerzésében. Egyiküket – egy 59 éves, házas, (műszaki) egyetemi végzettséggel rendelkező férfit – eddigi két tartós munkahelye (1971-1992 Hajdúsági Építési Szövetkezet művezetője, 2000-2009 vállalkozás) az építőiparhoz kötötte, de az utóbbit a recesszió idején felszámolták. Ekkor rokkantsági kérelmet nyújtott be az egészségkárosodására hivatkozva, és az elutasítást követően a helyi önkormányzathoz fordult RSZS igényléssel, de ezt sem kapta meg. Csupán 161 nap munkanap választott el a „végső tiszteletdíjtól”, ezért kérvényezte a közcélú foglalkoztatását. Itt csoportvezetőként dolgozott, majd 2010-től nyugdíjba vonult (136 sz.). Másik, egy 57 éves, házasságban élő nő 1986 és 1997 között a Mezőgépnél utókalkulátorként dolgozott, ezt követően a közfoglalkoztatás rendszerébe került és összesen 14-szer közvetíttek ki, legtöbbször a Városi Könyvtárba. Időközben kétszer is átmenetileg közalkalmazotti státuszhoz jutott (30 sz.). 2010-ben még egy ideig foglalkoztatták, majd 2011-ben kérelmezte az előrehozott öregségi nyugdíját.

2. Elköltözött

10 fő nem volt elérhető az egykori lakcímén, és a szülők/szomszédok nyilatkozata szerint elköltözött (3 fő Budapest). 6 nő és 4 férfi átlagosan 31 évesek, hiszen 4 fő kivételével mind 28 év alattiak. Az iskolai végzettségük alapján heterogén a csoport, hiszen 8 általánossal és diplomával rendelkezők egyaránt voltak benne. Minden 2. személy egyedülálló volt a kérdőíves felmérés idején, és kivétel nélkül több fős háztartásokban éltek. Az UMA-ba csupán 2-en kerültek be pályakezdőként, a többiek

korábban munkaviszonnyal rendelkeztek; például pedagógusként (62 sz.), a vendéglátásban (7 sz.), az építőiparban (3 fő), a textiliparban (141 sz.) stb. Közcélú dolgozóként többnyire optimisták voltak a jövőbeli elképzeléseiket illetően, és aktívan kerestek állást.

3. GYES

Három 28-31 év közötti hölgy a programot követő időszakban gyermekáldásban részesült, és a hatásvizsgálat idején GYES-en volt. Mindannyian házasok, 2-en közülük 2004 óta segélyezettek, és többször kiközvetítették őket (15, 37 sz.).

4. Nem elérhető

17 főt nem sikerült utolérni, ők mindenféle értékelési szempontot tekintve heterogének, ezért is bármelyik kimeneti típus lehetősége fent állt. Átlagosan 32,2 évesek és 9 fő 2009-ben lépett be az „aktív korúak” ellátói rendszerébe.

6. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Dolgozatomat a gazdasági ciklusok mentén az állam beavatkozási eszközei közül a **közfoglalkoztatási programok** makro és mikroszinten vizsgált **anticiklikusságáról** és **kimeneti** eredményeiről írtam. Mindehhez két különböző válságot mutattam be, egyrészt a rendszerváltáshoz köthető **transzformációs recessziót**, másrészt az **5. Kondratyev-ciklus** leszálló ágát jelentő 2008-2010-es világgazdasági válságot elemeztem. Bár a két ciklus eltérő lefolyású, kiterjedésű és különböző kiváltó okokkal jellemezhető, azonban a munkanélküliségi ráta metszetén keresztül mindkettőt negatív munkaerő-piaci tendenciák kísérték.

Az aktív állami szerepvállalást hirdető keynesi gazdaságpolitika égisze alatt már a 4. K-ciklus válságának idején létrehozták az **aktív munkaerő-piaci eszközöket** (ALMP), amelyek az országok gazdasági fejlettségétől függetlenül gyorsan elterjedtek. Népszerűségük a 90-es évek recessziójának ideje alatt tovább nőtt, és a ráfordítások (GDP néhány %-a) illetve a résztvevők számát tekintve leggyakoribb típusait a képzési programok, a foglalkoztatás támogatási programok, és a közhasznú foglalkoztatás adták. A legutóbbi válságban ezek ismét a beavatkozási eszköztár kiemelt elemeivé váltak, viszont nemzetközi szinten a nemzetállamok gyengülésével párhuzamosan csökkent a támogatottsági szintjük. Mivel mára egy komplexebb, profitorientált transznacionális világgazdaság épült ki, ezért több híres közgazdász is kételyét fogalmazta meg a keynesi technikákkal szemben, miszerint ennél a válságnál nem lehet a korábbi recessziók idején alkalmazott eszközökkel beavatkozni a piaci folyamatokba, vagy ha mégis megtörténik a beavatkozás, akkor ezektől az eszközöktől nem várható tartós eredmény.

A ciklusok és a közfoglalkoztatás viszonyában arra kerestem a választ, hogy vajon a két időszakban **eltérő beavatkozási technikákat alkalmaztak-e** hazánkban a foglalkoztatási szint növelésének érdekében. A primer és szekunder kutatások elvégzése során a **célkitűzésem** 3 fő kutatási kérdés megválaszolása volt:

1) *Hogyan fejlődött a közfoglalkoztatás eszköztára az elmúlt két évtized során?*

A szakirodalmak alapján összegezhető, hogy a rendszerváltást követően a fokozatosan kiépült közfoglalkoztatással a kormányok a **makroszintű** foglalkoztatási probléma kezelését az **önkormányzatok hatáskörébe** terelték át, és egy változó működési és finanszírozási feltételeket tartalmazó, gyakran rövid távú érdekeltségeket kiszolgáló

rendszert építettek ki. **Alappilléreinek** – mint az állami kontroll, a finanszírozási érdekelttség fenntartása – háttérében államháztartási szinten döntően a költségmegtakarítás állt. A **közfoglalkoztatás 3 típusát** jelentő közhasznú-, közmunka- és a közcélú programok célcsoportjainak a „segély helyett munkát elv” értelmében gyakorlatilag kötelezővé tették az átmeneti foglalkoztatást, ugyanis a nyílt munkaerőpiacon történő reintegráció helyett az önkormányzati hatáskörbe tartozó **rászorultsági alapú támogatásokra** (JPT, RSZS, BPJ, FHT) való jogosultság megszerzésének eszközei lettek. Lényegében tehát a 90-es évektől kezdve a 2009-es válságig a közfoglalkoztatási programok futószalagját a célcsoport, a szervező önkormányzatok, a munkáltatók, és az állam együttes érdeke/érdekellentéte működtette. A legutóbb elindult centralizációs törekvések (top-down) következtében bevezetett „új köntös”, az UMA is korábbi elvekre épült, de rontotta a közfoglalkoztatás sokszínűségét, hiszen finanszírozási politikájával kiszorította a közhasznú, és közmunka programokat.

Az **első következtetés** szerint a közfoglalkoztatás eszköztárának nem lehet érdemi mennyiségi vagy minőségi fejlődését kimutatni az elmúlt két évtized alatt. Ugyanazon homogén eszközöket kínálta a kvalitatív és kvantitatív jellemzőit tekintve egyre heterogénebb célcsoportnak, ráadásul visszacsatolások híján gyakran nem vette figyelembe az egyre komplexebb problémákkal küzdő, eltérő földrajzi fekvésű és gazdasági fejlettségű önkormányzatok kapacitásait mind személyi, tárgyi és anyagi feltételek terén. Ennél fogva nem volt képes hatékony megoldást nyújtani a megcélzott tartósan munkanélküliek és a segélyezettek társadalmi rétegének, sokkal inkább konzerválta őket a már jól kiépült passzív ellátási formák és az átmeneti foglalkoztatás közti csapdában. A másodlagos munkaerőpiac **elvesztette** eredeti, az **ALMP-re jellemző allokációs funkcióját**, nem tudott illeszkedni az egyre zártabb és szelektív globális munkaerőpiac keresleti igényeihez, ugyanis nem jellemezte az angolszász országokhoz hasonlóan a beruházási szemlélet, miszerint ezek a programok a humán tőke fejlesztési céljával szolgálnak. A jelenleg futó START munkaprogram ugyancsak nem az elsődleges piac és a fejlődés irányába mutat, ezért a következőket **javaslom**:

1. Az eddigi kutatási eredmények alapján **a centralizált közfoglalkoztatást** célszerű lenne újból kvalitatív és kvantitatív szempontok mentén (*végzett munka jellege, munkaadók körének diverzifikálása, képzés*) **differenciálni**, ugyanis a

heterogén célcsoportot csak speciális demokratikus eszköztípusokkal lehetne hatékonyabban foglalkoztatni.

2. „Etetni kellene a juhokat, ha nyírni is akarjuk” – A programok munkaerő-piaci integráció terén elérhető sikeréhez a költségvetési megtakarítást támogató filozófiája helyett, a **befektetői szemlélet** szükséges. Az ALMP-k nemzetközi gyakorlatát alapul véve újra kellene pozícionálni a közfoglalkoztatás alappilléreit. Célszerű lenne támogatni a résztvevők képzését, amely révén a bemeneti és kimeneti jellemzőik között minőségi változás növelhetné az elhelyezkedés esélyét.
3. A jelenlegi gyakorlat helyett a támogatási struktúrában biztosítani kell a programok sikeres megvalósításának **személyi, tárgyi, és anyagi feltételeit**.
4. Mivel a programok az akut munkaerő-kereslet hiánnyal küzdő leszakadó vidéki térségekben sok esetben az egyetlen munkalehetőséget jelentik, ezért a vidék népességmegtartó képességét támogatva fenntartható **helyi gazdaságok** beindulását lehetne ösztönözni.

Szekunder kutatás keretében kísérletet tettem az elérhető országos adatok alapján a közfoglalkoztatási programokban érintettek létszámváltozásának (1991 és 2010 között), illetve a vizsgált gazdasági ciklusok lefutásának összeillesztésére.

2) Milyen alapelvekkel jellemezhető a közfoglalkoztatás, és mennyire tekinthető anticiklikusnak az eszköztára?

A közhasznú programok esetén a résztvevők létszámmaximuma (141 258 fő) nem a transzformációs recesszió mélypontjának évében (1993), hanem az elhúzódó foglalkoztatási és szociális probléma megoldására bevezetett 1995. évi Bokros csomagot követő évben történt. A 2009-es centralizált rendszert ugyan jobban időzítették a válság mélypontjához, de kevesebb személyt vontak be a korábbi évekhez képest, holott a munkanélküliség magas volt. Megállapítottam, hogy makroszinten az egyes eszköztípusok létszámváltozása nem illeszkedett a válságok időbeli lefutásához, és a népszerűségük többnyire egy-egy törvénymódosítással, például a rászorultsági jellegű ellátások jogosultságának változtatásával, vagy a **kormányzati ciklusok** statisztika javítási szándékával hozhatók összefüggésbe és **nem a gazdasági ciklusok**

jellegével. A közfoglalkoztatási rendszert tehát a két kiválasztott válság idején **nem anticiklikus céllal alkalmazták**, ráadásul a hatásvizsgálatok szerint a piactorzító hatásuk mellett alacsony reintegrációs hatásuk volt.

Kapcsolódva az első következtetéshez ezen eszközöket a munkaerő-piaci tehermentesítő szerepük helyett a hiányos önkormányzati költség forráspótlására használták. A rövid, pár hónapos, maximum éves átmeneti foglalkoztatási lehetőség a rendszer filozófiájából eredően – miszerint a célcsoport szűrésével és forgatásával minél több személyt bevonjon rövid időre – nem vette figyelembe a gazdaság konjunkturális változásait. A prognosztizált világgazdasági események szerint az 5. K-ciklus recessziójának még nincs vége, csupán a ciklus leszálló ágának a kezdetét jelezte a 2008-2010-es időszak (KOROTAYEV – TSIREL, 2010). Összegezve a második kutatási kérdésre adott **megállapításokat**, miszerint a rendszer eddig a kormányzati ciklusok csapdájában működött ezért;

5. A jövőben politikai ciklusoktól független, adott esetben a gazdasági ciklusokhoz jobban illeszkedő közfoglalkoztatási forma kialakítása és működtetése javasolt.

3) Mít lehet tudni a programok munkaerő-piaci kimeneteléről?

Mivel makroszinten a vizsgált válságok idején **nem** voltak **anticiklikusak** ezek az eszközök, és az eddigi hatásvizsgálatok szerint alacsony a kimeneti arányuk, ezért **mikroszintű, önálló adatfelvételen alapuló kutatások** keretében – helyi sajátosságok feltárásával konkrét eszközök és megfogalmazott céljaik ismeretében – tesztelni kívántam az elméleti megállapításokat. Mindehhez a két recesszió időszakából a debreceni és hajdúböszörményi önkormányzatok közfoglalkoztatásának szervezési gyakorlatát, valamint a programok munkaerő-piaci kimenetét követtem nyomon. Míg a menedzsmentet értékelő kutatással, addig a résztvevők státuszát új módszertani megközelítés mellett, longitudinális panelvizsgálattal mértem fel. Ennek újszerűségét az adta, hogy a gazdasági ciklusok és munkaerő-piaci változások összefüggésének alapján, a *korábbi* nyomon követéses *vizsgálatok gyakorlatától eltérően* a programok végét követően hosszabb időszak múlva mérte a munkaerő-piaci kimenteket.

Az első vizsgálat anyagát a debreceni önkormányzat Szociális Irodáján kialakított Foglalkoztatási Csoport által szervezett Tücsökzene '98 elnevezésű közmunka program

(197 fő), és egy 1997-es, „közhasznú” program (235 fő) adta. A 435 fő utolérése (2008) komplex módon mennyiségi adatfelvételi eljárások segítségével valósult meg, ezek közül a munkaügyi központ nyilvántartási rendszere tette lehetővé a teljes körű lekérdezést. A 10 évvel későbbi **munkaerő-piaci kimeneteket** egységes típusokba soroltam, amelyek az eltérő programokból fakadó bemeneti különbségekkel és az ok-okozati összefüggésekkel magyarázhatóak. Az egykori résztvevők a következő **kimeneti típusokba** kerültek:

- (A,) reintegráltak azaz biztosan dolgozók (96 fő, 22,06%),
- (B,) regisztrált álláskereső (63 fő, 14,48%),
- (C,) nem regisztráltak (276 fő, 63,44%).

Elsőként a **szociodemográfiai változók** mentén értékeltem a kimeneti csoportokat, és a reintegráltak személyekről kiderült, hogy tipikusan **39-48 év közötti nőket** érintett. Közel 80%-uk legalább középfokú végzettséggel került valamelyik programba, tehát az **elhelyezkedés** egyik kulcsfontosságú **változója a végzettség**, amit a mérsékelt erő ($r=-0.578$) korrelációs együttható értéke is alátámasztott. Összehasonlítva az eltérő programokat, a megkérdezéskor a közmunkából sokkal kevesebben rendelkeztek munkaviszonnyal mint a közhasznú programból, közöttük is a fiatalabb és képzettebb személyek fordultak elő. Következésképp a közmunkát követően zártabb a piac, kisebb volt a reintegráció aránya, a bemeneti paraméterek és a magas piaci elvárások közti különbség miatt.

A reintegrációt befolyásoló egyéb tényezők kapcsán felállított **debreceni hipotézisek**:

- 1. hipotézis:** *A sikeres munkaerő-piaci reintegráció endogén tényezői közé tartozik, egyrészt a szervező önkormányzat feladatellátásának technikája és a kiközvetítési tevékenysége, másrészt a foglalkoztatás keretében történő képzés, a piacképes szakismeret átadása.*
- 2. hipotézis:** *Az intézmények egyfajta toborzási eszközként használták a programokat, így jutottak megbízható és bevált közfoglalkoztatott személyekhez, akiket igyekeztek támogatott munkakörben „parkoltatni”*

A helyi sajátosságok figyelembevételével a debreceni programszervezés „jó gyakorlatnak” tekinthető, ugyanis a szervezők célzottan a **„megfelelő helyen és időben a megfelelő ember”** elvét alkalmazták egyfelől a munkakörök, másfelől a résztvevők

kiválasztásánál, ezen felül a magas kimeneteket az exogén tényezőnek tartott „**megfelelő idő**” is meghatározta. Bizonyítottam, hogy a közhasznú program esetén jól kihasználták az eszköz komparatív szerepét, és azon területekre közvetítették ki a résztvevőket, ahol később a megélénkülés éveiben (1999-2001) piaci státuszhoz juthattak. Konkrétan 28 fő a szociális, egészségügyi szférában helyezkedett el, míg 25 főt ügyviteli munkakörökben dolgozott. Idekapcsolódó új eredmény, hogy a reintegráltak kimeneti típusnál **39 fő a „tíz éve ugyanott dolgozók” csoportját** alkotta, mivel ott kapott státuszt ahová egykor kiközvetítették. Arányuk akár a teljes sokasághoz (435 fő, 8,9%), akár a reintegráltakhoz (40,6%) viszonyítva is kiemelkedően magas. Döntően 49-58 év közötti legalább középfokú végzettségű nőket érintett ez a jelenség, miszerint az egyes intézmények toborzási eszközként támogatott státuszban foglalkoztatták a megfelelő személyeket több programon keresztül. Végül ez a „parkoltatási idő”, egyfajta **késleltetett hatásként** sikerrel zárult a fellendülés éveiben, amikor a növekvő elsődleges piaci keresletnek köszönhetően kinevezéshez jutottak, legtöbbször (20 fő) Debrecen Városának Polgármesteri Hivatalán. Ugyanakkor a statisztikai számítás cáfolta a programokban való részvételek száma és a reintegráció változója közti szoros korrelációt, tehát univerzálisan nézve bármilyen bemeneti paraméterekkel rendelkező személyeknél a többszöri kiközvetítés sikerrel zárulna. A kutatás alapján sokkal inkább kulcstényezőnek számított a megfelelő időzítés, a célzott kiközvetítés és az intézmények lobbija egy-egy bevált közfoglalkoztatottért.

Összegzésképpen a két program egykori résztvevőinek 22,06%-a (96 fő) a vizsgálat idején bejelentett foglalkoztatási jogviszonnyal rendelkezett, amely akár együttesen, akár külön-külön (8,6% és 33,19%) számolt értékét tekintve többszöröse az eddigi nagy volumenű hazai hatásvizsgálatok kimenetének. Mindennek háttérében főleg módszertani különbségek állnak, illetve a kiválasztott programok szervezésének ideje.

A **második empirikus kutatás**nál az „Út a munkához” program hajdúböszörményi megvalósítását vizsgáltam, és a **következő hipotézisek** megválaszolása volt a célom:

- 1. hipotézis:** *Az UMA keretében lényegét tekintve nem változott a korábbi közfoglalkoztatási rendszer.*
- 2. hipotézis:** *A nyomon követéses vizsgálat eredményeként az egykori résztvevők alacsony elhelyezkedési aránya várható.*

A vizsgált önkormányzati gyakorlat alapján bizonyítható az első állítás azaz, hogy a rendszer új köntösét jelentő UMA program korlátozott személyi, anyagi és tárgyi feltételek mellett várta el az aktív korú nem foglalkoztatott személyek fokozottabb munkába vonását és hatékonyabb forgatását, amelyet egyfajta kényszeres bürokratikuság jellemzett. Ráadásul a hiányzó forrásokat a saját költségvetéséből kellett biztosítani, így az éves elszámolás szerint az önkormányzat költségvetésben 20%-kal több összkiadást jelentett a program, azaz a központi költségracionalizálás összességében forráselvonással járt.

A **szervezés és kiközzvetítés** menedzsment elemzésének megállapításai; a város 2009. évi közfoglalkoztatási tervében (95/2009. önk. hat.) éves átlagban 400 fő foglalkoztatását tűzték ki célul, ezzel az előző évi létszámhoz képest 60%-kal több főt kívántak bevonni. A főszervező, Városüzemeltetési Intézmény már egy bevált hierarchikus szervezeti struktúra mellett valósította meg a programot, de jelentős helyi sajátosságokra épülő gyakorlatot alakított ki. A program univerzális jellege és a célcsoport heterogenitása miatt 4 csoportba differenciálták a résztvevőket, majd lehetőségükhöz mérten a klasszikus közmunka és közhasznú munkakörök szerint közvetítették ki őket új befogadó szervezetekhez is, növelve az esélyét a képzettségeknek megfelelő foglalkoztatásra. **Közepesen erős** korrelációt számoltam a **végzettség** és a **betöltött munkakör** munkajellemző csoportjának változója között, azaz sikerült összeilleszteni a másodlagos piac keresletét és a kínálatot az iskolai végzettség figyelembe vételével.

Második célkitűzésként a **résztvevők bemeneti mérését**, és 2012 nyarán a program kimenetét követtem nyomon a debreceni kutatáshoz hasonló módszertan mentén. Elsőként a programban való részvétel ideje alatt 4 célcsoport-specifikus kérdőívet tölttettem ki a véletlenszerűen kiválasztott mintába került 191 fővel. Ennek eredményei azt igazolták vissza, hogy az UMA univerzális jellegéből fakadóan **rendkívül heterogének** voltak a bemeneti paraméterek mind a szociodemográfiai változók, mind a foglalkoztatási életút tekintetében. Az érintetteket **5 bemeneti típusba** soroltam a korábbi munkaerő-piaci helyzetük figyelembevételével; a program előtt piaci munkaviszonnyal rendelkezett 77 fő (40,3%), „körben forgó” 56 fő (29,3%), pályakezdő 20 fő (10,4%), GYES-ről, GYED-ről visszatérő 15 fő (7,8%) volt, végül 18 fő egykor reintegrálódott személy most újra a rendszerbe került (9,4%). Összesítve a

minőségi és mennyiségi információkat egyedülálló módon sikerült számszerűsíteni – az „*aktív korúak ellátásában*” részesülők számának növekedési tendenciáját –, hogy a mintába kerültek közül **53 fő** volt **új belépő** az ellátási rendszerében. Itt a válság hatásán kívül szerepet játszott a település méretéből fakadó kapcsolati háló, ismeretség is, ugyanis a megkérdezettek 37,6%-a bevallása szerint ennek köszönhetően került a programba.

A **második mérést** több mint 2,5 év múlva végeztem el, az egykori résztvevők munkaerő-piaci státuszának nyomon követésére. A kimeneti eredmények:

- (A,) reintegráltak azaz biztosan dolgozók (37 fő, 19,37%),
- (B,) közfoglalkoztatott (78 fő, 40,83%)
- (C,) álláskereső (29 fő, 15,18%),
- (D,) szociális ellátásban részesül (15 fő, 7,85%)
- (E,) egyéb (32 fő, 16,75%)

A panelvizsgálat idején **37 fő** – közel minden 5. érintett – bejelentett munkaviszonnyal rendelkezett, azaz a 19,37%-os **reintegrációs ráta** csaknem duplája volt a várt értéknek (10% alatt), következésképpen nem igazolódott be a **második hipotézis**. Eredményeim szerint tipikusan reintegrált személy 28 év alatti nő, és a debreceni eredményeket megerősítve **legalább szakiskolai végzettséggel** rendelkezett. Mivel 2012-ben a válsagnak még nincs vége, ezért a reintegrációk között nem lehetett kimutatni bizonyos piaci szegmensek munkaerő-keresletének növekedését. Az UMA program **közvetett kimeneti hozadéka** ugyanakkor, hogy minden 3. reintegrált személy közcélúként a jelenlegihez hasonló munkakörben dolgozott, tehát az ott szerzett piacképes ismereteit hasznosítani tudta. A menedzsment **közvetlen sikerének tekinthető**, hogy **5 fő (2,6%)** a befogadó intézményben jutott piaci státuszú álláshoz.

Összegezve a dolgozók ténylegesen profitáltak a programból, ugyanakkor ez az eszköz hiába illeszkedett az 5. K-ciklus válságához, nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket csak bizonyos esetekben. Hosszú távon a közfoglalkoztatás hasznát nem a szervező önkormányzat fölözte le, mivel forráshiány miatt nem tudott létszámot bővíteni, hanem a versenyszféra „nyerte el a szép vásárfiát” jelentő gyakorlattal rendelkező munkavállalókat.

Együttvéve a két önálló adatgyűjtésen alapuló kutatás eredményeit a **reintegrációt befolyásoló** legfontosabb **tényezők**:

- **Szociodemográfiai** bemenet szerint tipikusan reintegrált személy 28 év alatti vagy 39-48 év közötti nő, aki legalább szakiskolai iskolai végzettséggel került be egy programba.
- **Endogén tényezők**: menedzsment, a szervező önkormányzat feladatellátásának technikája és a kiközvetítési tevékenysége, ezen belül a célzott kiközvetítés, a piaci szükségletekhez illeszkedő munkakörök (anticiklikus jelleg), megfelelő befogadó választása „megfelelő helyen és időben a megfelelő ember”, továbbá a foglalkoztatás keretében történő képzés, a piacképes szakismeret átadása.
- **Exogén tényezők**: „megfelelő idő”, a gazdasági ciklus fázisa, a programszervezés ideje. Lényegében ez tekinthető az egyik legfontosabb feltételnek, hiszen a recessziót követő megélénkülési fázisában szervezett debreceni programok esetén nagyobb esély volt a kilépésre.

Természetesen az új módszertani megközelítés, a *longitudinális panelvizsgálat* elvégzése jelentős szerepet játszott a magas kimeneti eredményekben, különösen a debreceni kutatás során. A *helyi sajátosságokat figyelembe* véve a mikroszintű elemzések rávilágítottak azon szempontokra, amelyek elengedhetetlen feltételei a hatékony és eredményes programok megvalósításának. A hazai és nemzetközi szakirodalmak az ilyen típusú kutatások hiányára hívták fel a figyelmet, mivel az eszköztár fejlesztése nem történhet meg hiteles visszacsatolások nélkül. Éppen ezért **javaslom** az endogén és exogén tényezők szerepének kihangsúlyozását, amelyek többnyire átfedésben vannak a közfoglalkoztatás rendszerére vonatkozó fentebb írt megállapításokkal.

6. A befogadó intézmények igényeit, miszerint ugyanazon személyeket igénylik vissza és parkoltatják őket státusz híján, célszerű lenne központi költségvetésből külön finanszírozási konstrukcióban, magasabb bérek kifizetésével támogatni.
7. Mivel mindkét kutatásnál igazolódott a beragadási hatás, külön kellene foglalkozni ezzel a célcsoporttal, akiknek adott esetben egyetlen munkalehetősége a közfoglalkoztatás,

7. AZ ÉRTEKEZÉS FONOTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSAI, ÚJ ILLETVE ÚJSZERŰ EREDMÉNYEI

1. A közfoglalkoztatás az elmúlt két évtized során sem mennyiségi, sem minőségi szempontból nem fejlődött, lényegében egy centralizált rendszerben ugyanazon eszközöket kínálta egy egyre heterogénebb célcsoport számára.

2. Habár a transzformációs recesszió és a 2008-2010-es gazdasági világválság eltérő gazdasági ciklus volt, mégis az állam ugyanazon eszközökkel avatkozott be a munkaerő-piaci egyensúlytalanságok kezelésére. Ráadásul a szekunder kutatás eredménye alapján a közfoglalkoztatás ezen időszakokban nem volt anticiklikus hatású, az érintettek létszámváltozásának tendenciája a politikai ciklusokkal hozható összefüggésbe.

3. Két mikroszintű longitudinális panelvizsgálattal az eddigi hazai kutatási eredményekkel szemben magas reintegrációs arányokat sikerült nyomon követni. A debreceni programok esetén az egykori résztvevőknek 22,06%-a, a hajdúböszörményi „Út a munkához” program esetén 19,37%-a rendelkezett bejelentett munkaviszonnyal. Mindez részben az új módszertani megközelítésnek köszönhető, miszerint a tartós reintegráció nem mérhető egy program befejezését követő rövid időn belül, valamint a piaci folyamatok, és a lokális feltételek is befolyásolják.

4. A reintegrációt befolyásoló legfontosabb szociodemográfiai tényezők szerint tipikusan reintegrált személy 28 év alatti vagy 39-48 év közötti nő, aki legalább középfokú iskolai végzettséggel került be egy programba.

5. Az endogén tényezők esetén a menedzsment, a programszervezés és a célzott kiközvetítés gyakorlata, vagy a piacképes szakismeret átadása mérvadó volt a sikeres kimenetekben. A vizsgált debreceni Foglalkoztatási Csoport innovatív, és „jó gyakorlata” egyedülállónak tekinthető, hiszen széleskörű munkaerő-piaci, és szociális tudást ötvözött befektetői szemlélettel.

6. Az exogén feltételeket tekintve kiderült, hogy a „megfelelő idő”, azaz a gazdasági ciklus fázisának és a szervezés idejének összeillesztése kulcsfontosságú a programok kimeneténél.

ÖSSZEFOGLALÁS

A dolgozatomban a gazdasági ciklusokkal összefüggő megnövekedett munkanélküliségre reagáló állami beavatkozási eszköznek tartott közfoglalkoztatási programokat vizsgáltam meg makro és –mikroszinten. A téma aktualitását az adta, hogy az elmúlt években két különböző kormány centrális, nagy volumenű programokat vezetett be, amelyeket a politikai retorikájában a munkanélküliség csökkentésének hatékony eszközeként tüntetett fel. A **legfontosabb kutatási kérdéseim** ezzel kapcsolatosan a következők:

- 1) *Hogyan fejlődött a közfoglalkoztatás eszköztára az elmúlt két évtized során?*
- 2) *Milyen alapelvekkel jellemezhető a közfoglalkoztatás, és mennyire tekinthető anticiklikusnak az eszköztára?*
- 3) *Mit lehet tudni a programok munkaerő-piaci kimeneteléről? A közfoglalkoztatás eszközei univerzálisak, azaz bármilyen célcsoport esetén garantált sikerrel zárulhatnak, vagy csupán speciális célcsoportok számára jelentenek ideiglenes jövedelemszerzési lehetőséget?*

Ehhez két különböző válság időszakát hasonlítottam össze, egyrészt a rendszerváltáshoz köthető transzformációs recessziót, másrészt az 5. Kondratyev-ciklus leszálló ágát jelentő, 2008-2010-es világgazdasági válság hazai vonatkozásait.

Az értekezés **első fejezete** a két gazdasági ciklus strukturált elemzését tárgyalja, fókuszálva azok gazdasági és munkaerő-piaci vonatkozásaira, valamint az állami beavatkozások szükségességére. Nemzetközi szinten népszerűvé váltak a munkanélküliség kezelésére bevezetett aktív munkaerő-piaci eszközök, amelyeknek legfontosabb céljuk a munkanélküli személyek átmeneti visszavezetése a munka világába. **Következtetésem** szerint, két eltérő lefolyású, kiterjedésű és különböző kiváltó okokkal jellemezhető válságról volt szó, ezért nem lehetne ugyanazokat az eszközöket bevetni, vagy ha igen, nem várható el tőlük tartós eredmény. A **második fejezet** a rendszerváltást követő hazai munkaerő-piac intézményrendszerének kialakulásával párhuzamosan ismerteti az aktív eszközök intézményesülését, majd a harmadik rész a mindkét időszakban legnagyobb létszámot érintő közfoglalkoztatás rendszerét elemzi. Ezt követően kíváncsi voltam arra, hogy *hazai szinten a két válság során eltérő beavatkozási technikákat alkalmaztak-e, vagy sem.*

Ennek megválaszolásához szakirodalmon alapuló **szekunder kutatást**, és önálló adatfelvétel keretében **megvalósított empirikus kutatásokat** végeztem.

Megállapítottam, hogy az aktuális kormányok a makroszintű foglalkoztatási probléma kezelését mikroszintre terelték már a 90-es évektől kezdve, de egy változó működési és finanszírozási feltételeket tartalmazó, gyakran rövid távú érdekeltségeket kiszolgáló rendszert építettek ki hozzá. A közfoglalkoztatás eszköztárának nem lehet érdemi mennyiségi vagy minőségi fejlődését kimutatni az elmúlt két évtized alatt. Ennél fogva nem volt képes hatékony megoldást nyújtani a megcélzott tartósan munkanélküliek és a segélyezettek társadalmi rétegének, sokkal inkább konzerválta őket a már jól kiépült passzív ellátási formák és az átmeneti foglalkoztatás közti csapdában. A **szekunder kutatás** szerint az egyes eszköztípusok létszámváltozása nem illeszkedett a válságok időbeli lefutásához, és a népszerűségük többnyire egy-egy törvénymódosítással, például a rászorultsági jellegű ellátások jogosultságának változtatásával, vagy a kormányzati ciklusok statisztika javítási szándékával hozhatók összefüggésbe és nem a gazdasági ciklusok jellegével. A közfoglalkoztatási rendszert tehát a két kiválasztott válság idején nem anticiklikus céllal alkalmazták. Végül az eddigi hazai hatásvizsgálatok egybehangzó eredménye szerint ez a rendszer meglehetősen költséges és alacsony hatékonyságú, a piactorzító hatása mellett.

A makroszinten kapott eredményeket, miszerint ezek az eszközök nem anticiklikusak, és alacsony a reintegrációs hatásuk, mikroszinten – *konkrét eszközök és megfogalmazott céljaik ismeretében* – önálló kutatás keretében teszteltem. A **4. és 5. fejezet az primer kutatásokat** ismertette. A 90-es évek gyakorlatának elemzéséhez a Debreceni Önkormányzat által 1998-ban szervezett Tücsökzene közmunka programot, és egy 1997-es közhasznú programot választottam, és az egykori résztvevők kimeneti paramétereit, azaz munkaerő-piaci reintegrálódási eredményeit longitudinális panelvizsgálat segítségével követtem nyomon. A programok végét követően 10 évvel később végzett nyomon követés egyedülálló, új eredményeket adott. A 435 fős teljes sokaságot a következő *3 típusba* soroltam az aktuális munkaerő-piaci státuszuk szerint:

(A,) reintegráltak azaz biztosan dolgozók (96 fő, 22,06%),

(B,) regisztrált álláskereső (63 fő, 14,48%),

(C,) nem regisztráltak (276 fő, 63,44%)

Bár a két programot eltérő céllal és különböző célcsoportoknak szervezték, de kimeneti értékeket mind együttvéve (22,06%), mind külön-külön (közmunka 8,62% és

közhasznú 33,19%) a korábbi hazai kutatási eredményekhez képest kifejezetten magasak. A sikeres reintegrációra vonatkozó két hipotézist sikerült bizonyítani, ezáltal meghatároztam az ezt befolyásoló szociodemográfiai, endogén és exogén tényezőket.

A másik empirikus elemzés tárgya, a gazdasági világválság idején bevezetett „**Út a munkához**” elnevezésű közcélú program volt, amelynek lokális megvalósítását a Hajdúböszörményi Önkormányzat Városüzemeltetési Intézményének és a Szociális Osztályának munkáján keresztül értékeltem. Az első kutatáshoz hasonló módszertant követve a menedzsmenten túl a program résztvevőit is mértem. Véletlenszerűen mintavétel során 191 fő bemeneti paramétereit (pl. szociodemográfiai jellemzők, a foglalkoztatási életút, a korábbi közfoglalkoztatási tapasztalatok, mezőgazdaság foglalkoztatási és szociális szerepe) célcsoport specifikus kérdőívek segítségével tártam fel, majd több mint 2,5 évvel később (2012) ugyancsak egy panelvizsgálat segítségével a program kimenetére voltam kíváncsi. Mivel a válságnak még nem volt vége, ezért alacsony reintegrációs arányt feltételeztem, amely nem igazolódott be. Az egykori résztvevők *kimeneti eredményei* a következők:

- (A,) reintegráltak azaz biztosan dolgozók (37 fő, 19,37%),
- (B,) közfoglalkoztatott (78 fő, 40,83%)
- (C,) álláskereső (29 fő, 15,18%),
- (D,) szociális ellátásban részesül (15 fő, 7,85%)
- (E,) egyéb (32 fő, 16,75%)

Itt a minta 19,37%-át adó 37 fő tudott tartósan elhelyezkedni, amelyben hasonló endogén és exogén tényezők játszottak szerepet, mint a debreceni kutatásánál.

Összegezve a két önálló adatgyűjtésen alapuló felmérés eredményeit a reintegrációt befolyásoló legfontosabb tényezők:

- **Szociodemográfiai** bemenet szerint tipikusan reintegrált személy 28 év alatti vagy 39-48 év közötti nő, aki legalább középfokú iskolai végzettséggel került be egy programba.
- **Endogén tényezők:** Habár makroszinten a közfoglalkoztatás kétség kívül alacsony reintegrációs eredményekkel jellemezhető, lokálisan sikerült rávilágítani a szakértői menedzsment „sorsfordító” szerepére. A debreceni Foglalkoztatási Csoport kivételesen „jó gyakorlatának” kulcsa volt, hogy sikerült együttesen kezelniük a munkaerő-piaci és szociális tudásokat, az

intézményi és szolgáltatási kapacitásokat. A hajdúböszörményi szervezés ugyancsak tudatosan differenciálva a homogén célcsoportot tudatos és magas szakmai színvonalú kiközvetítést végzett. Az endogén tényezők elemei tehát: a szervező önkormányzat feladatellátásának technikája és a kiközvetítési tevékenysége, a piaci szükségletekhez illeszkedő munkakörök feltárása (anticiklikus jelleg), megfelelő befogadó munkahelyek választása „megfelelő helyen és időben a megfelelő ember” elve, továbbá a foglalkoztatás keretében történő képzés, a piacképes szakismeret átadása.

- **Exogén tényezők:** „megfelelő idő”, a gazdasági ciklus fázisa, a programszervezés ideje. Lényegében ez tekinthető a másik legfontosabb feltételnek, hiszen a recessziót követő megélénkülési fázisában szervezett debreceni programok esetén nagyobb esély volt a kilépésre.

Természetesen az új módszertani megközelítés jelentős szerepet játszott a magas kimeneti eredményekben, különösen a debreceni kutatás során. Végezetül a **következtetések és javaslatok** fejezet megállapításaiból kihangsúlyoznám a következőket:

1. Az eddigi kutatási eredmények alapján a **centralizált közfoglalkoztatást** célszerű lenne újból kvalitatív és kvantitatív szempontok mentén (végzett munka jellege, munkaadók körének diverzifikálása, képzés) **differenciálni**, ugyanis a heterogén célcsoportot csak speciális demokratikus eszköztípusokkal lehetne hatékonyabban foglalkoztatni.
2. „Etetni kellene a juhokat, ha nyírni is akarjuk”- A program munkaerő-piaci integráció terén elérhető sikeréhez a költségvetési megtakarítást támogató filozófia helyett, a **befektetői szemlélet** szükséges. Az ALMP nemzetközi gyakorlatahoz hasonlóan újra kellene pozícionálni a közfoglalkoztatás alappilléreit. Célszerű lenne támogatni a résztvevők képzését, amely révén a bemeneti és kimeneti jellemzőik között minőségi változás történhetne, növelve az elhelyezkedés esélyét.

3. A jövőben **politikai ciklusoktól független**, adott esetben a gazdasági ciklusokhoz jobban illeszkedő közfoglalkoztatási forma kialakítása és működtetése javasolt.
4. A jelenlegi gyakorlat helyett a támogatási struktúrában biztosítani kell a programok sikeres megvalósításának **személyi, tárgyi, és anyagi feltételeit**.
5. Az empirikus kutatások alapján a reintegráció kulcsfontosságú endogén tényezője a menedzsment, ezért a lokális programszervezés és a kiközvetítés jó gyakorlatának elterjedését célszerű támogatni.

SUMMARY

In my thesis on a micro and macro level I examined the economic cycle-related public employment program considered as a government interventional tool that reacts on the increased unemployment. The actuality of the topic was given by the fact that in the past few years the government introduced two different central large-scale programs which were marked in their political rhetoric as efficient tools to decrease unemployment. My main **research questions** are the following:

1. *How has the toolbar of the public employment improved over the past two decades?*
2. *What principles can characterize the public employment, and can the toolbar considered to be countercyclical?*
3. *What can we know about the labour market outcomes of the program? Are the tools of the public employment multipurpose, meaning that in case of any target group would it be guaranteed to complete successfully, or do they only represent a temporary source of income for specific target groups?*

To this I compared the period of two different crises, on the one hand the transformational recession associated with the end of communism, on the other hand the domestic aspects of the global economic crisis as the descending branch of the 5. Kondratieff Cycle (2008-2010).

The **first chapter** of the thesis discusses the structured analysis of the two economic cycles, focusing on their economic and labour market aspects as well as the need for government intervention. The active labour market tools which were introduced to manage the unemployment and whose main purpose was the temporary recirculation of unemployed people to the world of work became popular on an international level. I concluded that these two are defined by different causes, dimensions, therefore the same tools cannot be deployed, or at least permanent results cannot be expected. The **second chapter** describes the institutionalization of the active tools parallel with the formation of the institution of domestic labour market after the end of Communism, and then the third chapter analyzes the system of the public employment concerning the greatest numbers in both periods. *After this I was curious whether on a domestic level different interventional techniques were used.*

To answer this I performed literature based **secondary research** and also **empirical research** implemented by independent data collection.

I found that the current governments have spread the management of the macro-level employment problem to a micro level ever since the 90's but they have built up an often short-term interest server system that includes variable operating and financing conditions. There has not been any significant quantitative and qualitative development in the toolbar of the public employment over the past two decades. Therefore it was not an effective solution for the long-term unemployed and recipients, rather it has trapped them between the passive supply forms and the temporary employment. According to the secondary research the headcount changes of each type of tools did not assimilate with the temporal compliance of the crises, their popularity can be related to a law amendment such as the modification of the legitimacy of means-tested benefits or the duration of the grants or the government's intention to improve government cycle statistics and not with the nature of the economic cycle. So during the two selected crises the public employment system was not used for counter-cyclical purpose. Finally according to the concordant result of the existing domestic impact assessments this system is a costly and inefficient system, not to mention its market distorting effect.

The macro-level results stating that these tools are not counter-cyclical and that they have a low impact on the reintegration were tested – *in a view of their specific tools and formulated goals* – on a micro-level during my individual research. **Chapter 4 and 5** described the primary research. To analyze the practice of the 90's I chose the Tücsökzene public work program organized in 1998 by the Local Government of Debrecen and a community service program from 1997, and I followed up the output parameters, namely the labor market reintegration results of the former participants with longitudinal panel study. The follow-up 10 years after the end of the programs made new unique results. I classified the total of 435 people into 3 types according to their current labour market status:

- (A,) reintegrated, who surely work (96 people, 22.06%),
- (B,) registered jobseekers (63 people, 14.48%),
- (C,) non-registered (276 people 63.44%)

However the two programs were organized for different purposes to different people, but compared with the reintegration rate of the previous national impact assessments, all

combined (22.06%) and separately (8.62% 33.19%) reported values are extremely high. Two hypotheses for the successful reintegration were successfully proved, thus I was able to determine the demographic, endogenous and exogenous factors that influence this.

The subject of the other empirical research was a community service program called **‘Pathway to Work’**, its local implementation was evaluated through the work of the City Management Institute and the Social Service of Council of **Hajdúböszörmény**. Following a similar methodology to the first research, beside the management I also measured the participants of the program. Through a random sampling I explored the main input parameters (e.g. socio demographic characteristics, occupational life, previous public employment experience, employment and social role of agriculture) of a total 191 people with target-specific questionnaires, and then 2.5 years later (2012) also with a panel study I was curious of the output of the program. Since the crisis has not been over yet, I assumed a low reintegration rate which was not verified. The *output results* of the former participants are the following:

- (A,) reintegrated, who surely work (37 people, 19.37%)
- (B,) public employed (78 people, 40.83%)
- (C,) job seeker (29 people, 15.18%)
- (D,) social allowance (15 people, 7.85%)
- (E,) other (32 people, 16.75%)

In this case, 37 people, 19.37% of the sample could permanently get a job, where similar endogenous and exogenous factors played a role as in the research in Debrecen.

In summary, the most important factors that influence the reintegration, based on the results of the two independent data collection research:

- According to the **socio-demographic** input, a typically reintegrated person is a woman under 28 years or 39-48 years old who got into the program with at least secondary educational level.
- **Endogenous** factors: However on a macro level the public employment can be characterized by low reintegration results, the ‘pivotal’ role of the expert management was locally highlighted. The key of ‘good practice’ in case of the Occupational Group of Debrecen was that they could jointly manage the labour market and social knowledge, the institutional and service capacities. Also, the

organization of Hajdúböszörmény by consciously differentiating the homogeneous target group did a conscious and highly performed referral. So the elements of the endogenous factors are: the task performance technology and referral activities of the organizer council, exploring the position that fits the market demands (counter-cyclical), selecting the suitable host workplaces, principal of the 'the right person at the right place and time', and also the training within the employment, and transfer of marketable skills.

- **Exogenous factors:** the 'right time', the phase of the economic cycle, the time of program management. In essence this can be considered as the second most important condition, since in case of the programs organized in Debrecen in the revival phase after the recession, there was a bigger chance of exiting.

Naturally, the new methodology approach played a significant role in the high output results, especially during the research in Debrecen. Finally from the statements of chapter of conclusions and **recommendations** I would highlight the following:

1. The centralized public employment should be re-differentiated along qualitative and quantitative aspects (the nature of the work carried out, diversifying the range of employers, and training), since the heterogeneous target group could be employed more efficiently only with special democratic instruments.
2. To the success on the labour market integration field of the program instead of the cost saving philosophy the **investment approach** is needed. Based on the international practice of ALMP the fundamental pillars of the public employment should be repositioned. It would be expedient to support the training of participants, and by means of that the chance of being employed would be increased by the qualitative change between their input and output characteristics.
3. In the future, the development and operation of a public employment form which is **independent from the political cycles** and fits the economic cycles more is recommended.

4. Instead of the current practice it is needed to provide the human, financial and material conditions of the successful implementations of the programs in the support structure.
5. Based on the empirical research the key endogenous factor of reintegration is the management, so it is expedient to support the spread of the good practice of local program management and referral.

IRODALOMJEGYZÉK

1. ANDORKA R. (2006): A szociológia módszertana. In: Bevezetés a szociológiába. Osiris Kiadó, II. javított kiadás, Budapest, 99-117.
2. ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK (2002): Jelentés a foglalkoztatást elősegítő támogatások felhasználásának ellenőrzéséről. Jelentés sorszáma: 0226. Budapest, 2002. július
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/8534F3599D7114BCC1256CB1004091E7/\\$File/0226J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/8534F3599D7114BCC1256CB1004091E7/$File/0226J000.pdf)
3. ÁRVAI L. (2010): Válság és állami szerepvállalás. Magyar Nemzet 2010. 09.10.
<http://www.mno.hu/portal/735528>
4. BAGÓ J. (1991): Az aktív munkaerő-piaci politika esélye Magyarországon. Esély. 3. évf. 2 sz. 40-46.
5. BAKSA R. (2008a): Kiadási reform I. Svédnek képzeljük magunkat. 2008.04.08. <http://index.hu/gazdasag/magyar/kiadas080403/>
6. BAKSA R. (2008b): Kiadási reform II. Aranyból szőtték a magyar szociális hálót. 2008.04.10. <http://index.hu/gazdasag/magyar/kiadas080408/>
7. BAKSA R. (2008c): Kiadási reform III. Boldog boldogtalan feji a magyar államot. 2008.04.24. <http://index.hu/gazdasag/magyar/kiadas080423/>
8. BALCSÓK I. (2005): A munkanélküliség területi egyenlőtlenségei és legjellemzőbb folyamatainak alakulása az 1992-2002 közötti időszakban. Doktori értekezés, Debreceni Egyetem, 43-58.
9. BARR, N. (1992): The Economics of the Welfare State. Weidenfield and Nicholson. LSE Research Online, London
http://eprints.lse.ac.uk/279/1/Barr_1992_JEL5.pdf
10. BASS L. (2009): Az „Út a Munkához” program hatása – a gyermeket nevelő családok helyzetére. MTA Gyermekszegénységi Elleni Programiroda, 26.
11. BASS L. (2010): Az „Út a Munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai. Esély. 21. évf. 1. sz. 46-65.
12. BÁLINT J. – JUHÁSZ M. (2007): A vidék helyzete Magyarországon. In: Vidékfejlesztés, vidékfejlesztés intézményrendszere. (szerk.) Bálint J. – Juhász M. – Katonáné K. J. – Nagy G., DE ATC GVK, Debrecen, 68-76.
13. BÁNFALVY CS. (1998): A munkanélküliség. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 2. átdolgozott és bővített kiadás
14. BÁNSÁGI GY. (2000): Jogsabályok és intézmények. In: Munkaerőpiaci tükrök. (szerk.) Fazekas K. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 150-226. <http://econ.core.hu/doc/mt/2000/3fej.pdf>
15. BEBESY D. (2009): Közgazdasági nagyagyuk csetepatéi. 2009.09.09.
http://index.hu/gazdasag/penzbeszel/2009/09/09/kozgazdasagi_nagyagyuk_csetepatEI/
16. BECK, U. (1996): Kapitalismus ohne Arbeit. Der Spiegel. No. 20., 13.05.1996.
<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-8923806.html>

17. BENKEMOUNE, R. (2009): Charles Dunoyer and the Emergence of the Idea of an Economic Cycle. *History of Political Economy*. Duke University Press, Vol. 41, No. 2., pp. 271-295. <http://hope.dukejournals.org/cgi/content/abstract/41/2/271>
18. BEREINÉ DOBOS I. (1993): Az ifjúsági munkanélküliség alakulása. *Munkaügyi Szemle*. 37. évf., 1. sz., 22-24.
19. BERNSTEIN, E. M. (1940): War and the Pattern of Business Cycles. *American Economic Review*. Vol. 30., pp. 524-535.
20. BERRIDGE, W. A. (1923): Industrial employment in the present business cycle. *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 5, No. 4., pp. 292-300. <http://www.jstor.org/stable/1927786>
21. BÉRESNÉ MÁRTHA B. (2009): A foglalkoztatottság és a vidékfejlesztés összefüggései különös tekintettel az Észak-alföldi régióra. *Doktori értekezés, DE-AVK, Debrecen*, 8-22.
22. BÉRESNÉ M. B. – KVANCZ J. – SZABÓ A. (2011): A mezőgazdaság önellátó funkciója a vidéki közfoglalkoztatott munkavállalók körében. *Gazdálkodás és Társadalomtudományi Közlemények*. Bessenyei Könyvkiadó, Nyíregyháza, 3. évf., 1. sz. 37-49.
23. BIHARI I. (2007): „Az élhetőbb életért”. A közfoglalkoztatás szerepe Magyarországon. DE BTK, Politikatudományi és Szociológiai Intézet, Szociológia és Szociálpolitika Tanszék, Debrecen, 25-48. <http://ganymedes.lib.unideb.hu:8080/dea/handle/2437/92202?mode=full>
24. BOONE, J. – OURS, J. (2004): Effective Active Labor Market Policies. The Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 1335. Bonn, pp.40. <http://ftp.iza.org/dp1335.pdf>
25. BORBÉLY T. B. (2008): Hasznosítható gyakorlatok az OECD államokban a rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségének effektív teljesítésére a szociális és munkaügyi állami (önkormányzati) és magán szférával. A rendszeres szociális segélyben részesülők beilleszkedési programjának szervezéséhez módszertani segédanyag, FSZH Szociális főosztály, Budapest, 21. http://www.erak.hu/utmunkahoz/hatteranyag/e_hasznosithato_gyakorlatok+az_oec.pdf
26. BRAUN R. (1913): A falu lélektana. Társadalomtudományi Társaság Szociográfiai Szakosztályának Közleményei. Politzer Zsigmond és Fia kiadása, Budapest, 52.
27. BROICH, J. – BROICH, B. (2009): Symposium on Governmental Assistance for Industries and Businesses. *Governmental Assistance for Industries in Germany*. Tokyo, December 16, 2009, pp. 34. http://www.rieti.go.jp/jp/events/09121601/pdf/1-3_E_Broich_PPT_o.pdf
28. BRÓDY A. (1994): Ódonászat, avagy van-e kétszáz éves ciklus? Beszámoló egy új kutatási kísérletről. *Közgazdasági Szemle*. 41. évf. 1. sz. 49-63.
29. BRÓDY A. (2007): A ciklus oka és hatása. *Közgazdasági Szemle*. 54. évf. 10. sz. 903-914.

30. BUKODI E. (2001): Társadalmi jelzőszámok- elméletek és megközelítések. Szociológia szemle, 2001. 2. sz. 35-57.
<http://www.mtapti.hu/mszt/20012/bukodi.htm>
31. CASTEL R. (1993): A nélkülözéstől a kivetettséig - a kiilleszkedés pokoljárása. Esély. 4. évf. 3. sz. 3-23.
32. CHAPMAN, D. (2011): Kondratieff alive and well!
http://www.gold-eagle.com/gold_digest_08/chapmand120211.html
33. CSABA E. (1992): A kétféle munkanélküliségi statisztika módszertani és fogalmi eltérései. Statisztikai Szemle. 70. évf. 10. sz. 874-876.
34. CSÁKI R. – CSÁNK I. – KIS J. – TURBUCZ M. – VÉGH M. (2007): A munkaerőpiactól való távolmaradás vizsgálata Deszk, Kübekháza, Tiszasziget, Újszentiván településeken. In: Város és vidéke településszociológiai tanulmányok. 2003-2006 (szerk.) Rácz A., Szeged, 223.
35. CSATH M. (2001): Kiút a globalizációs zsákutcából. Kairosz Kiadó, Budapest, 1-302.
36. CSERES-GERGELY ZS. – SCHARLE Á. (2007): Közelkép: A jóléti ellátások, munkakínálati hatások és szabályozási gyakorlat. In: Munkaerőpiaci tükrök 2007. (szerk.) Fazekas K. – Cseres-Gergely Zs. – Scharle Á. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, OFA, Budapest, 33-50.
<http://econ.core.hu/file/download/MT07kozel.pdf>
37. CSOBA J. (1996): Stratégiai tervezés vagy válságmenedzselés. Egy kísérleti foglalkoztatási projekt Debrecenben. Esély. 7. évf. 1. sz. 61-88.
38. CSOBA J. (2000): „Esély vagy utópia?” A lokális munkaerőpiaci politika lehetőségei. Esély. 11. évf. 3. sz. 45-66.
39. CSOBA J. (2001): Közmunkások Magyarországon. Munkaügyi Szemle. 45. évf. 11. sz. 40-44.
40. CSOBA J. (2006): Foglalkoztatáspolitikai (oktatási segédanyag). Debreceni Egyetem BTK, Szociológia és Szociálpolitika Tanszék, Debrecen, 160.
http://www.fsze.hu/konyvtaraink/kozponti_konyvtar/szociologiai_gyujtemeny/magyar_szociologiai_e-konyvek/?article_hid=18951#_Csoba_Judit
41. CSOBA J. (2007): A munkaerőpiac és a munkaerő iránti kereslet változása. In: Tipikus munkaerőpiaci problémák - atipikus megoldások (szerk.) Csoba J. – Czibere I., Vider-Plusz Bt. HEFOP 2.2.1-P.-2004-11-0011/4.0 számú „Negyedik szektor” Szociális szakemberek képzése a társadalmi integrációt erősítő alternatív foglalkoztatási formákról, Debrecen, 9-27.
42. CSOBA J. (2010): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban. Esély. 21. évf. 1. sz. 4-25.
43. CSOBA J. – NAGY Z. – SZABÓ F. (2010): Aktív eszközök, munkaerőpiaci programok kontrollcsoportos, többváltozós értékelése. ÁFSZ megbízásából TÁMOP 1.3.1. kiemelt program 3.2. A foglalkoztatáspolitikai döntések megalapozása, Debrecen, 160.
44. DAR, A. – TZANNATOS, Z. (1999): Active Labor Market Programs: A review of the Evidence from Evaluations. World Bank, SP Discussion Paper N. 9901., pp.86.

- http://rru.worldbank.org/documents/toolkits/labor/toolkit/pdf/reference/Dar_Tzannatos_1999_854C0.pdf
45. DATOR, J. (2006): Alternative Futures for K-Waves. In: DEVEZAS, T. C. (ed.): Kondratieff-waves, Warfare and World Security, IOS, Amsterdam, pp. 311-317.
 46. DMJV (1996): Önkormányzati jelentés. Kézirat, Debrecen Megyei Jogú Város, Debrecen, 1996., 2-8.
 47. DMJV (1998): Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának évi jelentése. Debrecen, 45.
 48. DEWAN, S. (2009): The economic crisis weighs heavily on the global labor market Center for American Progress, Washington, 30 January 2009. http://www.americanprogress.org/issues/2009/01/ilo_data.html
 49. DÉRY A. (1995): A Fővárosi Közmunkák Tanácsa (1870-1948). Egy független városrendező hatóság. Budapest Főváros Levéltára, archívum, Budapesti Negyed, Építők és Építtetők. III. évf. 3. sz. http://bfl.archivportal.hu/id-222-dery_attila_fovarosi_kozmunkak_tanacs.html
 50. DÖGEI I. – MÓD P. (2007): A közcélú munka értékelése. In: A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásainak vizsgálata 2001-2006 (szerk.) Frey M. et al. Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet Munkaügyi Igazgatóság, Budapest http://mukutir.telco-system.hu/kutatas.plt?ks_no=186
 51. EC (2010): Active labor market policies for the EU2020-strategy: ways to move forward. 26 October, 2010 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=hu&eventsId=281&furtherEvents=yes>
 52. ELEK L. (1994): A foglalkoztatás alakulása és a munkanélküliség kezelése Közép-Kelet-Európa hat országában. Munkaügyi Szemle. 38. évf. 9 sz. 23-27.
 53. EMPLOYMENT OUTLOOK (1993a): Monitoring labour market prospects and developments. In: Employment Outlook 1993, Part 1, OECD, pp. 37. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/2485409.pdf>
 54. EMPLOYMENT OUTLOOK (1993b): Active labour market policies: assessing macroeconomic and microeconomic effects In: Employment Outlook 1993, Part 2, OECD, pp. 42. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/23/2485416.pdf>
 55. ERDŐS T. (2006): A keynesi elméleti rendszer és a válságkezelés. BKE TEK, 105-168. http://tek.bke.hu/keynes120/docs/erdos_a_keynesi_elmeleti.pdf
 56. ETELVÁRI A. (1993): A közhasznú munkavégzés lehetőségei és irányai Fejér megyében, a munkaerő-piaci perspektíva tükrében. Munkaügyi Szemle. 37. évf. 4. sz. 32-38.
 57. FALUSINÉ SZIKRA K. (1999): Globalizáció és munkapiac. Közgazdasági szemle. 46. évf. 1. sz. 20-34.
 58. FARKAS P. (2009): A jelenlegi világgazdasági válság jellegéről. In: Világgazdasági válság 2008-2009. Diagnózisok és kezelések (szerk.). Magas I. Aula Kiadó, Budapest, 17. http://www.90fokosfordulat.hu/attachments/057_FP%20h%C3%A1tt%C3%A9r%20V%C3%A1ls%C3%A1g.pdf

59. FAZEKAS K. (1993): Térségi foglalkoztatás-fejlesztési programok a fejlett piacgazdaságokban. Munkaügyi Szemle. 37. évf. 2. sz. 27-33.
60. FAZEKAS K. – KÖLLŐ J. – LAKATOS J. – LÁZÁR Gy. – SZÉKELY J. (2000): Statisztikai adatok 1992-1999. In: Munkaerőpiaci tükrök 2000. (Szerk.) Fazekas K. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 228-284.
<http://econ.core.hu/doc/mt/2000/4fej.pdf>
61. FAZEKAS K. (2002): A tartós munkanélküliek rendszeres szociális segélyezése és önkormányzati közfoglalkoztatása Magyarországon 2000-2001-ben. MTA Közgazdaságtudományi Intézet Budapesti Munkagazdaságtani füzetek. 5. évf. 6. sz. 37.
62. FEHÉR A. (2005): A vidékgazdaság és a mezőgazdaság. Agroinform Kiadó, Budapest 336.
63. FEHÉR A. – DORGAI L. (1998): A vidék eltartó-képességének stabilizálása, regionális összefüggései. MTA Agrártudományok Osztálya, Budapest, 70.
64. FEKETE L. (1999): Hogyan tovább - Közmunka 1999. Munkaügyi Szemle. 43. évf. 4. sz. 6-8.
65. FERGE ZS. (1995): A magyar segélyezési rendszer reformja. Esély. 6 évf. 6. sz. 43-62.
66. FERGE ZS. (1996a): A segélyezés reformja II. Szegénység és segélyezés – tények, gyakorlati eljárások. Esély. 7 évf. 1. sz. 25-43.
67. FERGE ZS. (1996b): A segélyezés reformja III. A segélyezés néhány elvi kérdése. Esély. 7. évf. 2. sz. 3-35.
68. FERGE ZS. (2006): Költségvetési egyensúly és közfelelősség. Az Új Egyensúly Program néhány társadalmi vetülete. Fejlesztés és Finanszírozás. 4 évf. 3. sz. 3-11.
http://www.fergezsuzsa.hu/docs/koltsegvetesi_egyensuly_es_kozfelelosseg.pdf
69. FERGE ZS. (2008): Rögös út a munkához. Népszabadság 2008.04.13.
<http://www.nol.hu/archivum/archiv-488204>
70. FICZERÉNÉ NAGYMIHÁLY K. (2007): A földterület változásainak longitudinális vizsgálata. Agrárgazdaság, Vidékfejlesztés és Informatika Nemzetközi Konferencia, Debrecen, 2007.
71. FIRLE R. – SCHARLE Á. – SZABÓ P. A. (2007): A rendszeres szociális segély munkakínálati hatása. In: Közelkép, jóléti ellátások és munkakínálat. (szerk) Cseres-Gergely Zs. – Scharle Á. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 75-90. <http://econ.core.hu/file/download/MT07kozel.pdf>
72. FIRLE R. – SZABÓ P. A. (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása. Közpénzügyi füzetek 18. ELTE TTK, Budapest 62.
http://www.3kconsens.hu/files/az_rsz_celzottsaga_munkaeropiac_2007.pdf?PHPSESSID=8413f195e2715546954bcd15e6ac56e0
73. FORRESTER, V. (1998): Gazdasági horror. Kossuth könyvkiadó, Budapest, 1-188.
74. FÖLDESI E. – FŐZŐ J. – MIHÁLYFFY L. – POZSONYI D. – VÁRADI D. (2006): A munkaerő-felmérés módszertana. KSH Statisztikai módszertani füzetek

46. Budapest, 70.
<http://www.borbelytiborbors.extra.hu/EGYEB/munkfelmmmod2006.pdf>
75. FREY M. – SIMKÓ J. (1993a): Az aktív munkaerőpiaci programok értékelésének módszerei I. Statisztikai Szemle. 71. évf.11. sz. 903-917.
76. FREY M. – SIMKÓ J. (1993b): Az aktív munkaerőpiaci programok értékelésének módszerei II. Statisztikai Szemle. 71. évf. 12. sz. 977-987.
77. FREY M. (1993): A közhasznú foglalkoztatás munkaerő-piaci hatásai. Munkaügyi Szemle. 37. évf. 5. sz. 30-37.
78. FREY M. (2002): A munkaerőpiaci politika jogszabályi és intézményi környezetének piacgazdasági fejlődéstörténete. In: Munkaerő-piaci Tükör 2002. (szerk.) Fazekas K. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 177-240.
<http://econ.core.hu/doc/mt/2002/hun/frey.pdf>
79. FREY M. – BODA D. – DÖGEI I. – GERE I. – MÓD P. – SIMON P. (2007): A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásainak elemzése 2001-2006. Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet Munkaügyi Igazgatóság, Budapest, 114.
http://mukutir.telco-system.hu/kutatas.plt?ks_no=186
80. FREY M. – BERDE É. – SIMKÓ J. (2011): Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004-2009. közötti időszakban. Szintetizáló tanulmány. FSZ megbízásából TÁMOP 1.3.1 „A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként” c. kutatási program keretében, Budapest, 83. http://mukutir.telco-system.hu/kutatas.plt?ks_no=500
81. FSZH (2009): Tájékoztató a családsegítő szolgálatok részére az aktív korú ellátásban részesülőkkel kapcsolatos teendőkről. ÁFSZ, Budapest, 16.
www.afsz.hu/resource.aspx?...szocui_tajekoztato_csaladsegitoknek
82. FSZH (2009b): Polgármesteri Fórumok - Út a Munkához program céljai, végrehajtási feladatai. Budapest
http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_utamunkahoz
83. FÜLÖP E. (2001): 40 éven felüliek a munkaerőpiacon. Munkaügyi Szemle. 45 évf. 11. sz. 32-34.
84. GÁBOR R. I. (1998): A posztszocialista átalakulás paradox munkaerő-piaci hatásairól. In: Köllő János - Gács János (szerk): A túlzott központosítástól az átmenet stratégiáig. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 319-332.
85. GALASI P. – LÁZÁR GY. – NAGY GY. (1999): Az aktív foglalkoztatási programok eredményességét meghatározó tényezők. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2.évf., 4. sz. 1-48.
<http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp994.pdf>
86. GALASI P. – NAGY GY. (2003): A szigorítás hatása a munkanélküliek elhelyezkedési ütemére. In: A munkanélküli-ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről. Kutatási összefoglaló, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Munkaerőpiaci Kutatások Műhelye, BKÁE Emberi Erőforrások Tanszék, Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, 155-202.

87. GROOT, B. – FRANCES, P.H. (2005): Cycles in basic innovations. Econometric Institute Report 2005, pp.27.
<http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/6942/InnovationsCycles.pdf>
88. HALMOS CS. (1999): A közmunka múltja, jelene és jövője. Munkaügyi Szemle. 43. évf. 1. sz. 12-17.
89. HELTAI E. – TARJÁNYI J. (1999): A szociológiai interjú készítése. TÁRKI, Budapest, 38. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/html/a509.html>
90. HORVÁTH É. (2007): Feltáró alapvizsgálat résztanulmánya a megkérdezett rendszeres szociális segélyezettekkel készített interjúk alapján. Kézirat, Budapest, 1-23.
91. HORVÁTH H. – HUDOMIET P. (2004): Az Európai Unió mint lehetőség. In: Munkapiaci trendek Magyarországon 2004. Budapest, 19.
<http://econ.core.hu/doc/mt/2005/hun/handh.pdf>
92. HORVÁTH L. – SZILÁGYI É. – SZÖLLŐSY E. – VÁRADI L. (2005): Munkaerő-piaci tendenciák Európában 1992-2003. KSH, Budapest, 2005, 21-33, 93-99. http://econ.core.hu/doc/ktidb/ksh_ma/kshEuCover.html
93. HUDOMIET P. – KÉZDI G. (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás. 3 évf. 1. sz. 3-37. http://www.kormanyzas.hu/081/01_Hudomiet-Kezdi.pdf
94. HVG (2009): Segélymegvonás. A szegények még semmit nem sejtene. 2009.10.01. http://hvg.hu/itthon/20091001_segely_segelyezes
95. ILO (2010): Accelerating a job-rich recovery in G-20 countries: Building on experience. The Meeting of G20 Labour and Employment Ministers. 20-21 April, 2010, Washington, pp. 24.
http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating.pdf
96. JÁSZBERÉNYI Á. – SZABÓ J. (2006): A segélyezettek együttműködési kötelezettségének szabályozása. In: A szociális segélyezettek új típusú együttműködési kötelezettsége. (Szerk): Landau E., Magyar Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesülete, Budapest, 56.
97. KAJER A. (2009): Minden szegény cigány, de nem minden cigány szegény? 2009.10.14. Rükverc fesztivál, ELTE TÁTK
<http://www.168ora.hu/itthon/szocialpolitika-szegenyseg-rukverc-fesztival-ciganyseg-segely-44931.html>
98. KARA P. (2001): Az önkormányzatok szerepe és lehetősége a foglalkoztatáspolitikai megvalósításában. Munkaügyi Szemle. 45. évf. 7-8. sz. 64-65.
99. KEHL D. – SIPOS B. (2007): Évszázados trendek és hosszú ciklusok az Amerikai Egyesült Államokban, Kínában és a világgazdaságban. Hitelintézeti Szemle. 6. évf. 3 sz. 248-282.
http://www.bankszovetseg.hu/anyag/feltoltott/248-282_10000194.pdf
100. KERTESI G. – VARGA J. (2005): Foglalkoztatás és iskolázottság Magyarországon. Közgazdasági Szemle. 52. évf. 7-8. sz. 633-662.

101. KÉZDI G. (2004): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP, 2004/2., 56.
102. KÉZDI G. (2011): Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálata In: Munkaerőpiaci Tükör 2011. MTA közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 41-72.
103. KLUVE, J. – CARD, D. – WEBER, A. (2009): Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis. IZA. No. 4002. <http://ftp.iza.org/dp4002.pdf>
104. KOESTER, U. – PETRICK, M. (2010): Embedded institutions and the persistence of large farms in Russia. In: Fertő I. - Forgács Cs. - Jámbor A. (ed) Changing Landscape of European Agriculture. Essays in honour of Professor Csaba Csáki, Agroiinform Kiadó, Budapest, pp. 57-76.
105. KOMKA N. (2004): Merre tovább közhasznú? Közcélú? Munkaügyi szemle. 48 évf. 6. sz. 43-44.
106. KONDRATIEFF, N. D. (1935): The Long Waves in Economic Life. The Review of Economic Statistics. Vol. 17., No. 6., pp. 105-115.
107. KORNAI J. (1994): Transformational Recession: The main Causes. Journal of Comparative Economics. Vol. 19., No. 1., pp. 39-63.
http://www.irisprojects.umd.edu/ppc_ideas/Revolutionizing_Aid/Resources/typology_pdf/transformational_recession.pdf
108. KORNAI J. (2007): Mit jelent a rendszerváltás? Kísérlet a fogalom tisztázására. Közgazdasági Szemle. 54. évf. 4. sz. 303–321.
109. KOROTAYEV, A. V. – TSIREL, S. V. (2010): A Spectral Analysis of World GDP Dynamics: Kondratyev Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development, and the 2008–2009 Economic Crisis. Structure and Dynamics. Vol.4., No.1., pp. 3-57.
<http://www.escholarship.org/uc/item/9jv108xp>
110. KOVÁCS I. – RÁCZNÉ dr. LEHÓCZKY ZS. (2009): Tájékoztató az önkormányzati feladatok ellátásához az „Út a munkához” program megvalósítása érdekében. A Jegyző és Közigazgatás 2009., I. melléklet
<http://www.fejerkozig.helyinfo.hu/domain34/files/modules/module15/31081D59F9EE27872.pdf>
111. KÖLLŐ J. (2001): A munkanélküli segélyrendszer 2000. évi szigorításának politikai támogatottsága. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont Munkaerőpiaci Kutatások Műhelye, 4 évf. 2. sz. 33.
112. KSH (1990): A foglalkoztatottak száma nemzetgazdasági ágak, ágazatok szerint (1970–1990). In: A KSH évkönyv, Budapest, 32-45.
113. KSH (1997): Hajdú-Bihar megye. KSH Kiadvány CD, Budapest
114. KSH (2003): Szociális támogatások. In: KSH Szociális statisztikai évkönyv 2002, Budapest, 65-70.
https://teir.vati.hu/szoc_agazat/ksh_evkonyvek/a2002/Szocialis2002.pdf

115. KSH (2004): Szociális támogatások. In: KSH Szociális statisztikai évkönyv 2003, Budapest, 66-70.
https://teir.vati.hu/szoc_agazat/ksh_evkonyvek/a2003/szoc2003.pdf
116. KSH (2006): A rendszeres szociális segélyben részesítettek száma nem és az ellátás jogcíme szerint, 2005. december
https://teir.vati.hu/szoc_agazat/ksh_evkonyvek/a2005/html/tablak.html
117. KSH (2007): A rendszeres szociális segélyben részesítettek száma nem és az ellátás jogcíme szerint, 2006. december
https://teir.vati.hu/szoc_agazat/ksh_evkonyvek/a2006/html/tablak.html
118. KSH (2008): Szociális támogatások. In: KSH Szociális statisztikai évkönyv 2007, (szerk.) Varga A. Budapest, 51-53.
https://teir.vati.hu/szoc_agazat/ksh_evkonyvek/a2007/pdf/szocialis2007.pdf
119. KSH (2009): Szociális támogatások. In: KSH Szociális statisztikai évkönyv 2008, (szerk.) Varga A. Budapest, 53-55.
https://teir.vati.hu/szoc_agazat/ksh_evkonyvek/a2008/pdf/szocialis2008.pdf
120. KUCZYNSKI, T. (1978): Spectral Analysis and Cluster Analysis as Mathematical Methods for the Periodization of Historical Processes. Kondratieff Cycles – Appearance or Reality? In: Proceedings of the Seventh International Economic History Congress. International Economic History Congress, Edinburgh, Vol. 2, pp. 79–86.
121. KULINYI M. (1995): Közhasznú foglalkoztatás szervezése diszpécser rendszerben. Munkaügyi Szemle. 39 évf. 1 sz. 23-31.
122. LAKI L. (1997): A magyar fejlődés sajátosságainak néhány vonása. Szociológiai Szemle. 2. évf. 3 sz. 67-93. <http://www.mtap.hu/mszt/19973/laki.htm>
123. LAKY T. (2000): A Magyarországi munkaerőpiac jellemzői 1999-ben. In: Munkaerőpiaci tükrök 2000. (szerk.). Fazekas K. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 22. <http://econ.core.hu/doc/mt/2000/1fej.pdf>
124. LEVI FAUR, D. (1997): Friedrich List and the political economy of the nation-state. Review of International Political Economy Vol. 4. No. 1. pp. 154-178.
<http://poli.haifa.ac.il/~levi/levifaurlist.pdf>
125. LŐCSEI H. (2010): Területi növekedési pályák Magyarországon 1990-2008. ELTE, TTK, PHD értekezés, Budapest, 6-27.
http://teo.elte.hu/minosites/ertekezes2010/locsei_h.pdf
126. LUX J. (2003): Összefoglaló a „Hátrányos helyzetű csoportok és egyének munkaerő-piaci integrációjának támogatása” című kutatáshoz. OFA, Budapest, 15.
127. MATOLCSY GY. (2010): ÁFSZ alapító okirat módosítás
http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_hivatal_alapito_okirat
128. MAXWELL, J. A. (1952): Public works, Federal Grants, and the Business Cycle. In: Federal Grants and the Business Cycle. National Bureau of Economic Research, pp. 72-112. <http://www.nber.org/chapters/c4903>
129. MCKENZIE, D – ROBALINO, D. (2010): Labour market interventions - the crisis and beyond: What has been done and where to from here? The World Bank Group, Public Policy Journal, No. 325. pp. 4.

- <http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/325-job-creation.pdf>
130. MEYER D. – SOLT K. (1999): Makromodellek. Konjunktúraingadozások. Gazdaságpolitikai koncepciók és eszközök. In: Makroökonómia. Aula Kiadó, Budapest, 49-61., 273-338.
 131. MONBIOT, G. (2010): For the Conservatives, this is not a financial crisis but a long-awaited opportunity. October 18, 2010
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/oct/18/conservative-financial-crisis-opportunity>
 132. MURAKÖZY L. (2010): Válságok állama - államok válsága. Közgazdasági Szemle. 57. évf. 2010. szeptember, 779-797.
 133. NAGY Á. – PRIMA V. (2010): Munkaerőpiaci helyzetkép 2009. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest, 60.
http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_eves_reszletes
 134. NFSZ (2009a): A nyilvántartott álláskeresők (munkanélküliek) rátája. 2009. október,
http://internetafsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_havi_reszletes_adatok_2009
 135. NFSZ (2009b): A nyilvántartott álláskeresők (munkanélküliek) a passzív ellátásban részesülők és a bejelentett álláshelyek fontosabb jellemzőinek adattára 2000–2010. havonta. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_eves_reszletes
 136. NFSZ (2009c): A munkaerő-piaci helyzet alakulása az Állami Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján. 2009. december, Budapest
 137. OECD (1993; 1997; 2000, 2009): Key Short-Term Economic Indicators. Public expenditure of LMP by main categories (%GDP).
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=KEI#>
 138. OECD (1993, 2000, 2007, 2009, 2011): Labour Force Statistics: Harmonised Unemployment Rates. <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=251>
 139. ORSOVAI SZ. – PALOTAI I. – PÁLINKÓ É. (2001): A közhasznú munka haszna. Munkaügyi Szemle. 44. évf. 12. sz. 37-43.
 140. ÖRDÖGH S. (2002): Kiszorítja-e a közcélú munka a közhasznú munkát? Munkaügyi Szemle. 46. évf. 1. sz. 39-40.
 141. PAKURÁR M. – OLÁH J. – KOVÁCS D. – KATONÁNÉ K. J. – VÁNTUS A. – SZABÓ A. (2010): New Sources of Employment to Promote the Wealth-Generating Capacity of Rural Communities. EU Framework 7 project No. 211605; Deliverable 5.1.1., pp. 77.
 142. PAPENHAUSEN, C. (2008): Causal Mechanisms of Long Waves. Futures 40, pp. 788–794.
 143. PAPP L. T. (2009): Fekete lyukba katapultált pénzek. 2009.03.19. Publicisztika http://hirszerzo.hu/publicisztika/101761_fekete_lyukba_katapultalt_penzek
 144. PFAU E. – POSTA L. (2002): Ökonómiai füzetek 6. DE ATC AVK, Vállalatgazdaságtani Tanszék, Debrecen, 58.
 145. PIERRE, G. (1999): A framework for active labor market policy evaluation. Employment and Training Papers 49. Employment and Training Department International Labor Office, Geneva, pp.42.

- http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_emp/documents/publication/wcms_120383.pdf
146. PIRISI K. (2009): Az ÁFSZ feladatai az Út a munkához program végrehajtásában. Az „Út a munkához” program végrehajtási tapasztalatai és a továbblépés lehetőségei – Országos Konferencia, 2009.11.24.
http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_utamunkahoz&switch-content=afsz_utamunkahoz_rendezyenyek_konferencia_091124&switch-zone=Zone1&switch-render-mode=full
 147. RAPPEPORT, A. (2010): US jobless claims hit 4-month low. Financial Times. November 10, 2010 New York <http://www.ft.com/cms/s/0/77820236-eccd-11df-88eb-0144feab49a.html#ixzz14tX0fo47>
 148. RÁCZNÉ – LEHÓCZKY ZS. (2007): Rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségének teljesülése. Zárótanulmány kézirat, ÁFSZ, Budapest, 87.
http://www.erak.hu/utmunkahoz/hatteranyag/j_rendszeres_szocialis_segelyben_reszesulok_egyuttmukodese.pdf
 149. SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D. (2005): Konjunktúraciklusok. In: Közgazdaságtan. Akadémiai Kiadó, Budapest, 421-427.
 150. SARUDI CS. (2003): Térség- és vidékfejlesztés. A magyar térgazdaság és az európai integráció. AGROINFORM Kiadó és Nyomda Kft., Kaposvár, 210-244.
 151. SCUMPETER, J. A. (1942): The Process of Creative Destuction. (VII.) In: Capitalism, Socialism, and Democracy. Harper Torchbooks, New York, 1962, pp 82-85. http://w7.ens-lsh.fr/amrieu/IMG/pdf/Schumpeter_chapter_7.pdf
 152. SEBŐK N. - SZIKLAI É. (2006): A foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2006-ban. FSZH, Budapest, 78.
 153. SEMJÉN A. (1996): A pénzbeli jóléti támogatások ösztönzési hatásai. Közgazdasági Szemle. 43. évf. 10. sz. 841-862.
 154. SIMON G. (2008): Tájékoztató az Út a munkához programról. Konferenciaanyag 2008.03.26.
 155. SHILLER, R. J. – AKERLOF G. A. (2009): Why Do Economies Fall into Depression? In: Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. pp. 59-74.
 156. SPIRÓ GY. (2009): Feleségverseny. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 340 p.
 157. STADAT – táblák (2009): Munkanélküliségi ráta, korcsoportonként, nemenként 1998-2009.
http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xtabla/mpiacal/mpal9807_03_10f.html?655
 158. STADAT – táblák (2010): A nyilvántartott álláskeresők száma 2001-2010.
http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf019.html
 159. SZABÓ A. – KATONÁNÉ K. J. (2009): A magyar Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv vizsgálata a RuralJobs kutatás keretében. DE Agrártudományi közlemények 33. 77-87.

160. SZABÓ A. – CSOBA J. (2009): Munkanélküliek reintegrálódási esélyei egy hátrányos kistérségben. In: Absztrakt füzet (szerk.) Paksi V. Tibori T., Változás. Válság. Váltás. Hu, Magyar Szociológia Társaság éves konferenciája, Gazdaság és társadalom viszonya szekció, 2009. 11. 13-14. Debrecen, ISBN 978-963-886333-0-0. http://www.szociologia.hu/dynamic/MSZT_konf2009_Absztraktfuzet_1107.pdf
161. SZABÓ A. – NAGY G. (2010): Public work analysis in a rural city. In: Abstracts of Papers 2nd Moravian Conference on Rural Research, EURORURAL '10. European Countryside Under Globalization. Vaishar A. Zapletalova J., (Ed.), August 30 - September 2, 2010, Brno, ISBN 978-80-7375-418-1, pp. 57-58.
162. SZABÓ G. (2006). Bevezetés a longitudinális vizsgálatok módszertanába. www.magtud.sote.hu/bevezetes_a_longitudinalis_1.ppt
163. SZABÓ S. – KESZTHELYINÉ R. M. – KÉKY ZS. – KÖNIG É. – SZÍVÓS P. – VARGA Á. (1995): A jövedelemtől függő jóléti ellátások feltételrendszere és működési mechanizmusa. GKI, Gazdaságkutató Részvénytársaság, Budapest, 92. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a237.pdf>
164. SZALAI J. (2004): A jóléti fogda I. Esély. 15. évf. 6.sz. 19-36.
165. SZALAI J. (2005): A jóléti fogda II. Esély. 16. évf. 1. sz. 3-33.
166. SZEGEDI T. (2007): A segély helyett munkát elv érvényesülése a gyakorlatban. Helyzetelemzés az aktív korú rendszeres szociális segélyezettek foglalkoztatására irányuló kormányzati intézkedések hatásairól. Budapest, 55. http://www.erak.hu/utmunkahoz/hatteranyag/a_a_segely_helyett_munkat_elv_ervenyeselese.pdf
167. SZENTES T. (2009): Ki, mi és miért van válságban? A leegyszerűsítő nézetek és szemléletmód kritikája. Napvilág Kiadó, Budapest, 232.
168. SZMM (2003): Tájékoztató a közmunka programok 2003. évi megvalósulásáról. SZMM, Közmunka Tanács Jelentése, Budapest <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13570&articleID=20789&ctag=articlelist&iid=1>
169. SZMM (2004): Tájékoztató a közmunka programok 2004. évi megvalósulásáról. SZMM, Közmunka Tanács Jelentése, Budapest <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1&articleID=21378&ctag=articlelist&iid=1>
170. SZMM (2005): A 2005. évi közmunka programok megvalósításának legfontosabb tapasztalatai. SZMM, Közmunka Tanács Jelentése, Budapest <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13319&articleID=32233&ctag=articlelist&iid=1>
171. SZMM (2006): A 2006. évi értékelés. SZMM, Közmunka Tanács Jelentése, Budapest <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13319&articleID=32234&ctag=articlelist&iid=1>
172. SZŰCS E. (2009): Út a munkához program. Az „Út a munkához” program végrehajtási tapasztalatai és a továbblépés lehetőségei, Országos Konferencia, 2009.11.24.

173. TAJTI J. – BALOGH B. (2008): A foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2008-ban. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest, 107.
www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=stati_foglalk...eszk_2008.pdf
174. TAJTI J. (2009): Aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest 67.
www.afsz.hu/resource.aspx?ResourceID=stati_foglalk...eszk_2009.pdf
175. TAJTI J. (2010): A 2009. évben befejezett főbb aktív eszközök hatékonyságának vizsgálata. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Statisztikai és Elemzési Főosztálya, Budapest. 7-22., 45-50.
176. TAJTI J. (2011): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2011-ben. Nemzeti Munkaügyi Hivatal Kutatási és Elemzési Főosztálya, Budapest, 4-9., 34-39.
177. TAUSZ K. (2010): Segélyezés Magyarországon. In: A szociális segélyezés szerepe a segélyezettek életminőségének alakulásában. (szerk.) Mózer P., A TÁMOP 2.5.2 kódszámú kiemelt projekt keretében készült el a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal részére, Budapest, 32-65.
http://mukutir.telco-system.hu/kutatas.plt?ks_no=509
178. TEPERICS K. (2007): Munkaerőpiaci folyamatok. Debreceni Egyetem Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszék, Debrecen, 35.
<http://geo.science.unideb.hu/tarsfold/Pub/Foglalkoztataspolitika/Munkpiacifolyamatok4.pdf>
179. THOMPSON, W. R. (2007): The Kondratieff Wave as Global Social Process. World System History. In: Modelski, G. – Denemark, A. (ed.): Encyclopedia of Life Support Systems, Oxford, www.eolss.net
180. TÓTH I. GY. - SZALAI Á. – SZÍVÓS P. (1998): Gazdasági aktivitás vagy szociális támogatások? A jóléti újraelosztás megváltozott keretfeltételei. In: Háttér tanulmányok a középtávú szociálpolitikai koncepcióhoz. Zárótanulmány, I. kötet, TÁRKI, Budapest, 11-30.
<http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a237.pdf>
181. UDVARI K. – VARGA I. (2010): Tervezett tervezetlenség - közfoglalkoztatási tervek tartalomelemzése Esély. 21. évf. 1. sz. 25- 45.
182. VARGA ZS. (1994): Közhasznú munka: kísérlet és lehetőség. Munkaügyi Szemle. 38. évf. 6. sz. 24-25.
183. VÁRADI M. M. (2009): Az Út a Munkához program hatásvizsgálatának eredményei. Kutatási Összefoglaló, MTA Térségfejlesztési Kutatások Osztálya, Budapest, 31.
184. VIRÁG T. – ZOLNAY J. (2010): Csapdába került önkormányzatok, csapdában tartott szegények – közfoglalkoztatás a Csereháton. Esély. 21. évf. 1. sz. 119-129.
185. WILLIAMSON, S. D. (2009): Makroökonómia, Osiris Kiadó, Budapest, 677.
186. WIMMER Á. – MANDJÁK T. (2003): Az üzleti kapcsolatok mint értékteremtő tényezők? Budapesti közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Vállalatgazdaságtan Tanszék, 45. sz. Műhelytanulmány 1-16.
<http://edok.lib.uni-corvinus.hu/72/1/WimmerMandj%C3%A1k45.pdf>

187. ZÁVADA P. (1987): Esettanulmány a közhasznú munkavégzésről, Szociálpolitikai Értesítő, kézirat
188. ZOLNAY J. (2008): Indulj munkaverseny! A segélyezettek elleni demagógiáról. Magyar Narancs, 20. évf. 25. sz. 2008.06.19. <http://www.mancs.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=16577>

INTERNETES FORRÁSOK

189. INTERNET 1 (2010): Út a Munkához: út a semmibe. 2010.03.17. http://fn.hir24.hu/itthon/2010/03/17/ut_munkahoz_ut#comments
190. INTERNET 2 (2008): Segély diszkriminatív a monoki önkormányzat döntése. 2008.06.16. http://hvg.hu/itthon/20080617_segely_kozmunka
191. INTERNET 3 (2009): Önkormányzat által szervezett foglalkoztatás. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, Budapest, <http://www.neki.hu/kiadvanyok/eselytelenul/onkormanyzat.htm>

HAJDÚBÖSZÖRMÉNYI FORRÁSOK

192. Város Önkormányzata (2009): Közfoglalkoztatási Terv 2009. Hajdúböszörmény, 34.
193. Hajdúböszörmény Város Önkormányzata (2010): Közfoglalkoztatási Terv 2010. Hajdúböszörmény, 46.
194. KATHI I. (2009): Tájékoztató az Út a munkához programról, HBVÖ, Hajdúböszörmény 2009.08.11., 19.
195. KISS A. (2009): Feladatellátási megállapodás kötése civil szervezetekkel közcélú foglalkoztatásra 2190/2009 előterjesztés, HBVÖ, Hajdúböszörmény, 5.
196. KISS A. (2010): 2010. évi közfoglalkoztatási terv előterjesztése, HBVÖ, Hajdúböszörmény
197. KISS A. – MEZŐ B. (2009): A munkahelyteremtés rövid és hosszú távú elképzelései Hajdúböszörményben. A pénzügyi válság okozta munkanélküliségi helyzet alakulása. Képviselő-testületi előterjesztés, 2194/2009.
198. SZABÓNÉ LÉVAI Á. (2009): Hajdúböszörmény Város 2009. évi közfoglalkoztatási tervének véleményezése. Észak-alföldi Regionális Munkaügyi központ Hajdúböszörményi Kirendeltség vezetője, 2.
199. SZABÓNÉ LÉVAI Á. (2010): Tájékoztató Hajdúböszörmény város önkormányzat képviselő- testületének 2010. április 29-én tartandó ülésére. Előterjesztés. Észak-alföldi Regionális Munkaügyi központ Hajdúböszörményi kirendeltsége, 30.
200. SZÁSZ A. (2009a): Az Út a munkához program végrehajtása a képviselőtestületi tagok részére. Szociális Osztály és Városi Gyámhivatal, Előadás 2009.04.28.
201. SZÁSZ A. (2009b): Diplomások a közfoglalkoztatásban, HBVÖ Szociális Osztály és Gyámhivatal jelentése, Hajdúböszörmény
202. SZÁSZ A. (2009c): Út a munkához program aktuális statisztikai tájékoztatója, Hajdúböszörmény, kézirat (Ikt.sz. 5009-51.)
203. SZÁSZ A. (2010): Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 2010. évi közfoglalkoztatási terve. Előadás 2010. 01.20.

SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

A DI szabályzat értelmében figyelembe vehető publikációk:

Szabó A. (2009): Hazánk uniós csatlakozása a foglalkoztatáspolitikai tükrében. Agrártudományi közlemények (Acta Agraria Debreceniensis) DE-AMTC 34. sz. 189-199. ISSN 1587-1282

Szabó A. – Katonáné Kovács J. (2009): A magyar Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv vizsgálata a RuralJobs kutatás keretében. Agrártudományi közlemények (Acta Agraria Debreceniensis) DE-AMTC 33. sz. 77-87. ISSN 1587-1282

Szabo, A. (2012): Evaluation of labor market programs during recession in the North Great Plain region of Hungary. International Journal of Sustainable Economies Managmt. Vol 4. 38-51.pp. ISSN: 2160-9659

4. Szabó A. (2013): A közfoglalkoztatás tapasztalatai és eredményei két észak-alföldi városban. Gazdálkodás 57. évf. 4. sz. (befogadói nyilatkozat)

5. Szabó A. (2013): A közfoglalkoztatás jelentősége két gazdasági ciklus tükrében. Esély 24. évf. 3. sz. (befogadói nyilatkozat)

TOVÁBBI PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

Külföldön megjelent tudományos értekezés idegen nyelvű összefoglalóval

Novkovic, N. – Mutovdzic, B. – Szabo, E. – **Szabo, A.** (2009): Comparative analysis of animal production in Vojvodina and Hungary. In: Agroekonomika Novi Sad, Vol. 41-42. pp. 45-52. YU ISSN 0350-5928

Szabó A. (2008): Kinek jó a közfoglalkoztatás? Társadalmi erőforrások, regionális együttműködés, gazdasági integráció konferencia, 2008. november 7. Partiumi Keresztény Egyetem, Nagyváradi, Kiadványkötet 121-136.

Külföldön tartott idegen nyelvű előadás, idegen nyelvű megjelent absztrakttal

Szabó, A. – Nagy, G (2010): Analysis of the public work in a rural city. 2nd Moravian conference on Rural Research Eurorural 2010, Brno ISBN 978-80-7375-418-1 57-58.

Megjelent idegen nyelvű kutatási jelentés

Pakurár, M. – Oláh, J. – Katonáné K., J. – Hágén, D. – Vántus, A. – **Szabó, A.** (2010): New Sources of Employment to Promote the Wealth-Generating Capacity of Rural Communities. EU Framework 7 project no. 211605; Deliverable 5.1.1.

Magyarországon idegen nyelven teljes terjedelemben megjelent előadás

Szabó, A. (2009): Possibilities of local government in employment. Erdei Ferenc V. Tudományos Konferencia, 2009. szeptember 3. Kecskemét II. kötet. 835-840. ISBN 978-963-7294-73-0

Szabó, A. (2009): Analyzis of labour market positions in Serbia and in Hungary. II. Interregionális Nemzetközi Tudományos Konferencia, Dunaújváros

Magyar nyelven megjelent tudományos értekezés, idegen nyelvű összefoglaló nélkül

Béresné Mártha B.– Kvancz J. – **Szabó A.** (2011): A mezőgazdaság önellátó funkciója a vidéki közfoglalkoztatottak körében. Gazdasági és Társadalomtudományi közlemények. Nyíregyházi Főiskola GTK, 3. évf., 1. sz. 37-49. ISSN 2061-3156

Szabó A. – Béresné Mártha B. (2012): Gazdasági ciklusok és az állami beavatkozás összefüggései az 5.-dik cikluson keresztül. Gazdasági és Társadalomtudományi közlemények. Nyíregyházi Főiskola GTK (megjelenésre elfogadott)

Szabó A. (2009): Munkahelyteremtés az Új Magyarország vidékfejlesztési program aspektusában. Helyünk a világban- alföldi válaszok a globalizáció folyamataira. MTA IV. Alföld Kongresszus, 2008. november 27-28. Békéscsaba, ISBN 978-963-87155-2-4 136-142.

Magyarországon tartott magyar nyelvű előadás, lektorált idegen nyelven megjelent absztrakttal

Szabó A. (2009): Turisztikai beruházás munkahelyteremtő szerepének vizsgálata egy vidéki kistérségi központban. Agrár – és Vidékfejlesztési Szemle, 2009. Vol. 4., No. 1. pp. 68. ISSN 1788-5345

Szabó A. – Csoba J. (2009): Munkanélküliek reintegrálódási esélyei egy hátrányos kistérségben. Magyar Szociológiai társaság éves konferenciája és közgyűlése, Vátozás. Válság. Váltás.hu., 2009 november 13-14. MSZT, Budapest ISBN 978-963-886333-0-0 111.

TÁBLÁZAT - ÉS ÁBRAJEGYZÉK

1. táblázat: Kondratyev - és Poszt-Kondratyev-ciklusok fázisai	10
2. táblázat: Munkanélküliségi ráták eltérő országokban és időszakokban	14
3. táblázat: Egyes programtípusok érintettjeinek száma 2001-2009 között	53
4. táblázat: A programban résztvevők életkor szerinti csoportosítása (2008)	75
5. táblázat: A programban résztvevők jelenlegi státusz szerinti megoszlása (2008).....	79
6. táblázat: Többszöri közhasznú, közmunka programokban visszaforgatottak száma	89
7. táblázat: A regisztrált álláskeresőkre eső kiközvetítések száma 1998-2008	92
8. táblázat: A 2009. évi közfoglalkoztatásra vonatkozó terv, és a vizsgálat idején mért adatok	106
9. táblázat: A Pearson-féle korrelációs együttható értéke az iskolai végzettség és a munkajelleg-csoportok között.....	108
10. táblázat: Az UMA megkérdezett résztvevőinek életkor szerinti csoportosítása.....	113
11. Táblázat: Az UMA megkérdezett résztvevőinek családi állapota	116
12. Táblázat: Az UMA előtti bementi típusok leírása	118
13. táblázat: Az UMA programban résztvevők státusz szerinti megoszlása (2012)	125
1. ábra: A kutatás két főkomponense	5
3. ábra: A szekunder kutatás főkomponense	33
4. ábra: A debreceni vizsgálat hipotéziseinek összefoglalása.....	61
5. ábra: A hajdúböszörményi kutatás hipotézisei	66
6. ábra: Debreceni programok átlaglétsszáma 1993-1998 között	72
7. ábra: Munkaügyi Központ Hajdúböszörményi Kirendeltségén nyilvántartott álláskeresők havi átlaga (2005-2009)	100
8. ábra: Munkajelleg-csoportok szerinti besorolás	107

MELLÉKLETEK

1. Munkanélküli, munkanélküliségi ráta definiálásának aspektusai

Az értekezésben használt kulcsfogalmak meghatározása a következő.

Az **OECD és az ILO** (International Labour Office – Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) a korábbi piacgazdaságokra jellemző háztartási megkérdezésen alapuló adatgyűjtési módszert továbbfejlesztve, a 80-as években létrehozott egy egységes nemzetközi összehasonlításra alkalmas rendszert. Ez lehetővé teszi a mindenkori külső változástól független foglalkoztatottság és a munkanélküliség nyomon követését.

A Központi Statisztikai **Hivatal (KSH)** 1992-ben vezette be a hazai munkaerő-felmérést (Labour Force Survey), amely ugyanezen az elven konzisztens rétegzett mintavétellel veszi fel az adatokat, majd ezt követően becslésen alapuló adatbázist hoz létre a teljes sokaságra vonatkozóan.

A 15-74 éves népesség a vonatkozási héten végzett tevékenységét illetően gazdaságilag aktív illetve nem aktív fő kategóriába sorolható. **Gazdaságilag aktív népesség** az ILO javaslatának megfelelően mindazon személyeket foglalja magában, akik egy meghatározott időszak alatt, az előző egy hét alatt legalább egy órányi munkát végeztek, vagy rendelkeztek olyan munkahellyel, ahonnan átmenetileg (betegség miatt, szabadság miatt) voltak távol. Ez a kategória két főcsoportra különíthető; **foglalkoztatottak és a munkanélküliek**. **Munkanélkülinek** tekintendő az a személy, akire egyidejűleg érvényesek a következő feltételek:

- az adott héten (referencia időszakban) nem dolgozott (s nincs olyan munkája, amelytől átmenetileg távol volt),
- aktívan keresett munkát a megkérdezést megelőző négy hét folyamán,
- rendelkezésre áll, azaz két héten belül munkába tudna állni, ha találna megfelelő állást vagy talált már munkát, és 90 napon belül dolgozni kezd (CSABA, 1992; OECD, 2008; FÖLDESI et al., 2006).

A **munkanélküliségi ráta**, amely a munkanélküliek gazdaságilag aktív népességen belüli aránya, az OECD vagy a hazai KSH adatsora szerint becslésen alapszik, tehát nincs köze az adott személyek munkaügyi intézményrendszerrel való kapcsolatához. Az Európai Unió statisztika hivatala, az EUROSTAT adatsorai ugyancsak az ILO/KSH negyedéves munkaerő-felméréseit veszik alapul, de modellezéssel harmonizált munkanélküliségre vonatkozó statisztikát jelentet meg havonként.

A **munkanélküliség** meghatározását szolgáló **másik definíció** alapja a hazai foglalkoztatás elősegítéséről és munkanélküliek ellátásáról szóló **1991. évi IV. törvény** (Ft.), amelyet több módosítás és a végrehajtásáról szóló rendelkezés egészít ki (2005. évi LXX. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról, 18/2005 (X.18.) FMM Rendelet, 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről, 2006.CXIII. tv.).

Ennek a legfontosabb követelménye egy munkanélküli személy esetén, az ÁFSZ mai nevén az **NFSZ**-nél illetve területi szerveinél történő hivatalos regisztráció. Álláskeresőnek tekinthető az a személy (Ft. 58 §/ 5.), aki munkaviszonyban nem áll és az egyszerűsített foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével egyéb keresőtevékenységet sem folytat. Oktatási intézménynek nem nappali tagozatos hallgatója, öregségi nyugdíjra nem jogosult, valamint rehabilitációs járadékban nem részesül, munkát akar és tud vállalni, a mielőbbi elhelyezkedés érdekében, az NFSZ-nél nyilvántartásba veteti magát és együttműködik.

Végezetül a két eltérő definícióból és mérési módszerből következően a munkanélküliségi ráták eltérnek. TEPERICS (2007) szerint 2005-ben a regisztráltak közel 60%-a ILO/KSH szerint is munkanélkülinek számított, tehát a regisztráció alapján számított munkanélküliségi ráta lehet magasabb, mint a becslésen alapuló érték (KSH 2009: éves átlag szerint 10,1%, míg az akkori ÁFSZ (2009c) országos relatív mutatója 12,8% munkanélküliség ráta).

Az értekezés szakirodalmi fejezeteiben a nemzetközi összehasonlításra alkalmas ILO/KSH adatsorai szerepelnek, míg az empirikus hatásvizsgálatoknál a munkaügyi központ mikrocenzusra vonatkozó adatai.

2. MELLÉKLET

A regisztrált munkanélküliek, rászorultsági alapú ellátásokban részesülők száma, illetve a közhasznú programokban érintettek száma, és ez utóbbiak éves átlagléttszáma 1990-2010 között

Év	Regisztrált munkanélküliek száma éves átlag (fő)	Jövedelempótló támogatásban részesülők száma éves átlag (fő)	Rendszeres szociális segélyben részesülők száma (fő)	Közhasznú program érintettek száma (fő)	Résztvevők évi átlagos száma (fő)
1990	47 400	-	-	-	-
1991	227 300	-	-	10585	n.a.
1992	557 000	27 200	-	34 670	18 200
1993	671 800	123 200	-	58 675	27 619
1994	568 400	202 400	-	69 674	27 021
1995	507 700	192 900	-	86 496	24 791
1996	500 600	218 500	-	141 258	34 094
1997	470 100	193 500	-	101 208	30 780
1998	423 100	158 600	-	116 113	30 877
1999	409 500	146 700	34780	120 575	28 867
2000	390 492	115 091	47 154	93 441	23 705
2001	342 773	47 222	94 779	80 742	23 185
2002	344 901	7 001	139 707	84 498	17 751
2003	359 939	-	146 733	76 892	17 534
2004	400 597	-	163 156	63 998	14 235
2005	410 649	-	173 691	79 429	15 790
2006	403 439	-	173 132	66 403	12 953
2007	445 011	-	208 907	63 098	12259
2008	477 351	-	222 074	63 100	13590
2009	604 576	-		20 507	n.a.
2010	591 279	-		-	n.a.

Forrás: 1-3 oszlop: 1990-1999 OMKMK adatok (FAZEKAS et al. 2000) 257. 262.o.; NFSZ (2009b): 2000-2010 évi átlagok

Szociális Statisztikai Évkönyv (2002): JPT-ben és RSZS-ben részesülők átlagos létszáma 1999-2002. 66-69.o.

SZSÉ (2003): RSZS-ben részesülők átlagos létszáma 67.o.; SZSÉ (2005): 2004-2005. adatai, 67.o., SZSÉ (2007): 2006-2007. adatai 51-53.o. SZSÉ (2008): 2008 54. o.

4. oszlop: (FREY, 2002): 1991-2001 között a közhasznú programokban érintettek száma és éves átlagléttszáma 205-207.o.

(FREY et al. 2007): 2002-2006. között 142-143. o.; (TAJTI – BALOGH, 2008): 216. o. (TAJTI, 2009): 9. o.

3. MELLÉKLET: A leggyakrabban alkalmazott aktív munkaerő-piaci eszközökkel érintett munkavállalók száma 1991-2009

Aktív munkaerő-piaci eszközök által érintettek létszáma 1991-2001 között

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Munkaerő-piaci képzés	24492	60466	89251	93927	71182	71980	75993	79604	84764	88173	91519
Közhasznú képzés	10585	34670	50875	69674	86494	141258	101208	116113	120575	93441	80742
Bértámogatás	1105	11637	30366	47772	37214	29700	38497	49596	51741	50971	48189
Összesen	86472	156468	212650	272177	240543	294790	274388	309879	328522	294857	276946
Aktív munkaerő-piaci eszközök éves átlagléttszáma 1991-2001 között											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Munkaerő-piaci képzés	n.a.	n.a.	n.a.	30662	24059	20829	22750	23039	25004	26307	27187
Közhasznú képzés	n.a.	n.a.	n.a.	27021	24971	34094	30780	30877	28867	23705	23185
Bértámogatás	n.a.	n.a.	n.a.	20442	14371	12268	25762	29313	31396	27524	26547
Összesen	-	-	75864	114795	96065	98629	110725	115477	116093	102975	104752

Forrás: (FREY, 2002): 1991-2001 205-207. o.;

Aktív munkaerő-piaci eszközök által érintettek létszáma 2002-2009 között

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Munkaerő-piaci képzés	82835	82895	59894	43725	47141	41816	40102	34471
Közhasznú képzés	84498	76892	63998	79429	66403	63098	63100	20507
Bértámogatás	40838	41064	36313	37708	33150	43501	53269	20359
Összesen	273711	264656	217518	221184	192777	161455	191197	n.a.
Aktív munkaerő-piaci eszközök átlagléttszámái 2002-2009								
Munkaerő-piaci képzés	23410	25044	17919	11838	13040	11925	16424	n.a.
Közhasznú képzés	17751	17534	14235	15790	12953	12259	13590	n.a.
Bértámogatás	21693	20439	18909	18417	16935	20880	24024	n. a.
Összesen	86481	88259	75321	71648	62689	50875	65446	

Forrás: (FREY, 2002): **1991-2001** 205-207. o.; (FREY et al., 2007): **2002-2006** 142-143 o.; (TAJTI – BALOGH, 2008): **2007-2008** 26. o. (TAJTI, 2009): **2009.** 9.o.

4. MELÉKLET

Debrecen, a Tücsökzene és a 238 fős közhasznú programok interjúalanyai

Interjú száma	Interjúalany leírása
SZA-1	58 éves, nő, üzemvezető
SZA-2	42 éves, férjezett, vállalkozó
SZA-3	42 éves, nő, vezető szociális területen
SZA-4	33 éves, férjezett, GYED
SZA-5	66 éves, nő, nyugdíjas
SZA-6	37 éves, egyedülálló, adminisztrátor

Forrás: saját

5. MELLÉKLET

Hajdúböszörmény, „Út a munkához” program hatásvizsgálata során készített szakmai interjúk alanyai

VEZETŐK

Interjú száma	Interjúalany beosztása
SZA-1	Város Jegyzője
SZA-2	Szociális Osztály és Gyámhivatal osztályvezetője
SZA-3	Városüzemeltetési Intézmény vezetője
SZA-4	Városüzemeltetési Intézmény irodai vezetője
SZA-5	Városüzemeltetési Osztály vezetője
SZA-6	Városfejlesztési Osztály vezetője
SZA-7	Észak-alföldi Regionális Munkaügyi Központ Hajdúböszörményi Kirendeltségének vezetője
SZA-8	Szociális Szolgálat Családsegítő Központ dolgozója
SZA-9	Munkaerőpiaci menedzser

CSOPORTVEZETŐK

Interjú száma	Interjúalany beosztása
SZA-10	Szakmai irányító
SZA-11	Építési csoportvezető
SZA-12	Kommunális csoportvezető
SZA-13	Építési csoportvezető
SZA-14	Közfoglalkoztatás-szervező

Forrás: saját szerkesztés

6. MELLÉKLET

KIMUTATÁS

A 2009. évi közfoglalkoztatott létszám alakulásáról

	április	május	június	július	augusztus	szeptember	október	november	december
Építő	58 fő	61 fő	67 fő	67 fő	65 fő	75 fő	73 fő	67 fő	52 fő
Kommunális	108 fő	144 fő	164 fő	172 fő	187 fő	180 fő	178 fő	69 fő	95 fő
Intézmények	115 fő	156 fő	169 fő	191 fő	189 fő	170 fő	200 fő	205 fő	221 fő
Boda	12 fő	13 fő	13 fő	15 fő	13 fő	18 fő	18 fő	17 fő	19 fő
Hajdúvid	12 fő	12 fő	13 fő	12 fő	14 fő	13 fő	12 fő	12 fő	10 fő
Pród	6 fő	6 fő	7 fő	7 fő	7 fő	8 fő	8 fő	7 fő	9 fő
	311 fő	392 fő	433 fő	464 fő	475 fő	464 fő	489 fő	377 fő	406 fő

Havi átlaglétszám: 423 fő

Forrás: Hajdúböszörmény Város Önkormányzata (2010): 2010. évi közfoglalkoztatási terv. Hajdúböszörmény, 37.o.

7. MELLÉKLET/ A

Tücsökzene közmunka program és a „közhasznú” program longitudinális panelvizsgálatának kérdőíve (Debrecen)

1.Neme

- 1.férfi

2.nő

2.Születési éve: év

3.Legmagasabb iskolai végzettsége:

- 1.kevesebb, mint 8 általános
- 2. 8 általános
- 3.Szaktanisképző
- 4. gimnázium

- 5. szakközépiskola
- 6. technikum
- 7. főiskola
- 8. egyetem

4. A közfoglalkoztatás óta végzettség változás, képzés, tanulmányok:

5.Családi állapota:

- 1.házasság
- 2. élettársi kapcsolatban él
- 3. hajadon/nőtlen
- 4.elvált
- 5. özvegy

6.Gyermekeinek száma:.....fő

7.Összesen hányan élnek együtt egy háztartásban.....fő

8.Sorolja fel kérem, a közfoglalkoztatás óta hol és milyen munkahelye(ke)n dolgozott, milyen munkakörben, mennyi ideig?. Vagy álláskereső/nyugdíjas/GYES/ GYED/ egyéb ellátásban részesül stb.

9.Mire emlékszik a Tücsökzene/ közhasznú program kapcsán?

10.Mennyire volt elégedett az átmeneti foglalkoztatási lehetőséggel? (negatívumok, pozitívumok)....

11.Ha intézménybe közvetítették ki, akkor hová? (munkakör)

12.Hogyan került a programokba?.....

13.Mennyi ideig és mikor volt munkanélküli?

14.Részesült-e valamilyen ellátási formában?

15.Részt vett-e további közhasznú, közcélú-, vagy közmunkában? Mikor és mennyi ideig?

16.Hogyan ítéli meg, a közhasznú/közmunka programokban való részvétele, hozzájárult-e bármilyen módon a későbbi elhelyezkedéséhez?.....

17.Emlékszik-e valakire, akik Önnel együtt dolgoztak a programban?

18.Tartja-e a kapcsolatot valakivel, tudja-e hogy mit csinál az illető?

19.Vállalna-e újból ilyen átmeneti munkalehetőséget?

- 1, Igen
- 2, Nem

20.Milyen volt a fizetés a programban?.....

7. MELLÉKLET/ B

„Út a munkához” program vizsgálatához

1. Honnan hallott az „Út a Munkához” programról, illetve a megváltozott segélyezési, és a közmunka szabályokról? **Kérem, karikázza be válaszainak kódszámát (több válasz is lehetséges)!**

- | | | |
|---|-----------------------------|---------------------------------|
| 0. nem hallott | 1. TV, rádió újság | 2. az önkormányzat tájékoztatta |
| 3. családsegítő, munkaügyi központ tájékoztatta | 4. rokonoktól, ismerősöktől | |
| 5. egyéb helyről:..... | 6. Nem tudja | |

1.1 Mi a véleménye róla?

1.2. Részt vett-e Hajdúböszörményben a közcélú programról szóló lakossági fórumon, önkormányzati tájékoztatáson?

1. Igen 2. Nem

1.3. Honnan hallott a helyi közfoglalkoztatási programról? **Kérem, karikázza be válaszainak kódszámát (több válasz is lehetséges)!**

- | | | |
|---|-----------------------------|---------------------------------|
| 0. nem hallott | 1. helyi TV, újság | 2. az önkormányzat tájékoztatta |
| 3. családsegítő, munkaügyi központ tájékoztatta | 4. rokonoktól, ismerősöktől | |
| 5. egyéb helyről:..... | 6. Nem tudja | |

1.4 Ön az új besorolás miatt idén rendelkezésre állási támogatásra (RÁT) jogosult. **Jelenleg viszont közmunkában dolgozhat. Kérem, karikázza be a kódját**, mit gondol hogyan érintette ez az Önök családját?

1.4.1. Javított vagy rontott ez a családjuk általános helyzetén?

1. rosszabb lett 2. nem változott 3. jobb lett 4. Nem tudja

Kérem, indokolja válaszát!

1.4.2. Hogyan változtak a család anyagi bevételei:

1. csökkentek 2. nem változott 3. nőttek 4. Nem tudja

1.2.3. Ügyintézés, hivatalba járás gyakorisága (önkormányzat, munkaügyi kir.):

1. gyakoribb 2. nem változott 3. csökkent 4. Nem tudja

II. KÖZFOGLALKOZTATÁS HAJDÚBÖSZÖRMÉNYBEN

2. Ön jelenleg Hajdúböszörményben az „Út a munkához” program keretében közfoglalkoztatottként dolgozik. Munkaszerződése szerint mikor kezdődött el jelenlegi munkaviszonya?

.....év.....hónap....nap

2.1 Mikor szűnik meg a határozott időre szóló munkaviszonya?

.....év.....hónap....nap

2.2 Hány órában dolgozik a szerződés szerint? **Kérem, karikázza be a helyes válasz kódját!**

1. Napi 6 óra
2. napi 8 óra

3. A 2009. évi városi közfoglalkoztatási terv szerint a közcélú munkában elvégzendő tevékenységek szerint **4 csoportra osztották a dolgozókat**. Kérem, karikázza be a megfelelő kódszámot aszerint, hogy Ön melyikhez tartozik!

3.1 Építési csoport (folytatás 3.1.1.)

3.2 Kommunális Csoport (folytatás 3.2.1.)

3.3 Város intézményeihez kiközvetítettek csoportja (folytatás 3.3.1.)

3.4 Hajdúvid, Pród, Bodaszőlő területén dolgozók (folytatás 3.4.1.)

3.1.1. Ha Ön az **Építési / Kommunális/ Intézményi/ külterületi csoportban** dolgozik kérem, karikázza be, hogy volt-e választási lehetősége, hogy ebbe a csoportba kerüljön?

1. Igen 2. Nem

3.1.2 Ha igen: Miért éppen ezt választotta?

3.1.3 Segítette az Ön bekerülését ottani ismeretsége, vagy más kapcsolati rendszere?

1.Igen
2.Nem
3.1.4. **Ha előző években már dolgozott közfoglalkoztatottként** segítik-e Önt jelenlegi munkájában korábbi tapasztalatai?

1.Igen
2.Nem
3. 1. 5. **Ha Igen és korábbi közfoglalkoztatási program kertében is ugyanott dolgozott** mint most, akkor kérem adja meg körülbelül mikor közvetítik ki Önt először ugyanoda?
.....éve

4. Jelenleg **milyen munkakörben** (segédmunkás, lakatos, kőműves, adminisztrátor, gyermekkísérő stb.) dolgozik?.....

5. Soroljon fel elvégzendő feladatai, tevékenységei közül olyanokat, **amelyiket szívesen végez**, látja értelmét (felújítások, javítások, ügyintézés, stb.):.....

5.1. Soroljon fel elvégzendő feladatai, tevékenységei közül olyanokat, **amelyiket nem szívesen végez**, nem is látja értelmét:.....

6. Milyen az Ön **elégedettségi szintje jelenlegi munkájával**? Kérem, karikázza be a következő skálán azt az osztályzatot, amellyel kifejezi elégedettségét! 1 értéket adjon, ha egyáltalán nem elégedett, 10-t ha teljesen elégedett munkájával! 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Kérem, indokolja választát!

7. **Ön korábban dolgozott-e közmunkában, közhasznú vagy közcélú munkában, és ha igen mikor?**
Kérem, karikázza be a kódszámot!

1. Igen, közmunkában:.....alkalommal.....években
2. Igen közhasznú munkában:.....alkalommalévekben
3. Igen, közcélú munkában :..... alkalommalévekben
4. Többször is többféle típusában, nem emlékszem pontos mikor
5. nem, most dolgozok először közfoglalkoztatottként

8. **Ha Igen, azaz Ön korábban dolgozott valamelyik közfoglalkoztatási formában**, mit gondol a korábbi évhez képest **hogyan változott a mostani**:

- | | | | | |
|-------------------------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|
| 8.1 a fizetés | 1 kevesebb lett | 2 nem változott | 3 több lett | 4 nem tudja |
| 8.2 a munka tartama | 1 kevesebb | 2 nem változott | 3 több lett | 4 nem tudja |
| 8.3a munkaidő beosztás | 1rosszabb lett | 2. nem v. | 3 jobb lett | 4 nem tudja |
| 8.4 a munkakörülmények | 1 rosszabb lett | 2 nem v. | 3 jobb lett | 4 nem tudja |
| 8.5 az elvégzendő munka | 1 rosszabb lett | 2 nem v. | 3 jobb lett | 4 nem tudja |

9. **Jelenlegi munkájával illetve a közfoglalkoztatással kapcsolatban, van-e bármilyen észrevétele, kritikája, javaslata?**

III. MUNKAHELYEK- ÉLETÚT

10. Sorolja fel kérem, a jelenlegi munkája előtt az elmúlt 9 évben (2000 óta) hol és milyen munkahelye(ke)n dolgozott, milyen munkakörben, mennyi ideig, mikor szűnt meg a munkaviszonya! Ismertesse röviden, ha részt vett korábbi években különböző közfoglalkoztatási programokban. Emlékszik-e a program nevére vagy, hogy hol és mit dolgozott? Ha pályakezdő, és nemrég fejezte be tanulmányait, kérem írja le hol és milyen szakon végzett.

10. 1 Szakmájában dolgozott az elmúlt 4 évben, azaz végzettségének megfelelő munkaköre volt?

1. Igen
2. nem
3. nincs szakmám

10.2 Milyen okok vezettek legutóbbi munkaviszonyának megszűnéséhez? Többet is megjelölhet, köszönöm!

- 1.munkaszerződés lejárt
- 2.megszűnt a cég
- 3.létszámleépítés
- 4.felmondtam
5. pályakezdő
- 6.közfoglalkoztatott voltam legutóbb is, a programnak vége lett

7.egyéb indok (GYES, betegség stb.).....

10.3. Társadalombiztosítási és nyugdíj járulék fizetési kötelezettségének eleget tudott-e tenni az elmúlt 3 évben?

1. Igen

2. nem

10.4 Számítása szerint eddig körülbelül hány ledolgozott éve van, azaz **mennyi a szolgálati ideje** a későbbi nyugdíjjogosultságra?

.....év

IV. MUNKANÉLKÜLISÉG

11. Mikor regisztrált magát először életében a munkaügyi kirendeltségen, mint munkanélküli?

.....év.....hónap (körülbelül)

11.1 Azóta körülbelül, hányszor volt újra regisztrált munkanélküli?

1. 2-3

2. 4-5

3. 6-7

4. először vagyok regisztrált

11.1.1. Volt valaha nem regisztrált munkanélküli?

1.Igen.....évben

2.Nem

11.2 Mikor volt legutóbb 12 hónapnál is hosszabb ideig tartósan munkanélküli?.....év

12. Részesült-e az elmúlt 4 évben valamilyen álláskeresési támogatásban (álláskeresési járadék segély, munkanélküli járadék, vállalkozói j.)?

1. Igen

2. Nem

13. Mikortól igényelt és kapott rendszeres szociális segélyt a helyi önkormányzat Szociális Osztály és Városi Gyámhivatal részlegén?

....év.....hónap

14. Munkanélkülisége idején részt vett-e valamilyen képzésben/ átképzésben?

1.Igen

2.Nem

14.1. *Ha igen:* Mi tanult és mikor?

14.2.Kinek a szervezésében zajlott le?

1. Munkaügyi központ szervezésében

2.Saját kezdeményezésre

3.Egyéb szervezet támogatásával

14.3.Tudta-e használni az új képzettségét (bármikor) az elhelyezkedésnél?

1.Igen

2.Nem

15.Próbálkozott-e álláskereséssel munkanélküliként a jelenlegi közcélú munka előtt?

1.Igen

2.Nem

15.1-*Ha igen*, milyen módon próbált munkahelyet keresni? (Több válasz kódja is bekarikázható)

1. Munkaügyi kirendeltség közvetítésében

2. Családsegítő szolgálat segítségével

3. Önkormányzat segítségével

4. Civilszervezet segítségével

5. Újsághirdetés feladásával

6. Munkaközvetítő cég által

7. Internetes álláskereséssel

8. Ismerősök által adott tippek útján

9. Saját vállalkozás megindításával

10.Egyéb módon (külföld, stb.).....

V. KÖZFOGLALKOZTATÁS UTÁN, „VAN-E ÚT A MUNKÁHOZ”

16. Kérem, karikázza be mennyire tartja esélyesnek, hogy a közcélú munka után sikeresen **elhelyezkedjen?**

1= egyáltalán nem látom esélyét

2= talán el tudok helyezkedni

3= el fogok helyezkedni,„jelenleg is keresek

4= biztosan találok munkát, mert már biztatást is kaptam adott helyről

16.1.Ön szerint, hogy bejelentett munkát találjon és tartósan elhelyezkedjen, kitől függ elsősorban?

- 1= teljesen tőlem függ
 2= tőlem, a családom támogatásától, a környezetemtől
 3= tőlem is, de másoktól is: a gazdasági helyzettől, munkáltatóktól
 4= a helyi döntéshozóktól, az önkormányzattól
 5= kizárólag az államtól, illetve a kormánytól függ
 Egyéb:.....

17. Ha lejár a munkaszerződése, és lenne lehetősége, hogy akár 2010-ben is közcélú munkában dolgozzon vállalná?

- 1= Igen, mert dolgozhatok és fontosnak érzem magam
 2= Igen, mert pénzt kapok érte
 3= Igen, mert muszáj lesz
 4= Igen, mert jobb mint segélyen élni munka nélkül
 5= Nem, elég volt ebből ennyi

18. Kérem válaszoljon a következőkre attól függően, hogy melyik csoportban dolgozik!!

18.1. Ha Ön az **építési/ kommunális/ intézményi/ külterületi csoportban** dolgozik A közmunka során a mindennapi feladatok teljesítésével **tanult-e valami új szakismeretet**, amelyek később felhasználhatóak a munkahelykeresésben?

- 1.Igen, például.....
 2.Nem, ennyi idő nem elég

19. Végül **minősítse** kérem, mennyire segít Önnek ez a közfoglalkoztatási program későbbi elhelyezkedésben?

- 1= nem segít, nem éri meg elhelyezkedés és más szempontból sem
 2= nem éri meg elhelyezkedés szempontjából, de munkatapasztalatban igen
 3= talán segít a későbbi elhelyezkedésben
 4= megérte több szempontból is pl. kapcsolatok, munkatapasztalat, ismeretség
 5= teljesen megérte, mindenféle szempontból
 Egyéb:.....

20. Próbálkozik-e jelenleg is a közcélú munka mellett álláskereséssel?

- 1.Igen 2.Nem

20.1-Ha igen, milyen módon próbált munkahelyet keresni? (Több válasz kódja is bekarikázható)

1. Munkaügyi kirendeltség közvetítésében
2. Családsegítő szolgálat segítségével
3. Önkormányzat segítségével
4. Civilszervezet segítségével
5. Újsághirdetés feladásával
6. Munkaközvetítő cég által
7. Internetes álláskereséssel
8. Ismerősök által adott tippek útján
9. Saját vállalkozás megindításával
10. Egyéb módon.....

VI. MEZŐGAZDASÁG FOGLALKOZTATÁSI SZEREPE

21. Dolgozott-e Ön valaha mezőgazdaságban főfoglalkozásúként, azaz ez volt a legnagyobb bevételi forrása?

- 1.Igen 2.Nem

21.1.Ha Igen, kérem karikázza be kinél dolgozott: (többet is megjelölhet)

- 1.Mezőgazdasági termelőszövetkezet (rendszer váltás előtt)
- 2.mezőgazdasági társas vállalkozás (kft. Rt., mai szövetkezetek, egyéb)
- 3.Egyéni gazdaság (magánvállalkozások és családi gazdaságok)
- 4.őstermelő
- 5.egyéb:.....

21.2.Mi volt az ön munkaköre?

21.3 Van valamiféle mezőgazdasági képesítése, végzettsége?

- 1.Igen,.....
 2. Nem

22. **Mióta nem dolgozik** az ágazatban? Kérem, ha tudja adja meg az évét vagy idejét!

.....

23. Jelenleg önellátás szintjén, azaz saját szükségleteik kielégítésére végez-e Ön mezőgazdasági munkát?

1. Igen

2. Nem

23.1. **Ha igen**, kérem adja meg milyen területen végzi ezt! (Többet is megjelölhet)

1. ház körül, saját kertben

2. saját földön, hobbikertben

3. családi területen (közös, rokoni kapcsolatok)

4. bérelt területen

5. egyéb

24. Esetleges jövedelemszerzési céllal eladásra termel-e illetve feleslegét értékesíti-e?

1. Nem, ha felesleg van a családban odaadjuk

2. Igen, a felesleget eladom magán úton háztól

3. Igen, a felesleget piacon vagy termelőn keresztül értékesítem

4. Nem

24.1. Mi a tevékenységi köre?

1. növénytermesztés

2. állattenyésztés

3. ültetvény, gyümölcsös, szőlő

4. vegyes:

25. Dolgozik-e, dolgozott-e az idén szezonálisan, idény idején alkalmi munkavállalóként AM kiskönyvvvel mezőgazdaságban, (például szüretelésnél, kapálásnál)? Megfelelőt kérem karikázza be!

1. Igen

Nem

25.1. Ha nem, akkor feketén dolgozik-e, dolgozott-e az idén szezonálisan, idény idején mezőgazdaságban, (például szüretelésnél, kapálásnál)?

1. Igen

Nem

25.2. Kinek dolgozott az idén? (kérem karikázza be a megfelelőt, több is lehet)

Rokonságban

Idegen

1.a családi gazdaság

1.b családi gazdaság

2.a őstermelő

2.b. őstermelő

3.a Magánvállalkozó

3.b. Magánvállalkozó

4.a mezőgazdasági társas vállalkozás

4.b mg. társas vállalkozás

5. a. Egyéb

5.b. Egyéb

26. Ha lenne lehetősége mezőgazdaságban dolgoznia bejelentett viszonyban a közcélú munka után vállalná?

1. Igen

2. Nem

VII. ALKALMI MUNKAVÁLLALÁS

27. Ön rendelkezik-e alkalmi munkavállalói kiskönyvvvel?

1. Igen

2. Nem

28. **HA igen**, milyen rendszerességgel származik jövedelme alkalmi munkából?

1. Rendszeresen

2. Idényszerűen

3. Nagyon ritkán

29. **Mi a tapasztalata** az alkalmi munkavállalói kiskönyv használatával, a munkáltatók kedvelik-e ezt az alkalmazási formát?

30. Saját bevallása szerint körülbelül mennyivel keres többet a könyvben megadott munkabéren felül? (Arra gondolok, hogy a bélyeges értéken felül még mennyivel kap többet?)

1. +20 %

2. +21-40%

3. 40%-nál is többet kapok kézhez

4. ugyanannyit kapok kézhez

31. **Ha munkáltatója bejelentené Önt, mint állandó munkaerő elvállalná?**

1. Igen, még akkor is ha kevesebbet kapok kézhez, mert legalább lenne egy bejelentett munkaviszonyom

2. Nem, anyagilag nem érné meg ezért nem vállalnám el

32. Az Ön véleménye szerint mennyire igazak az alábbi állítások? Kérem karikázza be az adott sorhoz a megfelelő oszlopban lévő számot!

	Fekete munkára igaz	Közmunkára igaz	mindkettő	Egyik sem	Nem tudom
rosszul fizet	1	2	3	4	5
bizonytalan	1	2	3	4	5
munkának kevés az értelme	1	2	3	4	5
rosszak a munkaeszközök	1	2	3	4	5
nincs munkavédelem	1	2	3	4	5
nem ad nyugdíjbiztosítást	1	2	3	4	5
nem ad egészségbiztosítást	1	2	3	4	5
kényszerből csinálja az ember		2	3	4	5

33. Nem bejelentett munkákat mennyire kínálnak mostanában a településen (tavalyhoz képest)?

1 – kevesebb 2 ugyanannyi 3-több embert keresnek 4 nem tudom

34. Ha valaki ajánlana most nem bejelentett munkát, elvállalná-e? Kérem karikázza be!

1 – biztosan elvállalnám

2 – ha jó feltételeket, jó fizetséget ígér, elvállalnám

3 – ha a gyermekeimet el tudnám helyezni óvodában, napköziben, elvállalnám,

4 – ha helyben / közelben kínálnák, vagy megoldják a szállítást, elvállalnám.

5 – ha nem lenne más módom pénzhez jutni elvállalnám

6 – semmiképpen nem vállalnám el

7 – Nem tudom

VIII. JÖVEDELMI HELYZET

35. Most különböző jövedelemforrásokat sorolok fel. Kérem, válassza ki közülük azokat, amelyekből az elmúlt hónapban a család tagjainak jövedelme származott! A körülbelüli összegét is adja meg.

bejelentett munkából származó jövedelem	0.nem	1. igen.....Ft
Közmunkából teljes vagy részmunkaidőben	0.nem	1. igen.....Ft
mellékfoglalkozásból, másodállásból származó jövedelem	0.nem	1. igen.....Ft
vállalkozásból, üzleti tevékenységből származó jövedelem	0.nem	1. igen.....Ft
(kiskönyves) alkalmi munkából származó jövedelem	0.nem	1. igen.....Ft
nem bejelentett munkából származó jövedelem	0.nem	1. igen.....Ft
mezőgazdasági szezonmunkából származó jövedelem	0.nem	1. igen.....Ft
nyugdíj	0.nem	1. igen.....Ft
ápolási díj	0.nem	1. igen.....Ft
GYES, GYED	0.nem	1. igen.....Ft
családi pótlék	0.nem	1. igen.....Ft
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	0.nem	1. igen.....Ft
RÁT, rendelkezésre állási támogatás	0.nem	1. igen.....Ft
Rendszeres szociális segély	0.nem	1. igen.....Ft
Egyéb támogatás/segély	0.nem	1. igen.....Ft
Más bevétel:	0.nem	1. igen.....Ft

Összesen a háztartás havi jövedelme körülbelül:

IX. VÁLASZADÓI JELLEMZŐK

1. Neme:

1.férfi

2.nő

2.Születési éve: év

3. Legmagasabb iskolai végzettsége:

1.kevesebb, mint 8 általános

5. szakközépiskola

2. 8 általános

6. technikum

3.Szaktanulmányok

7. főiskola

4. gimnázium

8. egyetem

4. Családi állapota:

• 1.házas

• 2. élettársi kapcsolatban él

• 3. hajadon/nőtlen

• 4.elvált

- 5. özvegy
- Ha Hajadon, nőtlen** együtt él a szülőkkel? 1.Igen 2.Nem
5. Gyermekének száma:.....fő
6. Összesen hányan élnek együtt egy háztartásban.....fő
7. Van-e aki jelenleg **rendszeres szociális segélyt** kap a háztartásban?..... fő
- közülük hányan fő van, aki - életkora miatt (55 év feletti) lehet segélyezett fő
 - egészségi állapota miatt..... fő
 - gyerek felügyelete miatt..... fő
8. Van-e aki jelenleg rendelkezésre állási támogatást (RÁT-ot) kap..... fő
9. Van-e közöttük olyan 35 év alatti személy aki nem végezte el a nyolc általánost?
1. Igen 2. nem
10. Háztartásában ahol él, Önön kívül dolgozik-e még valaki közcélú dolgozóként? Kérem, karikázza be a kódszámot!
- | | |
|---------------------------------|----------------------|
| 1.házastárs, élettárs | 2. Idősebb családtag |
| 3. Egy háztartásban élő felnőtt | 4. Egyéb: |

8. MELLÉKLET /I.

A 191 fős minta végzettség szerinti több komponensű jellemzői

VÉGZETT-SÉG	FŐ	NEM	FŐ	KOR	ÁTLAG-ÉLETKOR	CSALÁDI ÁLLAPOT	KÖZFOGLALKOZTATÁSBAN RÉSZVÉTEL		BEMENETI TIPOLÓGIÁK (FŐ)					
							IGEN	NEM	1	2	3	4	5	6
8 általános alatti	9	nő	2	20-55 év	38,6	elvált/élettárs/ özvegy	1	1	-	-	-	2	-	-
		férfi	7				6	1	2	5	-	-	-	-
8 általános	42	nő	13	21-54 év	37,1	mindegyik kategória	5	8	3	4	-	5	1	-
		férfi	29				23	5	8	17	1	-	1	2
szakiskola	84	nő	21	20-55 év	40,0	mindegyik kategória	4	17	8	4	2	5	1	1
		férfi	63				31	32	3	18	1	-	9	2
érettségi	23	nő	19	19-57 év	34,6	mindegyik kategória	7	12	9	4	2	1	3	-
		férfi	4			egyedülállóak	-	4	2	-	2	-	-	-
felsőfokú végzettség	27	nő	22	23-59 év	30,4	mindegyik kategória	6	16	6	3	9	2	2	
		férfi	5			4 fő egyedülálló, 1 fő házас	1	3	2	-	2	-	1	-
egyéb	6	nő	4	22-56 év	35	2 fő elvált, 2 fő egyedülálló	1	3	3	-	1	-	-	-
		férfi	2			1 fő házас, 1 egyedülálló	1	1	1	-	-	-	-	-
összesen	191	nő	81	19-59 év	37,1	68 fő egyedülálló, 52 fő házас, 41 fő elvált, 23 fő élettárs, 5 fő özvegy	26	55	29	15	14	15	7	1
		férfi	110				61	49	48	41	6	-	11	4
összesen	191						87	104	77	56	20	15	18	5

Saját forrás: Bemeneti kategóriák: Típusok jelentése: 1= UMA előtt munkaviszonya volt, 2= körben forgó, 3= pályakezdő, 4= GYES-ben részesült, 5= egykor közfoglalkoztatott személy reintegrálódott, most résztvevő, 6= nem válaszolt

8. MELLÉKLET/II.

1. táblázat: Az UMA egykori résztvevői közül a reintegráltak ismérvei

VÉGZETTSÉG	NEM	FŐ	EGYÜTT (FŐ)	BEMENETI TIPOLOGIÁK (FŐ)					
				1	2	3	4	5	6
8 általános alatti	nő	-	2	-	-	-	-	-	-
	férfi	2		1	1	-	-	-	-
8 általános	nő	2	4	1	-	-	1	-	-
	férfi	2		1	-	-	-	-	1
szakiskola	nő	4	14	2	-	-	2	-	-
	férfi	10		4	3	1	-	2	-
érettségi	nő	5	7	3	-	-	1	1	-
	férfi	2		2	-	-	-	-	-
felsőfokú végzettség	nő	7	10	2	-	3	1	1	-
	férfi	3		2	-	1	-	-	-
összesen	nő	18	37	8	0	3	5	2	0
	férfi	19		10	4	2	0	2	1
				18	4	5	5	4	1

Forrás: saját felmérés, Típusok jelentése: 1= UMA előtt munkaviszonya volt, 2= körben forgó, 3= pályakezdő, 4= GYES-ben részesült, 5= egykor közfoglalkoztatott személy reintegrálódott, most résztvevő, 6= nem válaszolt

2. táblázat: A jelenleg közfoglalkoztatottak nem és a végzettség közti kereszt táblája

végzettség * nem kereszt tábla				
		nem		összesen
		férfi	nő	
végzettség	8 általános alatti	4	1	5
	8 általános	13	8	21
	szakiskola	30	8	38
	szakközépiskola	1	1	2
	érettségi	1	2	3
	felsőfokú végzettség	2	6	8
	felsőfokú szakképesítés	0	1	1
Összesen		51	27	78

Forrás: saját felmérés

3. táblázat: Közfoglalkoztatottak esetén végzettség és bemeneti tipológia közötti korreláció

Korreláció			
		végzettség	bemeneti tipológia
végzettség	Pearson-korreláció	1	-,380**
	Sig. (2-tailed)		,001
	N	78	78
bemeneti tipológia	Pearson-korreláció	-,380**	1
	Sig. (2-tailed)	,001	
	N	78	78
**. A korreláció szignifikáns 99,9%-os valószínűségi szinten (2-mintás).			

Forrás: saját felmérés

4. táblázat: A jelenleg közfoglalkoztatottak nem és a bemeneti tipológiák közti keresztábrája

bemeneti tipológia * nem keresztábrája			
Bemeneti tipológia	nem		Össz.
	férfi	nő	
1. piaci munkaviszonya volt	14	7	21
2. korábban is közfoglalkoztatott, körben forgó	27	8	35
3. pályakezdő	3	4	7
4. GYES, GYED	-	6	6
5. közfoglalkoztatott, később reintegrálódott, most újra résztvevő	6	2	8
6. Nem válaszolt	1	-	1
Összesen	51	27	78

Forrás: saját felmérés

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Ezúton szeretném köszönetemet kifejezni a *témavezetőim*nek, Dr. Nagy Géza professzor úrnak, aki annak idején érdemesnek tartott a PhD tanulmányok elkezdésére, és a dolgozat elkészítésében nyújtott szakmai segítségen túl az évek során biztosította a kutatásaim feltételeit.

Dr. habil. Csoba Judit szociológusnak, aki 2008 óta töretlenül mellettem áll és megismertette velem a társadalomtudomány hozzám közel álló szegmensét.

Ezen kívül köszönettel tartozom Dr. Szabó Gábor professor emeritusnak, aki a Doktori Iskola egykori vezetőjeként támogatta az interdiszciplináris témaválasztásomat; Prof. Dr. Popp József egyetemi tanárnak, valamint Dr. Fehér Alajosnak a szakmai segítségéért.

Köszönettel tartozom Treitl Zitának, aki a Tücsökzene közmunka program egyik vezetőjeként „megfertőzött” a közfoglalkoztatás témájával, és az érintett résztvevők kiútkeresésének harcaival. Külön szeretném megemlíteni az Észak-alföldi Regionális Munkaügyi Központ Debreceni Kirendeltség és Szolgáltató Központ részéről Dr. Jáczku Tamás engedélyét és Kovács József szakmai segítségét.

Szintén köszönet illeti meg Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának jegyzőjét, Dr. Ficsor Lászlót, aki engedélyezte az értékelő kutatás elvégzését. Hálás vagyok a Szociális Osztály és Városi Gyámhivatal vezetőjének, Szász Andreának valamint a Városüzemeltetési Intézmény részéről Dobóné Tömöri Nórának és Andorkó Erzsébetnek a szakmai segítségükért és bizalmáért.

Ez az értekezés nem születhetett volna meg a sok-sok résztvevő együttműködése nélkül, akik a kérdőívezés, és interjúkészítés során hol bánatos, hol reménykedő arccal néztek rám...Néha nehéz batyukkal küldtek el, olykor pedig a meghallgatás „szárnyait” adhattam rájuk egyszerű, tehetetlen halandóként.

Végezetül őszinte elismeréssel tartozom a családomnak, és a barátaimnak, akik türelmemmel elhordoztak ennyi ideig. Mindennek alfája és omegája viszont az Úr, aki megtartott és megmért ezen a rögzös úton. *„Az én igaz emberem pedig hitből fog élni, és ha meghátrál, nem gyönyörködik benne a lelke.”* Zsidókhhoz írt levél 10: 38

VÉGJEGYZETEK

¹ A periodicitás első fontosabb interpretációját a svájci J. C. Léonard Sismondi (1773-1842) tette közzé a „Nouveaux Principes d'économie politique” (1819) művében. Ellentétes felfogást képviselt az uralkodó klasszikus közgazdasági irányzattal szemben, miszerint a piaci erők stabil egyensúlyra törekszenek a szabad verseny árrendszerén keresztül. Sismondi az egyensúly instabilitása és a gazdasági válságok elkerülhetetlensége mellett érvelt. A szerzőt gyakran kapitalizmusellenesként tüntetik fel, ugyanis nem hitt a tőkés tulajdonviszonyok gazdasági szabadságával járó társadalmi jólétben, nem támogatta a technikai modernizációval járó gépesítést, mert a munkásosztály elnyomorodásához vezethet. Nem értett egyet az állam gazdaságpolitikai passzivitásának paradigmájával sem, hanem a **beavatkozás szükségességét vallotta**, és a közgazdászok fő feladatának a döntéshozók szakmai támogatását látta (BENKEMOUNE, 2009; FARKAS, 2009). A szerző kortársa, T. R. Malthus (1766-1834) anglikán lelkész vizsgálódása során párhuzamba állította a piac átmeneti egyensúlytalanságát, és a különböző társadalmi osztályok a tőkejavakhoz való hozzájutását. A rendelkezésre álló jövedelmet alapul véve azt feltételezte, hogy a konjunktúraingadozásokat a felhalmozódások (túlermelés) okozzák. Ő is elutasította a klasszikus Say-dogmát, miszerint a láthatatlan kéznek köszönhetően az összkínálat megteremti a maga keresletét (MEYER – SOLT, 1999; FARKAS, 2009).

² Egy ciklus egy magasabb növekedési ütemmel jellemezhető bővülés (*expansion*), és egy csökkenő összehúzódas (*contraction*) szakaszából áll. A két szakaszt a felső csúcspont (*peak*) és az alsó mélypont (*trough*) határolja el egymástól, ezért teljes ciklusnak az ingadozások csúcsponttól csúcspontig (vagy az ellenkezője) tartó fluktuációja tekinthető. A főszakaszok tovább bonthatóak; a trendhez képest a negatív irányba történő összehúzódas a visszaesés (hanyatlás) és depresszió fázisa, míg a bővülést megélénkülés és prosperitás adja (MEYER – SOLT, 1999; LŐCSEI, 2010). (OECD terminológiája szerint az egyes fázisok: downturn, slowdown, recovery, expansion, az EU szerint: downswing, contraction, upswing, expansion)

³ Első intézeti formája az Egyesült Államokban megalapított **NBER** volt (*National Bureau of Economic Research*), ahol Burns és Mitchell közgazdászok összeállították a gazdasági teljesítmény mérésére szolgáló rövid távú gazdasági jelzőszámok (**short term economic indicator**) rendszerét. Mindez hosszabb módszertani finomításokkal alkalmassá vált komplex elemzések kivitelezéséhez a II. világháború után, amelye átvett az OECD is, így nemzetközileg összehasonlítható adatsorok felállítására nyílt lehetőség. A nemzetközi standard indexek mellett több államban is készítenek saját összevont konjunktúra-indexeket lakossági és vállalati konjunktúra felméréshez, például hazánkban a konjunktúrakutatásban érintett GKI, a Kopint-TÁRKI és az ECOSTAT. Ezeknek az elsődleges célja a nemzetállami teljesítmények tendenciájának meghatározásán túl a világszintű konjunkturális és recessziós szakaszok elkülönítése, illetve előrejelzése. Mindezek az információk felbecsülhetetlenek a kormányok, illetve a döntéshozók számára, hiszen egy-egy gazdasági beavatkozással számtalan pozitív hatást érhetnek el megakadályozva, illetve enyhítve a nagyobb veszteségek bekövetkeztét (LŐCSEI, 2010). Ugyanakkor a konjunktúrakutatók többnyire egységes álláspontja szerint a ciklusok meglétével kapcsolatos **tudományos bizonyítás kritikus kísérletnek** számít, például Friedman szerint a hullámzások nem nevezhetők igazi ciklusoknak, mert nincs igazán kezdetük és végük. BRÓDY (1994, 2007) erről azt írta, hogy a ciklusok azonosítását sokszor korlátozhatja a megfelelően hosszú (minimum 100 év) adatsorok hiánya. Egy adott ciklus rendszeresen visszatérőnek csak akkor tekinthető, ha hosszú idősorokon kellőképpen nyomon követhető, illetve a gazdaság ágazati mérlegeiben is megtalálható.

A leggyakoribb nemzetközi jelzőszámok; a GDP, munkanélküliség, foglalkoztatás, kamatláb, beruházás, fogyasztás, jövedelem mutatói stb. A GDP mellett a munkanélküliségi rátának volt mindig is szignifikáns szerepe egy-egy ország gazdasági jellemzésében (BERRIDGE, 1923; MURAKÖZY, 2010; RAPPEPORT, 2010). A jelzőszámok többféleképpen csoportosíthatóak,

attól függően hogyan viszonyulnak a ciklust leíró referencia idősorhoz (leggyakrabban a GDP-hez képest). A fókuszban lévő **munkanélküliségi ráta anticiklikus**, ugyanis ellentétes irányban mozog a referenciasort jelentő GDP-hez képest. Másik megközelítés szerint lemaradó vagy késve reagáló jelzőszámnak tekinthető (*lagging indicator*), mert a gazdasági teljesítményváltozást időben eltolva követi.

⁴ Rövid ciklusok:

- Egy évnél rövidebbek, úgynevezett szezonális ingadozások például a pénzügyi szférában. Néhány év kiterjedésűek is lehetnek, amelyekhez többek között az empirikusan bizonyított sertésciklus (Kornai J.) is tartozik (MEYER – SOLT, 1999).
- Kitchin-ciklus (leltár-ciklus): J. Kitchin (1923) az amerikai és brit kamatlábváltozások méréséből 10-40 hónapos ciklusok ismétlődését fedezte fel. A készletekbe történő befektetések mozgatják.

Közepes ciklusok:

- A C. Juglar francia közgazdásról (1962) elnevezett Juglar-ciklusok (állóeszköz-ciklus) 7-11 év terjedelműek, aki a posztindusztriális gazdaságok beruházásairól szóló statisztikai idősorokat elemezte. Megállapítása szerint a ciklikusság a termelőberendezések amortizációjával, és cseréjével függött össze.
- A Kuznets-ciklusok (más néven építési ciklusok) 18-22 évente ismétlődő válságot mutatnak, amelyeket S. Kuznets (1901-1985, 1971 Nobel-díj) az építőipar és a hajógyártás kibocsátásának analízise során feltárt összefüggések alapján írt le (MEYER – SOLT, 1999; KEHL – SIPOS, 2007; LŐCSEI, 2010). A közepes ciklusokkal foglalkozó szerzők többnyire egymástól függetlenül eltérő ágazatok stock (készletek, állóeszköz) és flow (beruházás, GDP) változóinak periodicitását fedezték fel.

Hosszú ciklusok:

- N. Kondratyev (1892-1938) szovjet közgazdász már az 1920-as években különböző gazdasági indexek (ár, kamatláb, külker, szén- és nyersvas termelés) ciklikus rendszerességét figyelte meg a történelmi feljegyzések alapján, és leírta a növekedési és hanyatlási fázisaikat. Magát a kilengést (oszcilláció) 50 évre becsülte, és később a „*Hosszú távú ciklusok a gazdaságban*” című tanulmánya (1935) alapján hosszú ciklusoknak nevezték el ezeket. Kortársai közül érdemes megemlíteni J. van Gelderen-t (1913), vagy W.H. Beveridge-t, aki a búza árindexéből egy közel 54 éves, hosszú ciklus létezését fedezte fel a szovjet közgazdásztól függetlenül. Az ilyen ciklusokat általában a mozgó átlagolás módszerével különítik el a rövidebbektől, amely során egy a trendtől független adatsor változást követik (KOROTAYEV – TSIREL, 2010). Az eddig felsorolt ciklusok mindegyikét kivéve a Kuznets típust Schumpeter nevezte el.

Szekuláris ciklusok, vagy szuperciklusok:

- Ezek akár több száz évre is kivetíthetők, és gazdaságtörténészek szerint nagy gazdasági-társadalmi változások okozzák. Kutatók széles köre (Kuczynski, B.F. Simiand, D.S. Price) foglalkozik a szuperciklusokkal. A hazai közgazdászok közül BRÓDY (1994) matematikai módszerekkel próbálta nyomon követni a létezését, és az „*Ódonászat, avagy a kétszáz éves ciklus?*” értekezésében a hazai könyvek története (bibliometria) alapján számolt be róla. Számba vette a megtalálható magyar ősnymtatványokat (kb. 3500 tétel) 1465-től egészen 1991-ig (Az első ismert magyar könyv, Hess András műhelyében elkészült: *Chronica Hungarorum*, 1472). Eszerint a kiadott és a forgalomba hozott könyvek számának növekedési rátája jól közelíti a GDP növekedés ütemét, és az idősorok között számított korreláció (0,97) magas. Ugyanakkor a kétszázéves ciklus létezését nem lehet határozottan bizonyítani.

⁵ A ciklusok kiváltó okait a makroökonómiai modellek egymástól eltérően magyarázzák. A **klasszikus** irányzat képviselői (J.B. Say, J. Mill, K. Marx, D. Ricardo) az ingadozásokat többnyire az összkibocsátás és a jövedelem változásával mérik. A tipikus példa a **keresletből levezetett túlermelési válság**. A ciklus első szakaszában a vállalati készletek felélését

követően új termelékenységnövelő technikákat vezetnek be, amely magával vonzza a foglalkoztatás növekedését és új termelő kapacitások beállítását, illetve az értékesítés, jövedelem expanzióját. A jövedelmekből egy idő után tőkefelhalmozódás realizálódik, s ez a felesleg a pénzügyi, tőzsdei, és termelési-szolgáltatási piacon „buborékok” kialakulásához vezet. A termelés, **foglalkoztatás**, jövedelem, beruházás és a kereslet növekedése egymással szinkronban előbb utóbb maximalizálódik, és **korlátokba ütközik** (teljes foglalkoztatás). Ezután a kereslet csökkenése egy felerősödő folyamatként hanyatlásba vált át. Bekövetkezik a bizalomvesztésként jelentkező válság, „a buborékok kipukkadnak”, és elindul egy nagymértékű tőkevesztés. A trendvonal alatti összkibocsátás közismert kísérőjelenségei; a zuhanó tőzsdék, részvényárfolyamok, vagy ingatlanárak csökkenése, a **munkanélküliség növekedése**, a kihasználatlan kapacitások, a nem szándékolt készletek felhalmozódása, stb. A történelemben egy-egy korszakhatárt úgynevezett **csomópontválságokkal** különítettek el a kutatók, amikor is a kapitalista gazdaság már nem tudott a korábbi rendszerben működni, hanem új megoldások és struktúrák bevezetésének szükségét követelte. Ezért is nevezte SCHUMPETER (1942) „teremtő pusztításnak” a válságokat, amely szófordulat évszázadok óta számtalan híres művész filozófiájának is az alapja. A ciklus mélypontjánál fordulat következik be, a termelést meghaladó kereslet növekedésével (túlkereslet) a megélénkülés fázisába lép. A felesleges kapacitások eltűnése után lassan helyreáll az egyensúly, megteremtve az új ciklus indulásának lehetőségét.

A XIX. században a klasszikus irányzatot felváltó **neoklasszikus** konjunktúraelméletek az ingadozásokat a kapacitások teljes kihasználása és a teljes foglalkoztatás feltétele mellett magyarázták. A ciklikusság hátterében három eltérő tényezőcsoportot azonosítottak; monetáris tényezők változását, a beruházások túlsúlyára építő (Knut Wicksell (1851-1926) nézetei), és az elégtelen fogyasztásra hivatkozó elméleteket.

A **keynesiánus** konjunktúraelméleteknél ugyanúgy a kereslet növekedéséről van szó, viszont a fluktuációt a beruházások változásaira vezetik vissza, amelyet mindig különböző tényezők és külső korlátok alakítanak. A beruházások ingadozásánál érvényesül a multiplikátor és az akcelerátor hatás, amelyet elsőként P. A. Samuelson ismertetett a modelljében (MEYER – SOLT, 1999; FARKAS, 2009).

⁶ Már korábban is volt néhány kísérlet a spektrál-analízis alkalmazására a hosszú ciklusok világtermelésben való jelenlétének bizonyításra. Kuczynski megerősítette ugyan a K-ciklus hipotézisét a világ agrártermelésének mutatószámait vizsgálva 1850 és 1975 között, viszont hozzáfűzte „nem zárható ki a korábbi 60 éves ciklusok véletlenszerűségének lehetősége” (KUCZYNSKI, 1978; 81-82.o.)

⁷ Ennek a nyertes ágazatnak már a rendszerváltás előtt is magas fizetőképes kereslete volt a különböző számítástechnikai, kommunikációs eszközök iránt, amelyekhez csak az ideológiai, kereskedelmi és egyéb korlátok megszűnését követően lehetett hozzájutni.

⁸ Az állami beavatkozás klasszikus példája, a demokrata F. Rooseveltnéhez fűződő amerikai **New Deal program**. Ez egy komplex csomag megvalósítását jelentette, amely a munkanélküliségtől kezdve a mezőgazdaságig számos területére vonatkozott. **Roosevelt jobb keze, Keynes** olyan intézkedéseket javasolt, mint például: a vállalatok államosítása, a nemzeti jövedelem újraelosztása, nagymértékű infrastrukturális beruházások, közmunka programok indítása. Az eszközrendszer együttese a már leírt nagyvolumenű keresletorientált gazdaságpolitika kiépítését szorgalmazta, amelynek sikere mai napig tanúság. Ezzel szemben **Németországban Hitler** megrögzött birodalmi ideológiája szerint a gazdaságot a hadiipar egyoldalú fejlesztésével lendítette fel, amely a háborút követően visszaütött. Szovjetunió pedig a volt KGST országaival együtt a szocializmus rendszerét építette ki, amely eleve kudarca ítéelve rövid pórázán tartotta a piacokat.

⁹ **Az állam aktív szerepvállalására** Keynes előtt már T. R. Malthus (1766-1834) anglikán lelkes is utalt, a „Tanulmány a népesedés törvényéről” (1798) utópisztikus művében. A népesedés mértani sorát és az élelmiszertermelés növekedését összevetve megállapította, hogy egyre több emberre egyre kevesebb élelem jut. Az államnak ezért fontos kötelessége a népesedés természeti (háborúk, járvány, éhínség) korlátai mellett annak mesterséges (későn kötött házasság, szexuális tartózkodás) fékekkel történő megállítása. Ellenezte a szegények szociális támogatását is, mert ezzel csak konzerválják a meglévő helyzetet, helyette az oktatás, kiemelés, nevelés terén kell beavatkozni. (MEYER – SOLT, 1999; FARKAS, 2009).

Kortársa, A. **Hamilton** (1755-1804) jogász, politikai filozófus, közgazdász, az amerikai alapító atyák egyike, és egyben az USA első pénzügyminisztere számos művében nyilatkozott a beavatkozásról. A kor közgazdasági felfogásával szemben az alakuló **amerikai állam kormányzatának aktív szerepet** szánt, és több programot is kidolgozott például az államadósság fedezetének biztosítására, vagy a hazai gazdaság megerősítésre. A konjunktúraciklusok szempontjából munkásságát nem lehet konkrét ciklushoz kötni, de kétség kívül a háború utáni függetlenségét kivívott amerikai állam gazdaságának az alapvető struktúrák hiányában a beavatkozást tanácsolta. Az aktív gazdaságfejlesztési intézkedésekről alkotott nézetei nagy visszhangot váltottak ki a XIX. század Amerikai Közgazdasági Iskolában, később pedig nemcsak Amerika, hanem Japán gazdasági nagyhatalommá válásának alaptanát jelentették (ÁRVAI, 2010).

¹⁰ **Keynes elméletének igazolásában** kétség kívül a 3. K-ciklus válságára (1929-33) válaszul adott amerikai New Deal program kiemelkedő szerepet játszott. Megdőlni látszottak az uralkodó klasszikus elmélet piac önszabályozó mechanizmusára vonatkozó axiómái, R. L. Heilbroner emlékei szerint: „Egy ideig Keynes és gazdasági eszméi az eretnekséghez veszélyesen közelinek tündek.”(ERDŐS, 2006, 107. o.). Fő művében „A foglalkoztatás, kamatláb és pénz általános elméletéről” (1936) (*The General Theory of Employment, Interest, and Money London, Macmillan, 1936. Magyarul: Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1965*) kifejti, hogy a klasszikus paradigmával ellentétben a kereslet termeti meg a saját kínálatát, ezért tartós egyensúlytalanságok (tartós válságok) alakulhatnak ki. A munkaerő-piaci egyensúly esetén az aggregált keresletet determinisztikus tényezőnek tartotta, amely meghatározza a szükséges keresletet és a túlkínálatot, a munkanélküliek számát. Kínálat oldalról ugyanis nem értett egyet a reálbérek rugalmasságának feltételével, mert a munkavállalók a reálbérek esése mellett sem csökkentik a munkaerő-kínálatukat, ugyanis sok esetben hitelek és fix kiadásaik fogságában vannak. A teljes foglalkoztatás tehát nem tud megvalósulni, ennek eléréséhez aktív kormányzati politika szükséges. A kapitalista gazdaságokra jellemző egy adott munkanélküliségi szint, sőt tartósan kialakulhat a nagyarányú kapacitástöbblet. A modern monetaristák ezért is nevezik a keynesizmust a depresszió gazdaságtanának (FARKAS, 2009).

11 Az 1960-as évek végén jelentkező inflációs problémák, államok eladósodása, vagy a költségvetési deficit megjelenésével a keynesi gazdaságpolitika elégtelennek bizonyult. Fontos bírálói a **chicagói iskola képviselői** (C. Merriam, H. Gossnel, H. Laswell, M. Friedman) közül kerültek ki. Paradigmáik szerint a gazdaságban az egyének racionálisan döntenek, működik a piac önszabályozó mechanizmusa, csekély állami beavatkozásra, alacsony adókra, és minimális költségvetésre van szükség. A chicagói iskola kudarcát a Chile-i Pinochet diktatúra bizonyítja, amikor is a liberális gazdaságpolitika hatalmas egyenlőtlenséget eredményezett (MONBIOT, 2010).

¹² A **zsidó-keresztény kultúra** alapvető etikai elvei az ószövetségi közösség szegényekről való felelősségvállalása, és az újszövetségi személyválogatás nélküli felebaráti szeretet gyakorlása (3 Mózes 19: 9-10; Pld 11: 24-25; Lukács 6: 30-31). A mai modern piacgazdaságban használt közfoglalkoztatási formák elődje, a **kényszermunka**, már a 14. században létezett. Később Angliából terjedt el a 16 századtól kezdve a büntetés végrehajtás eszközeként számontartott amszterdami **dologház** modell. A koldus-tárházakba szorult csavargók, és munkanélküliek

megjobbítási szándékai hatástalanok voltak, viszont az akkori társadalomban megpróbálták ezzel bűnözőként stigmatizálni a tétlen szegényeket (CASTEL, 1993; FERGE, 1996c). A történelemben visszatérő szélsőséges megnyilvánulások táptalaja sokszor egy-egy recesszió. A francia szociológus, Castel az évszázadok alatt megkövesedett kényszermunkáról a következőket írta. „Az a tény, hogy a csavargás és a munkaképesek koldulása ellen hozott intézkedések öt évszázadon keresztül örökösen felbukkantak, ez önmagában is jól mutatja, hogy bár szentül hittek elrettentő hatásukban, s így jogosultságukban is, a megtorlásra mindig tehetetlennek bizonyultak, hiszen a lehetetlent kívánták elérni: azt, hogy munkára fogják azokat, akik mindenképpen ki voltak zárva a munkalehetőségekből” (CASTEL, 1993, 8. o.).

¹³ Az ALMP elterjedésével egyre inkább szükségessé vált az egységes módszertani rendszer kidolgozása, amely lehetővé teszi az aktív eszközök alkalmazásának nemzetközi összehasonlítását. Az OECD-nek és további nemzetközi szervezeteknek köszönhetően számszerűsíthetővé vált, hogy **különböző fejlettségű és gazdasági struktúrájú országok mennyit költenek** évente ezekre a GDP %-ban, illetve az alkalmazásuk mögött felfedezhető-e a ciklikusság. Az aktívákra fordított összegek szerint **3 kategória különböztethető meg**; magas, közepes, alacsony költségű országcsoportok. A 90-es évek recessziójában az északi jóléti államok többsége magas kategóriába tartozott Dánia, Finn-, vagy Svédország a GDP 1,5-2,3%-os arányával, míg a közepes kategóriában minimum 1% (Francia-, Németország, Belgium) a jellemző. Az **alacsony típusba a poszt szocialista országok** (Magyarország, 1993: 0,61%, Lengyelország; 0,38%), illetve Nagy-Britannia és az eltérő jóléti modellel rendelkező USA vagy Japán sorolhatóak. Az OECD súlyozatlan átlaga a recesszió mélypontján (1993) 1,08% értékű (FREY, 1993; DAR – TZANNATOS, 1999; EMPLOYMENT OUTLOOK, 1993b). Ezek alapján egy **adott ország fejlettsége és munkaerő-piaci eszközökre fordított kiadásai között nem lehet egyértelmű lineáris összefüggést** megállapítani, azaz minél fejlettebb egy ország, nem biztos, hogy többet költ az aktív eszközökre. A konkrét magyarázatát az eltérő jóléti modellek összehasonlítása adhatná meg.

Az egyes ALMP-k közötti preferenciáról, azaz melyik ország milyen típusú eszközökre mennyit költött, DAR és TZANNATOS (1999) vizsgálatot folytatott. A meghatározó főtípusok átlagos aránya: a **képzés** 51,1%, a munkaerő-piaci szolgáltatások 22,3%, és a **közhasznú programok** 18%. Az egyes országok ettől eltérően támogatták ezeket, például átlagon felüli volt a képzések támogatása Dániában (77%), USA-ban és Svédországban, míg a közhasznú programok Belgiumban (40,7%) a legkedveltebbek. **Recesszió idején** a gazdasági ciklusok működéséből fakadóan a keresletnövekedés, a befektetés lendítheti tovább a gazdaságot. **A humántőke fejlesztés** (piaci igényeken alapuló képzések támogatása) éppen ezért a gazdasági növekedés egyik kulcsa lehet, amelyet számos magas foglalkoztatási szintet elérő ország alkalmazott. Svédországban a pályakezdő fiatalokat speciális képzésekkel vezették be a munka világába, egyfajta védőhálóként használva a munkanélküliség elkerülése érdekében (CSOBA, 2000; BOONE – OURS, 2004; BAKSA, 2008b).

¹⁴ **Mi mozgatja a világgazdaságot?** Mára egyértelműen érzékelhető, hogy a világgazdaságban olyan korlátokat bontottak le a neoliberális világrend égisze alatt, amelyek korábban védelemként szolgáltak. Legyengült nemzetállamok, nyílt nemzetközi piacok, a tőke szabad áramlása, a tőkecentralizáció, a globális aránytalanságok stb. csupán néhány jellemző. Egyetértve FARKAS (2009) megállapításával, miszerint a világot egy **szűk nemzetközi hatalmi elit** (befektetési társaságok, bankok, TNC-k) irányítja a saját érdekei szerint, fontos megnevezni talán az egyik legfőbb okát mindennek. Maga J. M. Keynes is azt állította, az 1936-os alapművében, hogy az ember alapvetőleg egy „*animal spirit*”, azaz döntéseit ösztönszerűen hozza meg. A híres Nobel-díjas G. A. Akerlof 2009-ban megjelent könyvében ugyanezt erősítette meg, miszerint a világgazdasági válságot az ember állati ösöktől örökölt spekulatív döntési stratégiája okozta (SHILLER – AKERLOF, 2009). A kizsákmányolás, vagy az uralkodni vágyás ösztönének megnyilatkozása lehet akár az is, hogy a szűk nemzetközi hatalmi érdekek (hitelező bankok) a fejlett országok számára a neoliberális elvvel szemben

gazdaságélénkítését támogatják hatalmas összegekkel, míg a kiszolgáltatottabb, eladósodott, és közepesen fejlett országoktól (a neoliberális elveket betartatva) megszorítások végrehajtását követelik (FARKAS, 2009). Megoldásként Stiglitz, Nobel-díjas közgazdász (2001) az állam offenzívebb szerepvállalását hangsúlyozta „A pénzügyi válság általános kezelési technikáiról szóló művében”; a be- és kimenő forró tőke adóztatása, a valutaárfolyam rögzítése, a bankok szabályozása, a vállalati csődeljárások módosítása a munkahelyek megtartása érdekében (ÁRVAI, 2010).

¹⁵ Az akkori fejlett világpiaci hatalommal rendelkező Anglia és a gyengébb Németország kereskedelmi kapcsolatát elemezve List az állami beavatkozás szükségességét próbálta szorgalmazni.

¹⁶ Mindezekon túl még számos mindkét recesszió idején tapasztalt **felerősödő negatív gazdasági, társadalmi és természeti jelenségek** sorát lehetne részletezni, például; a növekedés lelassulása, egyensúlyi zavarok, fogyasztás csökkentése, alulfoglalkoztatottság, bűnözés, deviáns és szélsőséges megnyilvánulások, szegénység, nyitott szociális olló, slumosodás, bizalomhiány, szélsőséges időjárási jelenségek, globális felmelegedés. A legutóbbi válságban új folyamatok jelentkeztek; a nemzetállamok elerőtlenedése, jóléti állami szerepvállalás csökkenése, állami bevételek drasztikus csökkenése, szakszervezetek befolyásának térvesztése, nemzetközi kereskedelmi és fizetési mérleg egyensúlytalansága. Továbbá a jövedelmi különbségek (Gini-koefficienssel mért) növekedése, korrupciók, tőkefelhalmozódás, adósságállomány, a pénzügyi és termelő tőke összefonódása, a pénzbefektetések spekulációs jövedelme meghaladja a termelő tőke jövedelmét (KORNAI, 1994; FALUSINÉ, 1999; CSATH 2001; FARKAS, 2009).

¹⁷ Amerikában nagyfokú keresletösztönző intézkedéseket vezettek be, például megnövelt K+F támogatásokkal ösztönözték a zöld beruházásokat (megújuló energiaforrások technológiai fejlesztése), amelyet Schumpeter innováció elmélete szerint a jövőbeli kitörési lehetőségek egyikeként emlegetnek.

¹⁸ A korábban **magas kategóriába tartozó országok most 30-50%-kal csökkentették a kiadásait**; Belgium a GDP 1,28%-át, Dánia 1,35%-át, Finnország 0,91%-át. Megszűnt a közepes kategória, és legtöbbször a GDP 0,2-0,3%-át fordították az eszközökre. Az **OECD átlaga 0,57% volt**, közel fele az előző recesszió értéknek (OECD, 2008). A passzív eszközökre arányait tekintve még mindig többet fordítottak, de ez is elmaradt az előzőhöz képest (például Dánia, 1993. 5,45% 2008: 1,22%). Az aktívák kiadásának GDP-hez viszonyított aránya továbbra is alacsony hazánkban (FREY et al., 2011).

¹⁹ 1998-tól a két baloldali ciklust követően a kormányváltással megszűnt a MüM, a feladatait decentralizálták a különböző minisztériumok között, ezzel elveszítve a rendszerben való hatékony működés garanciáját. Két év múlva a hatalmon lévő jobboldali kormány tanulva hibájából, az egységesítés szellemében a munkaügyet a **Gazdasági Minisztérium** hatáskörébe rendeltelte. „Az eddigi szociális szempontú foglalkoztatási, munkanélküliségi politikát fel kell váltani a gazdasági növekedés által motivált, a rendelkezésre álló eszközrendszerrel alapvetően egy kézben összpontosító foglalkoztatáspolitikával” (FREY, 2002, 187. o.). 2002-2010 között, a **szocialista-szabaddemokrata kormánykoalíció** szintén egy centralizált struktúrát tartott fenn (Szociális és Munkaügyi Minisztérium). Napjaink rendszerváltozás utáni kilencedik kormánya egy szűkített minisztériumi struktúrát állított fel, és a foglalkoztatáspolitikát a Nemzetgazdasági Minisztérium hatáskörébe került.

²⁰ Az OMK az elmúlt két évtized során többször átalakult, ezek közül a legnagyobb strukturális változást a 2001-ben létrejövő EU konform Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) jelentette, amely felváltotta a korábbi munkaügyi központokat. Jelenleg Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat

(NFSZ) keretében Foglalkoztatási Hivatal (National Employment Office) működik az alárendelt munkaügyi kirendeltségekkel (MATOLCSY, 2010). (az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 88§ alapító okirata)

²¹ Ennek köszönhetően számtalan vállalat kapott munkahely-teremtési támogatást, vagy hatalmas munka nélkül lévő réteg számára jól jött a munkanélküli ellátás, mint „ingyen” segély, amelyek mellett a fekete gazdaságban jelentős jövedelemtermelő tevékenységet folytathattak ellenőrzés hiányában.

²² A hazai eszközöket is be lehet sorolni a nemzetközi ALMP (5) kategóriákba. *1995. július 1-jén megszűnt, **1997. január 1. hatályát veszti, majd 2003-tól újra él, *** 1997-ben bevezették, **** 1998.márciustól, ¹1997-ben bevezették és 2000-2002 között szünetelt, ²1994-ben vezették be 2007-ben megszűnt, ³2007-ben összevonták a két típust, ⁴2010-ben kivonták, ⁵1999. bevezetése

²³ Munkanélküli-járadék, előnyugdój, pályakezdők munkanélküli segélye (1996. július 1-ig élt)

²⁴ **Rászorultsági alapuló, diszkrecionális ellátás:** A nemzetközi definíció szerint a jövedelem (esetleg vagyon) vizsgálatához kötött támogatások, közismertebb nevén a segélyek (BARR, 1992; SEMJÉN, 1996; FIRLE – SZABÓ, 2007).

²⁵ Empirikus kutatások bizonyítják, hogy a szigorú törvényi előírások **gúzsba kötötték** a magas szociális költségvetéssel rendelkező **helyi önkormányzatokat**. A települések a földrajzi elhelyezkedés viszonylatában eltérő fejlettségi szinttel rendelkeznek, továbbá minél kisebb egy település annál nagyobb az ellátandók száma. A jogosultak száma 1992-1994 között közel 8-szorosára emelkedett, azaz egyre többen szorultak ki az elsődleges munkaerőpiacról és csak az önkormányzattól várhattak segítséget.

²⁶ A törvény meghatározta az **ellátás nagyságának kritériumát**, miszerint az illető családjában az egy főre eső havi jövedelem nem haladhatta meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-át, és a jövedelempótlás mértéke maximum eddig történhet.

²⁷ Ugyanez a jelenség erősödött fel a 2008-as válság idején is (BAKSA, 2008a).

²⁸ A két alapot 1996-ban Munkaerő-piaci Alap (MpA) néven állami elkülönített pénzalapként centralizálták, a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testület (MAT) hatáskörében. Napjaink kormánya a centralizációra törekedve számos változtatást vezetett be jelentős forráselvonások mellett (FREY, 2002; BÁNSÁGI, 2000; NFSZ, 2009b).

²⁹ A segélyezettek számára az együttműködési kötelezettség 2000 májusát követően vált ténylegessé. Szalai Erzsébet szociológus szerint „A gondolat, hogy munka és segély összekapcsolódik, azóta létezik, amióta szociális törvény” (KAJER, 2009).

³⁰ **Az 1990. évi LXV. törvény** a helyi önkormányzatokról alapján az elvégzett munkával lehetőségük van az infrastrukturális hiányosságok pótlására is, hiszen egy-egy településfejlesztési elképzeléshez potenciális munkaerő-kínálatot jelenthet a célcsoport, amennyiben ennek a költségelszámolása megengedi a foglalkoztatásukat.

³¹ Európában a közmunkát a középkorban kezdték le alkalmazni dologházak formájában, egyfajta **büntetés végrehajtás eszközeként**. Hazánkban **Szempcen** nyílt meg az első (1772) dologház Mária Terézia engedélyével. A mai elődjét jelentő formáját az **1870. évi királyi törvény** adta: „10.§ A jelen törvény 7.§-ban érintett teendők tervezésére és kivitelének

vezetésére, valamint a 7. és 8. §. szerint alkotandó fővárosi pénzalap kezelésére "Fővárosi közmunkák tanácsa" cím alatt külön állandó közeg rendeltetik felállíttatni. 11. § E fővárosi közmunkák tanácsa egy elnökből s ha szükségesnek mutatkoznék, egy alelnökből és 18 rendes tagból áll" (1870. évi X. törvénycikk). Az új Tanács szakmunkások, és szakipari tevékenységet folytató mesterek százait toborozta össze egy-egy nagyobb beruházáshoz az új főváros építészeti és infrastrukturális arculatának kiépítésére (Duna folyam szabályozása, közlekedés, hidak építése, Lánchíd megváltása), és mintegy 24 millió forintos állami kölcsönből finanszírozta ezeket (DÉRY, 1995; HALMOS, 1999).

³² A közmunkaprogramok támogatási rendjéről

³³ **közvetlen költségek típusa:** munkabér és a járulékok; munkaruhák, védőeszközök, munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló jogszabály szerint a munkaadót terhelő utazási költségek, munkaalkalmassági vizsgálatok, és a program megszervezésben és irányításban felmerült költségek

³⁴ A **felajánlott munkakört** adott személy jogilag akkor volt köteles elfogadni, ha a felajánlott kereset elérte a mindenkori minimálbért, továbbá megfelelt a munkanélküli szakképzettségének, illetve szakmai gyakorlatának (1991. évi IV. törvény, 16/A§).

³⁵ 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet: az idősebb álláskereső foglalkoztatásának segítette azzal, hogy a 45. illetve 50. életévét betöltött személy esetében növelte a foglalkoztatás időtartamát (legfeljebb 1,5/2 évre).

³⁶ 2005-től a családsegítő szolgálatok segítségével egyénre szabott beilleszkedési programokat készítenek a hátrányos helyzetűek támogatására és a komplex problémák kezelésére.

³⁷ A közcélú foglalkoztatással kapcsolatos elszámolást az egyes pénzbeli szociális ellátások elszámolásának szabályairól szóló 62/2006. (III.27.) Korm. rendelet határozza meg.

³⁸ 2001-ben 3000Ft/nap/fő, 2002-ben 3490Ft, 2008-ban 3900Ft/nap/fő

³⁹ 2004. évi CXXXVI: törvény

⁴⁰ Az önkormányzatokat érintően a pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokkal kapcsolatos korábbi végrehajtással szóló 341/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet, a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény, a foglalkoztatás bővítése és rugalmasabbá tétele érdekében szükséges intézkedésekről szóló 2005. évi CLXXX. törvény, és a 2004. évi CXXIII. törvény

⁴¹ Feltéve, hogy a családban élő gyermekek valamelyikére tekintettel más személy nem részesül a Cst. szerinti gyermekgondozási támogatásban, gyermekgondozási díjban, terhességi gyermekágyi segélyben.

⁴² Az UMA új eleme a **tanulás, képzés**. A 35. életév alatti személyek közül az, aki nem rendelkezik általános iskolai végzettséggel köteles olyan képzésben részt venni, amely ennek a megszerzésére irányul, vagy a szakképzés megkezdéséhez szükséges, külön jogszabályban meghatározott bemeneti kompetenciákat kell elsajátítani. A képzések teljes lebonyolítását a Munkaügyi Központok végzik, 2009-ben a RÁT-osok 2,8%-át érintette (TAJTI, 2009). Mindkét ellátására való jogosultságot a települések jegyzője állapítja meg (2007. 01. 01.) a kritériumoknak való megfelelést követően.

⁴³ Az éves **közfoglalkoztatási tervben** szereplő programtípusok definiálása:

- Közcélú munka: állami, vagy helyi önkormányzati feladatellátás, amelynek teljesítéséről a helyi önkormányzat gondoskodik (Szt. 36.)- helyi szint

- Közmunka: célja az állami, vagy önkormányzati feladatellátás – pályázati rendszerben SZMM régióként ír ki 3-8 hónapos határozott időtartamú közmunkaprogramokat álláskereső alkalmazására (téli időszak, idősgondozás, parlagfű mentesítés)- központi pályázati szint
- Közhasznú munkavégzés: munkaügyi központ támogatásával, a lakosságot, vagy a települést érintő közfeladat ellátását végezhetik kht.,(SZÜCS, 2009; KOVÁCS – RÁCZNÉ, 2009.

⁴⁴ A **hatékony terv** elkészítését a következőképp írta elő a jogszabály.

1. A munkaügyi kirendeltség által az önkormányzatok részére megküldött adatok - az álláskereső ellátást kimerítő, a már tartósan álláskereső és várhatóan aktív korúak ellátására jogosultak köre. Továbbá a 2008. évben álláskeresőként nyilvántartott rendszeres szociális segélyben részesülő személyek létszáma és iskolai végzettsége, szakképzettség szerinti várható összetétele stb.
2. Az önkormányzatok által ellátásban részesülőkről készített összefoglalók
3. A lehetséges közfoglalkoztatási feladatok körének, a tevékenységeknek az összeállítása, illetve az ellátásukhoz szükséges létszám és szakképzettség igénye, a korábbi közcélú, közhasznú és közmunka eredményességének elemzése.
4. A lakosság véleménynek kikérdezése, preferenciák összeállítása. A helyi tervzetnek igazodnia kellett a településen élők adottságaihoz, a helyi sajátosságokhoz, és a lehetőségekhez.

⁴⁵ A terv módosítható, ha évközben az előírások szerinti körülményekben lényeges változások történtek.

⁴⁶ A közfoglalkoztatásban résztvevőknek a munkavégzés időtartamára **munkabér** jár, amelynek összege – teljes munkaidő esetén – nem lehet kevesebb a minimálbérnél: 2009. 01.01. havi 71.500Ft, míg a legalább középfokú iskolai végzettség és/vagy szakképzettséget igénylő munkakört ellátók garantált bérminimuma 2009.01.01. havi 87.000 Ft, 2009. 07.01. 2009. december 31-ig 87.500 Ft

⁴⁷ A kormány az univerzális program finanszírozási rendszerével jelentősen csökkentette a munkaügyi központok (hagyományos aktív eszközért felelnek pl. közhasznú program) által felhasználható keretet, **gyengítve ezzel a munkaerőpiacot tehermentesítő szerepüket**, és csökkentve a közfoglalkoztatás sokszínűségét (FREY et al., 2011; TAJTI, 2009).

⁴⁸ 1996. évi CXXVIII. Törvény

⁴⁹ Az egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról szóló 1999. évi CXXII. törvény 29. § Rendszeres szociális segélyben (RSZS) részesülhet egy aktív korú személy, aki nem foglalkoztatott, vagy egészségkárosodott (munkaképességét 67%-ban elvesztette, vagy vak, vagy fogyatékos), megélhetése más módon nem biztosított, vagyis a törvényben meghatározott mértékű jövedelemmel és vagyonnal nem rendelkezett, továbbá a helyi előírásban megkövetelt együttműködési kötelezettségét teljesíti (SZT. 37§A-C, FERGE, 1995; RÁCZNÉ, 2007; SZEGEDI, 2007).

⁵⁰ 2011. évi CVI. Törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatással kapcsolatos egyéb törvény módosításáról

⁵¹ 2011. 09.01-től foglalkoztatás helyettesítő támogatásnak (**FHT**) hívják.

⁵² Az első híres hatásvizsgálat **Ashenfelter** (1978) nevéhez fűződik, aki azt kutatta, hogy egy hagyományos átképzési program milyen hatással volt a résztvevők keresetére azon

személyekhez viszonyítva, akik nem vettek részt benne (kontrollcsoport). Az egyik lényeges megállapítás az, hogy az adott időpontban bizonyos kritériumok szerint hátrányos helyzetűnek tekinthető érintettek többsége a program nélkül is ki tudott volna lábalni a helyzetéből. Ezt a jelenséget a függvényábrázolás során látható törésről „Ashenfelter-horpadás” néven említi a szakirodalom (HUDOMIET – KÉZDI, 2008; CSOBA et al., 2010). Az évek során számos módszertani kérdésekkel foglalkozó publikáció (Blundell-Costa Dias, 2002; Heckman–Lalonde-Smith, 1999) illetve hatásvizsgálat készült (KLUVE et al., 2009).

⁵³ **Tényellentétes hatások** mérési módszerei: tervezett kísérletek (randomizálás), természetes kísérletek, ökonometriai, párosított modellek

⁵⁴ A **holtsúly hatás** értékét százalékos formában adják meg, minél nagyobb, annál inkább nincs mérhető hatása az adott programnak, tehát a részvétel támogatása felesleges kiadás volt. További mutató a munkaerő-piaci programok **kiszorító hatása**, amikor is a munkáltatók támogatásban részesülő munkavállalókat vesznek fel, ezzel a termelői árakat csökkenteni tudják, és kiszorítják a piacról a konkurens vállalatokat (DAR – TZANNATOS, 1999; KÉZDI 2004; FREY et al., 2007; CSOBA et al., 2010).

⁵⁵ Nemzetközileg leggyakrabban használt és **legköltségesebb aktív eszköz a képzés**. Célját tekintve a célcsoportot olyan új tudással (humán tőkével) kívánja ellátni, amely növelheti a későbbi foglalkoztathatóságát, és piacépes szakmai/gyakorlati ismeretekhez juttatja. Az USA-ban (Lalonde, 1987) a programok többségénél zéró vagy gyenge pozitív hatást mutattak ki a kontrollcsoportos vizsgálatok. A másik legnépszerűbb aktíva a **bértámogatási program**, amelynek során a munkaügyi szervezet csökkenti a munkáltató járulékkerheit, amennyiben tartósan munka nélkül lévő személyek felvételét és későbbi továbbfoglalkoztatását vállalják a törvényi feltételek betartása mellett. A célcsoport számára ez a támogatási típus a legkedvezőbb eszköz (USA), hiszen egy valós munkahelyen tényleges bérért dolgozhat az illető, és a támogatás ideje alatt jelentős munkatapasztalatot és referenciát is szerezhet. Az értekezés tárgyát képező közhasznú programokról készített nemzetközi hatásvizsgálatok viszont döntően negatív vagy semleges hatást mutattak ki (KLUVE et al., 2009; HUDOMIET – KÉZDI, 2008).

⁵⁶ A legnagyobb gondot viszont az okozza, hogy egymásnak ellentmondó eredmények születtek egy-egy adott program hatásvizsgálatáról. Ennek okait HUDOMIET és KÉZDI (2008) **módszertani problémákban** látja, például a tényellentétes állapot mérésének nehézségében, vagy a kontrollcsoport kiválasztásában, esetlegesen a felmérések etikai szabályaiban. GALASI és munkatársai (2005) a kontrollcsoport és a célcsoport jellemzőinek illeszkedését hangsúlyozta, miszerint a nagyobb eltérés jelentős torzuláshoz vezethet. Összességében a kutatások során döntő fontosságú a kiválasztási, az adatkezelési és a módszertani kérdések kezelése.

⁵⁷ A **posztoszocialista országokban** a rendszerváltást követően a korábban ideológiailag preferált ágazatok összeroppantak, és a munkaerő-piaci átstrukturálódás sokak szakmáját és képzettségét tette feleslegessé, amely a **képzések** elterjedését segítette elő (FREY – SIMKÓ, 1993b; HUDOMIET – KÉZDI, 2008). Hatásvizsgálatok szerint az 1994 és 2000 között futó képzésekből kikerülő elhelyezkedési aránya nem érte el az 50%-ot. A nettó eredmények (Goldfrey – Lázár, 1993; 1998) alapján a programok szükségessége mellett érveltek, ugyanis a résztvevők 15-19%-kal nagyobb arányban tudtak munkához jutni az aktív programokból kimaradtakhoz képest (FREY, 2002). A **bértámogatás** igénybevétele hazánkban nehezen indult be, ugyanakkor a monitoring vizsgálatok 70% feletti elhelyezkedési mutatókat számoltak, míg napjainkra ez csökkent (FREY et al. 2007). A 2009-es válság kapcsán, illetve a START kártyacsalád bevezetésével ismét nőtt ennek az eszköznek a népszerűsége (TAJTI, 2009).

⁵⁸ Az összes résztvevő ekkora aránya tudta átváltani a közhasznú státuszát nem támogatott álláshelyre. Ezenfelül rontotta a programok megítélését az is, hogy **O’Leary** 1992-1993-ban,

majd 1997-ben megismételt hatásvizsgálata szerint a közhasznú programban résztvevőknek 26%-kal kisebb volt az esélyük az elhelyezkedésre a kontrollcsoport tagjaihoz képest (FREY, 2002).

⁵⁹ A 2009-es országos monitoring jelentésében 40,5%-os átlagos elhelyezkedési arány szerepelt, de a módszertani változások miatt mindezt nem lehet összehasonlítani a korábbi évek eredményével (TAJTI, 2009). Mindazon személyeket belevették, akik az elsődleges vagy másodlagos piacon dolgoztak, tehát a továbbfoglalkoztatottakkal nőtt az arányuk. A statisztika szerint az Észak-alföldi régióban 52,2%-os volt ez az érték.

⁶⁰ Az UMA-hoz hasonló programoknak **nagy hagyománya van Svédországban**, ahol például Frederiksson és Johansson (2003) képzési és foglalkoztatás-támogatási programokat tanulmányoztak, és eredményeik szerint a program csökkentette a résztvevők későbbi foglalkoztatási esélyeit, és a beragadási hatás lépett életbe. A hatástanulmányok többsége felhívta a figyelmet arra is, hogy meghatározó a programok célzottsága, viszont **ha a politikai döntéshozók különböző ösztönzőkkel népszerűsítik ezeket, akkor könnyen kudarca ítéltetők** (HUDOMIET – KÉZDI, 2008).

⁶¹ A program operatív feladatait egy 5 fős team látta el a Péterfia utcán kialakított 120 fő befogadására alkalmas közfoglalkoztatási bázison, ahol a közmunkásokat mindennap fogadták.

⁶² A **158 fős havi átlag** (későbbi elszámolásoknál) a 9 hónap során a szokásos görgetés miatt fluktuált, például a nyári szezonban akár 300 főt is bevonhattak. A résztvevők listáján 197 fő neve, címe szerepelt, ezért az értékelő kutatás is ezzel számolt.

⁶³ Ezen felül a nem számszerűsített célok (soft indikátorok) között szerepelt; az érintettek önbecsülésének erősítése a társadalom által elismert tevékenységek elvégzésével, a munkanélküliekkel kapcsolatos, az elhelyezkedést gátló előítéletek oldása, vagy a rendszeres munkavégzés pozitív szocializációs hatásának elérése.

⁶⁴ Ennek okát a recesszió során jelentkező forráshiányos közsféra munkaerő-kereslete adta, ugyanis az intézmények támogatott munkavállalók foglalkoztatásával igyekeztek pótolni a szükséges munkaerő-állományt.

⁶⁵ a gyermekjóléti szolgáltatások szervezése, a gyermekvédelem színvonalának emelése, hálózati működtetése; a jóléti szférában tevékenykedő civil szervezetek szociális szolgáltatásainak szervezése, stb.

⁶⁶ Ezen kívül a rendőrség, a kórházak, az oktatási intézmények, az óvodák, és civil szervezetek is igényelték közhasznú dolgozókat tanácsadási, oktatási, kulturális, szociális vagy ügyviteli munkakörök betöltésére.

⁶⁷ A **longitudinális vizsgálat** (fejlődéskövető vizsgálat FICZERÉNÉ, 2007) lényegét tekintve különböző időpontokban történő adatfelvételeket jelent egy minta minden egyes tagjáról az adott felmérés céljainak megfelelő kvalitatív, vagy kvantitatív változók szemszögéből. SZABÓ (2006) a „Bevezetés a longitudinális vizsgálatok módszertanába” című munkájában 3 fő típusát ismertette; trend-, kohor- és panelvizsgálatokat. Ez utóbbi alkalmazott módszer minden alkalommal ugyanazon egyedet követi nyomon, így az egyének életútjának a megfigyelésével a legfőbb elágazási pontokat (pl. iskolaválasztás, továbbtanulás, családi állapot, munkaviszonyok) a társadalmi háttérparaméterek különbségével képes indokolni (BUKODI, 2001). A két esettanulmány példáját tekintve a debreceni panelvizsgálat esetén a Tücsökgazda 98' elnevezésű közmunka és az 1997-ben rendezett közhasznú programok résztvevőiről ismert volt a bemeneti változók közül a nem, kor és az iskolai végzettség. A kutatás során a kimeneti

eredményeket 2008 januárja és márciusa között mértem fel mennyiségi adatfelvételi eljárások segítségével, tehát ugyanazon személyek esetén sikerült feltárni közel 10 év munkaerő-piaci fázisait ((pl. munkanélküliség, segély, közfoglalkoztatás). A hajdúböszörményi tanulmány során több mint 2,5 év telt el a bementi (2009) és kimentí mérések (2012) között.

A longitudinális vizsgálatoknak *számtalan előnyét* lehet kiemelni: feltárják az ok-okozati összefüggéseket, lehetőséget adnak a vizsgált folyamatok időbeli sorrendjének nyomon követésére, hatásvizsgálati kutatásoknál visszacsatolást adnak egy-egy foglalkoztatás- vagy szociálpolitikai eszközről, segítenek elkülöníteni a környezeti trendek hatásait. A *hátrányai* közül talán a legfontosabb az időigényessége, illetve a vizsgált mintában bekövetkező változásoknak köszönhető adatvesztések. Ennek az adatgyűjtési struktúrának a hazai történetét évszázadokra vissza lehet vezetni, viszont a társadalmi folyamatok hatásvizsgálati eszközeként az 1970-es évek után terjedt el, amikor Andorka Rudolf kidolgozta a társadalmi indikátorok rendszerének elméleti alapjait. Napjainkban ezt a módszert elsősorban társadalom- és az orvostudományok területén használják, de a mezőgazdaságban is előfordult az alkalmazása.

⁶⁸ A programok résztvevőinek adatai nyilvánosságra nem kerültek, és az adatbázis a törvényben meghatározott módon került felhasználásra. Az interjúzás módszertani és etikai szabályainak betartásával történt (HELTAI – TARJÁNI, 1999). **Az értekezésben használt 1-435.-ig tartó sz. jelölés, az adatbázisban összes résztvevő kódját, sorszámát fejezi ki.**

⁶⁹ ORSOVAIÉK (2001) azokat sorolták ide, akik legalább kétszer vettek részt közhasznú programban, és közte passzív ellátásban részesültek.

⁷⁰ A klasszikus Wallace-modell deduktív elméletalkotása viszont egy-egy megfogalmazott elmélet/állítást igazolását igényli az operacionalizálás során igazolni kell egy kutatás/kísérlet keretében.

⁷¹ determinálhatja az egyén társadalomban betöltött szerepét

⁷² A potenciális létszámtól a napi statisztika mindig eltért a folyamatos változások miatt.

⁷³ ORSOVAIÉK (2001) véletlen kezdőpontú szisztematikus mintavétellel (3178 főből 150 fős minta) budapesti programokat vizsgáltak meg.

⁷⁴ A két programot együttesen vizsgálva összesen 272 férfi (62,5%) és 163 nő (37,5%) részvételi arányát lehetett kiszámolni.

⁷⁵ Az országos felmérés szerint a két szélső korosztály felülreprezentált a vizsgált programokban. A legmagasabb munkanélküliségi rátával rendelkező és legfiatalabb átlagéletkorú Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a fiatalok aránya (18-24 év) magas, ezzel szemben a Dunától nyugatra fekvő területeken az idősebbeké.

⁷⁶ 1996: 1,9% (FREY, 2002); Budapest 18,8% (ORSOVAI et al., 2001); 7,1-8,4% (ÁFSZ, 2004)

⁷⁷ Nyugat-Európában speciális közhasznú programokkal a munkanélküliek közül **lefölözték a leginkább motivált réteget**, azaz a programok nem a tartósan rászorulókat érintették, hanem a jó adottsággal rendelkezőket (CSOBA, 2000).

⁷⁸ Végezetül **két sikeres példa**: egy 37 éves, férjezett, felsőfokú tanári végzettséggel rendelkező debreceni hölgy 1995 és 1998 között három közhasznú programban vett részt szociális gondozóként illetve asszisztensként. Véleménye szerint ezeknek köszönhetően találta meg igazi elhívását, szakmai célját. A befogadó intézménye a Szociális Irodával karöltve támogatta a

felsőfokú szakirányos képesítés megszerzését is, majd 1999-ben véglegesítették (411. sz.). A másik egy 42 éves nős férfi példája, aki két felsőfokú végzettséggel is rendelkezett a recesszió idején. Lehetőségek híján külföldön próbált szerencsét, ahol találkozott a kallódó fiatalok, és a szenvedélybetegek megsegítésre létrehozott intézményi típusokkal. Hazatérve közhasznú dolgozó lett azzal a reménnyel, hogy egyszer ő maga is tehet valamit a fiatalok megsegítésére. Ma több sikeres uniós pályázattal a háta mögött egy nonprofit szervezet vezetőjeként dolgozik (SZA-3, Db).

⁷⁹ A korrelációs együttható abszolút értéke ($r=0,11$) 90%-os valószínűségi szintnél kisebb volt, mint a segéd táblázatban a minta szabadságfokának megfelelő érték.

⁸⁰ A követéses vizsgálat szerint a 62 fő közül 54 férfi egykor a közmunkában, 8-an pedig a másokban szerepeltek. **Talán ők a sikeres kilépők?** Nem, ugyanis a vizsgálat szerint köztük is mindenféle munkaerőpiaci státuszú előfordult. Mindenki szerepelt legalább egyszer az álláskereső nyilvántartási rendszerében az elmúlt 10 év során, és a megkérdezéskor 8 fő aktív álláskereső volt, 5-en a reintegráltak csoportjába tartoztak, a többiek pedig nem regisztráltak (6-an nyugdíjasok, 4-en elköltöztek, 3 fő meghalt). A kiközvetítések száma 2-8-ig terjedt, legtöbben (138 fő) kétszer vettek részt valamilyen programban, de majdnem minden 5. személyt (93 fő) 3-szor is bevontak. További 11 fő 7 illetve 8 alkalommal is közfoglalkoztatott volt, de ebből nem következik egyenes arányban, hogy a dolgozókhoz tartoznak.

⁸¹ A szakirodalom **cirkulációs pályán** mozgóknak is nevezi azokat, akik a passzív és aktív ellátórendszer közötti ördögi körben forognak, tehát hol rászorultsági alapú, hol biztosítási alapú álláskereső ellátást kapnak attól függően, hogy ezek között mennyi és milyen hosszú átmeneti jellegű munkaviszonyt sikerült szerezniük.

⁸² Ezzel a jogviszonnyal járó egyik hátrány a későbbi nyugdíj kiszámításánál lépett fel, ugyanis az akkor hatályos jogszabályok szerint 1988-tól vették figyelembe az átlagbért, tehát az ezzel járó minimális bér lényegesen csökkentette a későbbi ellátás összegét.

⁸³ Hazai vidéki lehatárolás szerint (120 fő/km^2 népsűrűség alatti) jellemzően vidéki településnek (86 fő/km^2 , 31636 fő, 2010) minősül. 2009 foglalkoztatási ráta 49,6%, aktivitási ráta 57% (ÉARMK HBK Jelentése, 2010).

⁸⁴ 20% helyi hozzájárulás, 80% központi támogatás

⁸⁵ „van azonban olyan kapacitás, amelynek ki nem használása pótolhatatlan veszteség. Ez a munkaerő. Az okozott kár a munkanélküliség. Ez az egyetlen termék, amely nemcsak célja és tárgya az együttműködésnek, de mozgatja, irányítja, alakítja, és szabályozza a piacot. A krónikus munkanélküliség azonban- és ebben Ricardo és Marx, Schumpeter, és Keynes egyetértettek- magának a termelés rendszerének működését és fennmaradását veszélyezteti”(BRÓDY, 2007, 913 o.).

⁸⁶ Ugyanakkor a gazdasági világválság felhívta a figyelmet a munkaparadigma válságára, amikor megkérdőjeleződik ez az értékrendszer.

⁸⁷ A 6 vagy 8 órás foglalkoztatás ügyén célszerű hivatkozni CSOBA (2010) programértékelésére, miszerint 2009-ben országosan a **közcélú dolgozók több mint kétharmadát 8 órában foglalkoztatták.**

⁸⁸ Ugyanezt fogalmazta meg VÁRADI (2009) hátrányos helyzetű kistérségekről szóló esettanulmányában „a közfoglalkoztatás keretében elvégzett munka nem hatékony, vagyis

értéke nem áll arányban a ráfordított költségekkel...nem kínál „igazi” munkahelyet, alkalmi jellegű, sem az elvégzendő feladat, sem a bérezés nem ösztönöz teljesítményre” (VÁRADI, 2009, 21.o.).

⁸⁹ Országosan a MÁK adatai szerint 2009 októberében 33 005 fő tartozott az RSZS-re jogosultak kategóriájába, akiknek sorsa a lokális önkormányzatok lehetőségétől függött (ÁFSZ, 2009).

⁹⁰ Mindennek ellenére egy képviselői testület részére készített kimutatás (SZÁSZ, 2009c): 2009. 10.20.-i statisztika- 491 közfoglalkoztatott személy) becslésre szolgált.

⁹¹ Az Szt. 35§ (2) szerint a RÁT-ban részesülő köteles elfogadni a felajánlott munkát, ha az iskolai végzettségének, vagy annál eggyel alacsonyabb szintű végzettségnek, vagy az általa utoljára min. 6 hónapig betöltött munkakör képzettségi szintjének megfelel.

⁹² Az iskolai végzettsége és korábbi munkaerő-piaci helyzete között (bementi tipológia) számolt korreláció értéke $r=-0,1722$ szerint nincs kapcsolat a változók között. Mindezt azt jelentheti, hogy részben a sokaság heterogenitása nagy, valamint a foglalkoztatási életutak is ugyanúgy sokfélék. Szorosabb és általánosítható összefüggéseket kisebb csoportok esetén lehetne kimutatni.

⁹³ Ugyancsak **minden harmadik** (27 fő) közülük a bementi tipológiáját tekintve a „**körben forgó**”, tehát nem először vett részt a közfoglalkoztatásban. A kontroll vizsgálat segítségével kiderült róluk, hogy legalább 5 éve folyamatosan a szociális ellátórendszer tagjai, és rendszeresen részt vettek közhasznú vagy közcélú programokban.

⁹⁴ Mivel nem voltak többen korábban segélyezettek, ezért együttműködési megállapodást kötöttek velük a program belépési feltételét teljesítve.

⁹⁵ Az önkormányzat Szociális Osztályának nyilvántartását használtam fel a kontroll ellenőrzés során. Ezek a személyek 2008. év során RSZS-ben, vagy 2009-ben RÁT-ban részesültek.

⁹⁶ Itt az ellátórendszerben fellépő megszakítás idején valószínűsíthető a piaci munkaviszony.

⁹⁷ 170/2011 (VIII.24.) közfoglalkoztatás bérének megállapítása- alapfokú végzettség esetén bruttó 57000 Ft, nettó 47 100 Ft, középfokú végzettség esetén bruttó 78 000 Ft

⁹⁸ A 2010-ben az új kormány módosította a szociális ellátások rendszerét; az RSZS továbbra is létezik, míg a korábbi RÁT-ot az FHT (foglalkoztatást helyettesítő támogatás) váltotta fel. 2011-ben bérpótló juttatásnak hívták (BPJ).

⁹⁹ Tovább 1 fő GYES-en volt a program előtt, míg 2-en már reintegrálódtak egyszer.

NYILATKOZAT

Alulírott, **Szabó Andrea** (szül.: 1983.09.24.) büntetőjogi és fegyelmi felelősségem tudatában kijelentem és aláírással igazolom, hogy a doktori (Ph.D.) fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám.

Nyilatkozom továbbá, hogy:

- az Ihrig Károly Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola szabályzatát megismertem, és az abban foglaltak megtartását magamra nézve kötelezőnek elismerem;
- a felhasznált irodalmat korrekt módon kezeltem, a disszertációra vonatkozó jogszabályokat és rendelkezéseket betartottam;
- a disszertációban található másoktól származó, nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban, az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem a mindenkori szerzői jogvédelem figyelembevételével;
- a benyújtott értekezéssel azonos, vagy részben azonos tartalmú értekezést más egyetemen, illetve doktori iskolában nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Debrecen, 2013 május.

Szabó Andrea
aláírás