

## **A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés**

**Készítette:**

**Bakó Tamás, Cseres-Gergely Zsombor, Kálmán Judit,  
Molnár György (kutatásvezető) és Szabó Tibor**

2014. május 30.

## Vezetői összefoglaló

Magyarországon több mint egymillió a munkaerőpiac peremén lévők száma. Azokat soroljuk ebbe a körbe, akiknek van ugyan állásuk, de az bizonytalan és rosszul fizetett, akik alapvetően – formális vagy informális – alkalmi- és idénymunkákból élnek, akik ellátott vagy ellátást nem is kapó munkanélküliek, vagy munkanélküli státuszukat éppen közfoglalkoztatás szakítja meg, akik pályakezdőként vagy gyermekgondozás után nem találtak még munkát. Mintegy 3,5-4 millió azoknak a száma, akiknek a háztartásában van a munkaerőpiac peremén lévő tag. Közülük azoknak különösen nehéz a helyzete, akiknek a háztartásában a munkapiac peremén lévőkön kívül nincs is más aktív tag: ők közel másfél millióan vannak. Ezen belül különösen annak az egymillió embernek kell folyamatosan súlyos megélhetési gondokkal küzdenie, akiknek a családjában van – ellátásban részesülő, vagy ellátás nélküli – munkanélküli.

A 2011. évi Háztartási Költségvetési és Életszínvonal Felvételen (HKÉF) végzett számításaink azt mutatják, hogy jelentős részük súlyosan deprivált. 35-40 százalékuk nem tudja megfelelően fűteni a lakását, mintegy 70 százalékuk nem jut legalább kétnaponta húshoz vagy annak megfelelő főételhez, egyáltalán nincsenek tartalékaik, sőt mintegy felüknek jelentősek a lakhatással kapcsolatos tartozásai is. Több mint negyedük nem tudja kiváltani saját, vagy gyermekei gyógyszerét. Keveset és egészségtelen összetételben étkeznek, a munkaerőpiacról történő kiszorulás okozta romló szociális helyzet az élelmiszer-bevitel mind mennyiségi, mind pedig minőségi csökkenésével jár, amelynek hosszú távú hatásai lehetnek (egészségügyi problémák, alultápláltság, gyenge erőnlét, koncentrációképesség alacsony foka, stb.). Fogyasztásuk terjedelme és szerkezete nem teszi lehetővé munkavégző képességük újratermelését, gyermekeik megfelelő körülmények között történő felnevelését.

Márpedig, ha a háztartás létfenntartása kerül veszélybe, akkor megnő az esélye annak, hogy a háztartás tagjai végérvényesen kiszorulnak az elsődleges munkaerőpiacról. Ez döntően azért következhet be, mert a munkapiaci részvétel feltételezi, hogy az egyén képes fedezni az álláskeresés, illetve a munkába járás fix költségeit, továbbá a munkaképesség fenntartásához szükséges költségeket.

Nemzetközi összehasonlításban nézve Magyarországon meglehetősen magas az egyenlőtlenségeket mérséklő társadalmi jövedelem-újraelosztás aránya. Ennek azonban a nyugdíjak, nyugdíjjellegű ellátások és gyermekgondozással kapcsolatos jövedelmek (beleértve a gyermekek utáni adókedvezményt) teszik ki a nagy részét. Az újraelosztás célzottsága nagyon gyenge, a felső 3 jövedelmi decilisbe tartozóknak jutó társadalmi transferek összege nagyobb, mint az alsó 3 decilisbe tartozóké. A szűkebb értelemben vett, a szegényeket célzó juttatások – beleértve a munkanélküli ellátásokat – aránya egyáltalán nem magas.

Elsősorban a munkaerőpiac peremén lévő háztartások helyzete magyarázza, hogy miközben Magyarországon a jövedelmi egyenlőtlenségek viszonylag mérsékeltek, az anyagi depriváció tekintetében az elmúlt években folyamatosan romlott a pozíciónk és az Európai Unió országai között már csak Bulgária és Románia van mögöttünk.

A munkaerőpiac peremén lévőkkel kapcsolatos közpolitika 2008-tól kezdődően irányt váltott és ez az irányváltás 2011-ben markáns fordulattá alakult. A változások kiindulópontja az az elgondolás, miszerint a munkanélküliség fő oka a munkakínálati oldalon található. E szerint a hipotézis szerint – melynek ellentmond, hogy a munkanélküliek szubjektív jólléte a jövedelem hatásának kiszűrése után is alacsonyabb a foglalkoztatottakéhoz viszonyítva – az érintettek számára előnyösebb segélyből élni, mellette esetleg feketén dolgozni, mint állandó munkát vállalni. A munkanélküliséghez kapcsolódó támogatások csökkentésével, a feltételek szí-

gorításával munkára lehet készíteni, a minimálbérnél jelentősen kisebb jövedelmet biztosító közfoglalkoztatással pedig munkára lehet nevelni a munka nélkül lévőköt.

Mindez az érintett háztartások jelentős része esetében drasztikus, hosszú távon tarthatatlan mértékű jövedelem-csökkenéshez vezetett. Ennek következménye, hogy az OECD-országok körében Magyarország az egyetlen, amelyik a válságra az aktív korúak munkanélküli és szociális ellátásának nagy mértékű, reálértékben több mint 6 százalékos csökkentésével reagált.

Az ellátások szintjének változatlanul tartása esetén a szóban forgó háztartások jövedelem-növelésének egyetlen lehetősége a közfoglalkoztatás bővítése. 2011 és 2014 között majdnem megháromszorozódnak a közfoglalkoztatásra fordított kiadások. (2014-re vonatkozóan a költségvetésben tervezett összeget véve alapul.) Ily módon a közfoglalkoztatásra kettős szerep hárul: egyrészt a foglalkoztatás bővítése, másrészt egy jelentős létszámú népesség esetében a szociális ellátás biztosítása. Ezek egymásnak számos szempontból ellentmondó, gyakran ellentétes logikájú szempontok.

A munkapiac peremén lévők számára ma a közfoglalkoztatás a legfontosabb foglalkoztatáspolitikai program, költsége az aktív munkaerő-piaci kiadásoknak jóval több, mint a felét teszi ki, miközben a program utáni elhelyezkedés esélyeit tekintve ez a legkevésbé hatékony eszköz. A közfoglalkoztatás befejezése után fél évvel az abban résztvevők alig több mint 10 százaléka dolgozik az elsődleges munkaerőpiacon és 2011 óta ez az arány folyamatosan csökken. Minél többször és minél hosszabb ideig közfoglalkoztatott valaki, annál kisebb az esélye, hogy elhelyezkedjen. Márpedig 2013-ban már a közfoglalkoztatottak több, mint a fele olyan személy, aki 2011 óta már volt korábban is közfoglalkoztatott. A közfoglalkoztatás tehát – a nemzetközi szakirodalom eredményei által is prediktált módon – kifejezetten rontja a nyílt munkaerőpiacon történő munkavállalás esélyeit.

Itt ismét megjelenik a közfoglalkoztatás két szempontja közötti ellentmondás. A megélhetés szempontjából az az előnyös, hogy aki nem tud a nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedni, az minél több közfoglalkozási lehetőséget kapjon, hiszen a foglalkoztatást helyettesítő támogatásból – amit egy háztartásban csak egy személy kaphat – nem lehet megélni. Számos kvalitatív vizsgálat támasztja alá, hogy a tartós nélkülözés rontja az elhelyezkedés esélyeit. Másrészt, ahogy láttuk, a hosszabb és gyakoribb közfoglalkoztatás szintén csökkenti ezeket az esélyeket. A két hatás együtt egy sajátos csapdahelyzetet hozhat létre, amiből egyre nehezebb kilépni.

Mindez magyarázatot adhat a hatékonyság időbeli romlására: 2011 végén történt meg az ellátások radikális csökkentése, akkor még kevésbé jutott érvényre ez az ellentmondás. Egy másik fontos tényező lehet az informális munka. Szisztematikus vizsgálat nem történt ebben a vonatkozásban, de számos arra utaló jel van, hogy az informális foglalkoztatás egyenesebb út a nyíltpiaci integrációhoz. Ezzel összhangban, akinek van lehetősége akár formális, akár informális alkalmi munkával pénzt keresni, annak számára kevésbé feszítőek a megélhetési nehézségek. A közfoglalkoztatás melletti alkalmi munkavégzés szisztematikus megnehezítése szintén magyarázat lehet a hatékonyság időbeli romlására.

Az elhelyezkedési esélyeket természetesen a személyes adottságok, elsősorban az életkor és az iskolai végzettség, valamint a területi elhelyezkedés is befolyásolják. Nem elképzelhetetlen, hogy a negatív eredmények összetételhatás következményei: például a hosszabb ideig tartó programokba átlagosan alacsonyabb iskolai végzettségűek kerültek, vagy bizonyos típusú programoknak nagyobb a súlya a leghátrányosabb helyzetű területeken. Eppen ezért nem csupán egyszerű kétváltozós összehasonlításokat végeztünk, hanem az összes szóba jöhető és rendelkezésünkre álló tényező hatását egy probit modell keretében együttesen vizsgáltuk. Ezek a számítások megerősítették a most ismertett eredményeket. A fentiekén túl azt is megállapítottuk, hogy az egyszerű munkát végzők kilépési esélyei az elsődleges munkaerőpi-

acra – az iskolai végzettség hatásának kiszűrése után is – rosszabbak a többiekénél, miközben az egyszerű munkáknak nagyon magas az aránya a közfoglalkoztatásban. Az önkormányzatok által szervezett munkánál minden más megoldás sikeresebb. A programtípusok szerint nézve a munkaerőpiacra történő kilépés szempontjából a kistérségi mintaprogramok tűnnek a legkevesbé hatékonyak.

Az önkormányzatok viszonylag gyenge teljesítményét szintén elsősorban kvalitatív és nem reprezentatív, kismintás kvantitatív vizsgálatok alapján kísérelhetjük meg értelmezni. Az önkormányzat által szervezett közfoglalkoztatás eredményességét ugyanis alapvetően meghatározza a helyi önkormányzat és szerveinek, intézményeinek felkészültsége. Vannak települések, ahol egy-egy innovatív polgármester vagy jegyző irányításával kiváló munka folyik, de sajnos számos olyan településről is tudunk, ahol a közfoglalkoztatást a település vezetői elsősorban a szegények megrendszabályozása és lekenyerezése eszközének tekintik. A kapott eredmények arra utalhatnak, hogy a közfoglalkoztatást foglalkoztatáspolitikai szempontból nem funkcionálisan alkalmazó önkormányzatok lehetnek többségben.

Gyakori jelenség, hogy a közfoglalkoztatás megszervezésének módja kifejezetten gátolja a munkakeresést, például nem engedik el a dolgozókat állásinterjúra. Máshol a közfoglalkoztatást a szezonmunkákhoz időztik, amikor pedig volna lehetőség egy kis többlet informális jövedelem megszerzésére. Az sem ritka, hogy a közfoglalkoztatással korábbi minimálbéres foglalkoztatást váltanak ki, akár ugyanazzal az emberrel (pl. az önkormányzati intézmények kiegészítő személyzete esetében).

Az előzőekben számos esetben foglalkoztunk feltételes módban vagy példálózva, mert az adott kérdést illetően nem zajlottak szisztematikus vizsgálatok. A pontos hatásmechanizmusok megértéséhez alaposabb, módszeres elemzésre volna szükség, aminek jelenleg az elérhető információk köre szab gátat. A közfoglalkoztatási program mérete és jelentősége indokolja, hogy végrehajtását ne csak az ügymenethez feltétlenül szükséges információkon keresztül követhessük, hanem olyanokon át, amelyeket kimondottan az értékelés céljából rögzítenek. Szükség volna nagymintás, célzott adatfelvételekre és a programértékelésekben nélkülözhetetlen tervezett kísérletekre is.

Tudomásunk szerint tanulmányunkban jelennek meg először hiteles adatok a magyar közfoglalkoztatás átlagos állományi létszámáról. Ez az adatközlés a jelen szerződés teljesítése érdekében a Nemzeti Munkaügyi Hivataltól (NMH) kapott anonimizált elemi közfoglalkoztatási adatállomány feldolgozásán alapul. Az NMH és a Belügyminisztérium alapvetően a közfoglalkoztatásban érintettek számáról közöl adatokat. Mivel a közfoglalkoztatás az esetek döntő többségében nem tart egész évig, így ebből önmagában az átlagos állományi létszám nem tudható meg. A KSH által a kereseti statisztikák keretében közölt állományi adatok pedig 2013 előtt nem a közfoglalkoztatás teljes körén alapultak, nem vettek figyelembe minden közfoglalkoztatót. Mi hajtottuk végre először a teljes munkaidős egyenértékre való átszámítást is, figyelembe véve a napi munkaidő hosszát.

A közfoglalkoztatáson kívül az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök széles köre áll rendelkezésre, ezek azonban egyre inkább háttérbe szorulnak. Ezek az eszközök meglehetősen komplexek. Mivel a nem foglalkoztatottságnak sokféle oka van, ezért ezeknek az okoknak a kezelése is sokrétű megközelítést igényel. A kimeneti adatok azt mutatják, hogy a közfoglalkoztatáshoz képest mindegyik esetében magasabb, legtöbbször sokkal magasabb annak az esélye, hogy az adott eszköz alkalmazása után fél évvel valaki az elsődleges munkaerőpiacon dolgozzon. Annak a gyanúja is felmerül, hogy a közfoglalkoztatás negatívan hat más programok hatékonyságára is. A foglalkoztatást elősegítő képzési támogatást 2011-ben sikeresen befejezők 40 százalékának volt munkája a képzés után 6 hónappal az elsődleges munkaerőpi-

acon. Egy év múlva közel 10 százalékponttal csökkent az ily módon elhelyezkedni tudók aránya, miközben ugyanennyivel emelkedett azoké, akik közmunkások lettek.

A kimeneti adatok önmagukban természetesen torzítóak lehetnek, nem veszik figyelembe az összetételhatást: az egyes programoknak más adottságokkal rendelkezők lehetnek a résztvevői. De biztosan nincs negatív hatásuk az elhelyezkedésre. Ahol volt mód szisztematikus hatásvizsgálat elvégzésére (pl. Start Extra program), ott kimutatható volt a pozitív hatás.

Különösen magas a vállalkozóvá válási támogatásban részesülők sikeres munkaerőpiaci kilépési aránya, 2011-ben és 2012-ben is meghaladta a 70 százalékot. Ez azért is érdekes, mert az elmaradott térségekben különösen alacsony a mikro- és kisvállalkozások aránya, itt tehát a munkahelyteremtésnek a mikrovállalkozások fejlesztése különösen hatékony eszköze lehet.

Valószínűleg itt is érvényesül szelekciós hatás, egy konkrét esettanulmány azonban arra utal, hogy a vállalkozóvá válás támogatása a legszegényebbek esetében is hatékony lehet. Az esettanulmányként bemutatott szociális mikrohitelvezési kísérlet, megfelelő mentori támogatással és folyamatos képzéssel mélyszegénységben élők körében is 60 százalékos eredményt tudott felmutatni a fennmaradás területén. A részletes elemzés azt is megmutatta, hogy a szociális mikrohitelvezés a vállalkozói képességekkel rendelkezők esetében – melyek nem függenek a jövedelmi helyzettől – hatékonyabb eszköz a közfoglalkoztatásnál. A szociális mikrohitelvezés gyakorlata arra is konstruktív bizonyítékot nyújt, hogy sokak által nem foglalkoztathatóknak gondolt emberek, megfelelő képzés és támogatás esetén helyt tudnak állni a nyílt munkaerőpiacon.

A kvalitatív és kismintás vizsgálatok még egy fontos körülményre hívják fel a figyelmet, ami szintén oka lehet a közfoglalkoztatás csapdaként történő működésének, ez pedig a jövedelmek kiszámíthatatlansága. Ha átlagosan egy nagyon alacsony szinten való megélhetést biztosít is a közfoglalkoztatás, a munka nélküli időszakokban extrém módon megnehezül a megélhetés. Ebben a helyzetben a rossz lelki és sok esetben fizikai állapotban lévő emberek számára két lehetőség kínálkozik: nagyobb erőfeszítéseket tenni az elhelyezkedésre, vagy energiáikat egy újabb közfoglalkoztatás „elnyerésére” összpontosítani. A jelenlegi szabályozási körülmények között, az informálisan végzett alkalmi munka a későbbi közfoglalkoztatási lehetőségek elvesztésével járhat és azzal is fenyeget, hogy kizárják magukat a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak köréből is. Ez különösen súlyos következmény lehet, mert az alkalmi munka lehetőségei is ingadozóak, ily módon holtidőben végképp jövedelem nélkül marad a háztartás. Mindez a közfoglalkoztatás felé terel.

A 2014-2020 közötti időszakra tervezett EU-s operatív programok (EFOP és GINOP) elemzése kapcsán fontos megemlíteni pozitívum, hogy a gazdaságfejlesztési program részeként és a versenyképességi célokkal elvileg összhangban tervezi a fejlesztéspolitika megvalósítani a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos célkitűzéseit. Ugyanakkor az aktív munkaerőpiaci eszközök, az alacsony foglalkoztatottságú célcsoportokra irányuló beavatkozások, a szociális gazdaság fejlesztése, valamint a szak- és felnőttképzést érintő intézkedések a GINOP-ban, míg a hátrányos helyzetben levők foglalkoztathatóságának javítását célzó beavatkozások szeparáltan, a humán fejlesztéseket szolgáló operatív programban (EFOP) kaptak helyet. Félő, hogy már e tervezési és végrehajtási struktúra szeparáltsága is azt jelzi, hogy valójában lemondanak az EFOP „hatálya” alá tartozó emberek esetében a tényleges piaci foglalkoztatásról, vagy legalábbis az elsődleges munkaerőpiac felé történő visszavezetéséről. Pedig a foglalkoztatás szintjének növelése is csak a hátrányos helyzetűek helyzetbe hozásával és a munkavállalásukat nehezítő akadályok elhárításával érhető el.

Kulcsa lehet a tematikus EU2020 célok sikeres megvalósításának az egyes Operatív Programok egymás közötti, illetve az ágazati politikákkal való, a korábbiaknál lényegesen jobb összehangolása, fejlesztési összefüggések, szinergiák megteremtése – ennek jelei egyelőre ke-

vessé láthatóak. Nagy a veszélye, hogy a szegmentáltság következtében úgy költünk el milliárdokat a foglalkoztathatóság javítására, hogy abból nem lesz valóban foglalkoztatás. Kérdés az is, hogy az anyagi depriváltság egy szintje alatt az életkörülmények javítása nélkül realitása egyáltalán a foglalkoztathatóság javítása. Az eddigiekben részletesen leírt közfoglalkoztatási csapda fontos akadály lehet az erre a célra szánt EU-s források hatékony elköltésének.

Az EU-s programok kapcsán egy sajátos anomáliát kell még kiemelnünk. Aki közfoglalkoztatott, az kikerül a munkanélküli regiszterből, s így elesik a fejlesztéspolitika tartós munkanélkülieket célzó, EU-támogatással megvalósuló képzési programjaiban való részvétel lehetőségétől. Ez épp a leghátrányosabb helyzetű csoportokat érinti súlyosan.

A résztvevők szelekciója, illetve a programok méretezése a korábbi TÁMOP tapasztalatok alapján azt mutatja, hogy a támogatásra leginkább rászoruló képzetlen munkanélküliek, szegénységben élők, romák létszámukhoz képest kevésbé férnek hozzá a fejlesztéspolitikai programokhoz. Ezért nagyon fontos a programok célzásának további pontosítása és a kizárólag képzetlenek számára elérhető programok (ezen belül különösen a munkavállalási esélyeket hosszabb távon javító képzések) forrásainak bővítése, illetve a hazai forrású beavatkozásokkal, segélyezéssel történő összehangolása. A célzást a célcsoportok szűkítése mellett a munkaügyi kirendeltségek kiválasztási módszereinek fejlesztésével, a bevezetni kívánt statisztikai alapú, ún. „profilíng” rendszerrel lehet majd javítani.

Többféle megközelítésű elemzésünk minden irányból arra mutat, hogy egy végletesen szegmentált munkaerőpiac kialakulása felé haladunk, ahol – a családtagokkal együtt – közel egymillió ember számára megszűnik a lehetőség az elsődleges munkaerőpiachoz való csatlakozásra. Egy ilyen helyzet tartós fennállása és újratermelődése a társadalmi feszültségek mellett Magyarország számára komoly növekedési veszteséggel jár.

Milyen változtatási lehetőségeket látunk az adott helyzetben a foglalkoztatáspolitikai területén? Egyértelmű, hogy a közfoglalkoztatás nagy volumenű fenntartása mellett olyan erős a politikai elkötelezettség, hogy ezen a téren nincs realitása egy radikális fordulatnak. De még az adott keretek között is volna tér korrekciókra.

Az egyik intézkedés, amit elengedhetetlenül fontosnak gondolunk, a munkanélküliséghez kapcsolódó juttatások reálértékének növelése és ezzel a közfoglalkoztatás nélküli időszakok (amelyek még a mostani bővítés után is átlagosan az év mintegy felét teszik ki) megélhetési körülményeinek javítása. Nincs más intézkedés, amelyik olyan mértékben tudná javítani a foglalkoztathatóságot, mint ez.

Szintén fontos volna a közfoglalkoztatáson kívüli aktív munkaerő-piaci eszközök használatának bővítése, a beavatkozások komplexitásának és személyre szabottságának fokozása. Csak összetett, sok oldalról közelítő, a konkrét igényeket és problémákat figyelembe vevő eszköztár alkalmazása vezethet eredményre.

Az országos munkaügyi hálózat fejlesztése, az önkormányzatok és a munkaügyi hálózat kapcsolatának megerősítése, a fejlesztéspolitikai, a szociálpolitikai és a foglalkoztatáspolitikai eszköztár összehangolása teremtheti meg annak a lehetőségét, hogy csökkenjen a helyi önkormányzati szervek közötti színvonalkülönbség hatása a foglalkoztathatóságra és megvalósuljon az előzőekben vázolt komplexitás.

Végül, a problémakörrel való tudásunk bővítése, a legalkalmasabb eszközök kiválasztásának elősegítése és a programok pontos célzása érdekében szisztematikus, az egyes programelemek kezdetétől megtervezett és adatokkal kellően feltöltött hatásvizsgálatokra van szükség.

## 1. Bevezetés, motiváció

A mai magyar munkaerőpiac egyik legfőbb strukturális problémája az alacsony foglalkoztatási ráta, a nagy fejlettségbeli és munkaerő-piaci regionális különbségek. A foglalkoztatottság alacsony szintje komoly társadalmi feszültségeket okoz, rontja az ellátórendszerek finanszírozhatóságát és csökkenti az ország növekedési potenciálját. Különösen az alacsony iskolai végzettségűek foglalkoztatottsági szintje alacsony. A kérdés hosszú távú megoldása, vagy legalábbis a feszültségek enyhítése minden bizonnyal az oktatás fejlesztésén múlik, de rövid- és középtávon a foglalkoztatás- és fejlesztéspolitikának lehet inkább hatása.

A probléma középpontjában a munkaerőpiac peremén lévők vannak. Azokkal, akik bár aktív korúak, de megromlott egészségi állapotuk miatt végleg kikerültek a munkaerőpiacról, nem foglalkozunk. Azokat a nem nappalin tanuló aktív korúakat tekintjük a munkaerőpiac peremén lévőknek, akik alkalmazásban állnak ugyan, de az alacsonyan jövedelmező és bizonytalan, akik ideiglenes, rövid távú szerződések keretében foglalkoztatottak, akik bejelentett vagy nem bejelentett alkalmi munkából élnek; ide tartoznak a közfoglalkoztatottak, a regisztrált munkanélküliek, a nem regisztrált, de munkaképes aktív korú munka nélkül lévők, a gyermekgondozásból visszatérve munkába állni kívánók, a munkát nem találó pályakezdők. Igen gyakori, hogy ezek a státuszok egy személy esetében gyakran változnak: rövid idejű foglalkoztatás, közfoglalkoztatás, fekete munka, munkanélküliség követik és részben fedik át egymást. Erős az ilyen helyzetek családon belüli halmozódása is.

„Ideje lenne ugyanis szembenéznünk azzal a ténnyel, hogy egy jelentős létszámú és sajnos újratermelődő réteg teljes mértékben, véglegesen leszakadt a munkaerőpiacról, vagy legalábbis nagyon messzire került attól, hogy teljesíteni tudja annak keményedő követelményeit.”, írja a szerkesztői vezércikk a Munkaügyi Szemle közfoglalkoztatásról szóló tavalyi első számában. Időnként számok is röpködnek arról, hogy mekkorára tehető ez a réteg, már – feltehetőleg a családtagokkal együtt értve – másfél milliós szám is elhangzott.

Ennek a megállapításnak a kapcsán több kérdés is felmerül. Az egyik, hogy a „végzet hatalmáról” van-e szó, vagy van lehetőségünk olyan társadalmi, különösen munkaerőpiaci beavatkozásokra, amelyek változtatnak ezen a helyzeten. A másik kérdés, hogy egy erőforrásokban nem túl gazdag ország lemondhat-e növekedési potenciálja egy részéről. A harmadik erkölcsi természetű, amit a tanulmányban nem fogunk tárgyalni, de legalább a bevezetőben meg kell említenünk. Van-e erkölcsi jogunk úgy dönteni, hogy embertársaink egy részét, majd később gyermekeiket is, véglegesen kizárjuk a társadalomból? Hiszen aktív korúak számára a munkaerőpiacról való kizáródás egyben a társadalom szövetéből történő kiszakadást is jelenti.

A tanulmány célja tehát a munkaerőpiac peremén lévők helyzetének vizsgálata, elsősorban a változtatási lehetőségek szempontjából, amihez nélkülözhetetlen a legfontosabb feszültségek mélyebb vizsgálata is. A bevezetőt követő első fejezetben a Háztartási Költségvetési és Életszínvonal Felvétel 2011-es adatai alapján vizsgáljuk a munkaerőpiac peremén lévők és családjuk életviszonyait. Az elemzés célja az életkörülmények bemutatásán túl a jövedelemtranszferek vizsgálata: milyen arányban részesednek a szociális transzferekből a munkapiac peremén lévők.

Ezt az alapozó fejezetet követi a munkanélküliséghez kapcsolódó ellátások és a közfoglalkoztatás szabályainak, e szabályok változásának áttekintése, különös tekintettel az ellátások nagyságára. Ezután a munkanélküliek foglalkoztatásához kapcsolódó támogatásokat és aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket vesszük közelebről szemügyre. A tanulmány talán legfontosabb része a közfoglalkoztatás és a közfoglalkoztatásból a nyílt munkapiacra történő kilépés elemzése a 2011-2013 közötti közfoglalkoztatási epizódok teljes állományának feldolgozása

alján.<sup>1</sup> Ezt követi a közfoglalkoztatáson kívüli aktív eszközök hatékonyságának és a kapcsolódó kiadásoknak az áttekintése.

A munkaerőpiac peremén élők életkörülményeit arra az időszakra vonatkozóan is, amikor éppen bent vannak ezen a piacon, és arra is, amikor kint, számos kvalitatív vizsgálat is bemutatja. Ezek sokszor érzékletesebb képet nyújtanak a helyzetről, mint az átlagos statisztikai adatok. Ennek keretében háztartási szemszögből is megnézzük az érintett családok költségvetési kapcsolatait. A terepközeli megközelítés keretében esettanulmány formájában bemutatjuk egy szociális mikrohitelzési programnak a témára vonatkozó tapasztalatait és tanulságait.

Végül felvázoljuk a munkaerőpiac peremén élők költségvetési kapcsolatrendszerének logikai modelljét. Ennek során nem törekszünk aprólékos költségvetési elemzésre, stratégiai természetű összefüggések bemutatása a célunk.

---

<sup>1</sup> Ennek a munkának az elvégzése nem lett volna lehetséges a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Kutatási és Elemzési Főosztálya munkatársainak, Tajti József főosztályvezető és kollégái Kicsi Attila, Németh Miklós és Papp János segítségével nélkül. Fontos támogatást kaptunk az aktív eszközökkel kapcsolatos adatok terén Mód Pétertől, aki szintén ennek a főosztálynak a munkatársa. Ezúton is köszönjük munkájukat.



## **2. A munkaerőpiac peremén élő háztartások életkörülményeit jellemző stilizált tények**

A következőkben először röviden bemutatjuk az elemzéshez felhasznált adatforrást, majd ismertetjük a munkapiac peremén élők demográfiai és jövedelmi jellemzőit. Ezt követően rátérünk a munkapiac peremén élő *háztartások* meghatározására, demográfiai és deprivációs jellemzőikre. A fejezet végén a szóban forgó háztartások kiadási szerkezetét mutatjuk be.

### **2.1. Adatok**

Az elemzéshez felhasznált adatforrás a 2011-es referenciaévi Háztartási Költségvetési és Életkörülmények Adatfelvétel (HKÉF). Az adatfelvétel, melynek megfigyelési egysége a magánháztartás havi és éves kikérdezésből áll. Ebből következően az intézményekben élők nincsenek számba véve, a teljes népességre vetített létszám valamivel kevesebb, mint a lakosság száma.

Egy-egy hónapban a mintába tartozó háztartásoknak mintegy 1/12-ed része vezeti a háztartási naplót, ahová feljegyzi a jövedelmi és kiadási tételeit. Az éves kikérdezést a tárgyévét követő év első negyedében bonyolítják le, és ennek során valamennyi jövedelmi kategória tekintetében megkérdezik az egész évre vonatkozó értékeket, valamint a nagyobb, éves szinten értelmezhető kiadási tételeket is.

A HKÉF részletes információt ad a lakosság fogyasztásáról, a birtokukban lévő tartós fogyasztási cikkek állományáról, lakáskörülményeiről, a háztartások összetételéről, az egyes személyek demográfiai jellemzőiről, jövedelmük színvonaláról és szerkezetéről. Jelen fejezet szempontjából különösen fontos, hogy havonként tartalmazza a 15 éven felüliek önbesorolási munkapiaci státuszát, és tartalmaz információkat a megkérdezettek szubjektív egészségi állapotával kapcsolatosan is.

Az önbesorolási munkapiaci státusz kapcsán fontos megjegyezni, hogy ebben a megközelítésben az a munkanélküli, aki annak mondja magát. Így lehetséges például, hogy egy egyébként regisztrált munkanélküli az mondja magáról, hogy foglalkoztatott, mert rendszeres informális alkalmi munkákból tartja fenn magát. Előfordulhat fordítva is, például egy háztartásbeli valójában munkanélkülinek gondolja magát. Végül az is lehetséges, hogy egy ILO-definíció szerinti munkanélküli, mivel nincs regisztrálva (és nem is tanul, nem nyugdíjas, nincs gyermekgondozásin sem) egyéb inaktívként kategorizálja magát. Fontos hangsúlyoznunk tehát, hogy az ebben a fejezetben használt munkanélküli fogalom nem esik egybe sem az ILO-definícióval, sem a regisztrált munkanélküli kategóriával.

Témánk szempontjából a HKÉF adatállománynak van egy nagyon fontos hiányossága: nem tudjuk, hogy ki a közfoglalkoztatott, ők foglalkoztatottként vannak besorolva. A közfoglalkoztatási bér 2011. szeptember 1-jéig megegyezett a minimálbérrel. Így az ebbe a körbe tartozókat elsősorban az alacsony havi jövedelem alapján tudjuk megközelíteni.

### **2.2. A munkapiac peremén lévő csoportok azonosítása, demográfiai jellemzőik és költségvetési kapcsolataik**

A tanulmány szempontjából kulcsfontosságú azoknak a meghatározása, akik a munkapiac peremén vannak, ehhez azonban először némi fogalmi tisztázásra van szükség. A mi felfogásunkban két fontos ismérve van a munkapiac peremének: a munkanélküliség, vagy olyan

munka, mely alacsony jövedelemmel jár (lásd az előző alfejezet ide vonatkozó megjegyzését is). Alapvetően ezen két ismérv alapján hat csoportot képeztünk.

1. Az első csoportba azok tartoznak, akik jellemzően foglalkoztatottak, de munkajövedelmük<sup>2</sup> havi átlaga a minimálbér<sup>3</sup>, vagy annál kisebb összeg.
2. A második csoportot azok képezik, akik jellemzően alkalmi munkából élnek, munkajövedelmük nagyobb részét az ebből származó jövedelem teszi ki, és munkajövedelmük havi átlaga a minimálbérnél nem magasabb.
3. A harmadik csoportba azok tartoztak, akik a hónapok többségében munkanélkülinek vallották magukat.
4. A negyedik csoportot azok képezik, akik a hónapok többségében egyéb inaktívnak vallották magukat. Ahogy az előző pontban említettük az egyéb inaktívak valójában munka nélkül lévők.
5. Az ötödik csoportba azok a 16-24 év közötti nem tanuló fiatalok tartoznak, akik nem dolgoztak még soha, és legfeljebb szakiskolai végzettséggel rendelkeznek.
6. A hatodik csoportot azok alkotják, akik nem tartoznak az 1-5. csoportokba, nem diákok, nem nyugdíjasok, nincsenek gyermekgondozási ellátáson, ugyanakkor van valamilyen, a minimálbért nem meghaladó munkajövedelmük. Ők azok, akiknek nincs az év nagy részére jellemző munkapiaci státuszuk, hol foglalkoztatottak, hol alkalmi munkások, hol munkanélküliek, hol egyéb inaktívak.

Éltünk egy életkori korlátozással is. Az alsó korlátot az adatállomány adta, mert csak 15 éven felüliekről van aktivitási adat. A 60 éves felső korhatárt az indokolta, hogy a 60 év felettiak döntő többsége nyugdíjas, őket már nem lehet a munkapiac peremén lévőknek tekinteni.

### 2.2.1. A munkapiac peremén élők fő demográfiai jellemzői

A *foglalkoztatottak* csoportja 278 ezer főből áll, jellemzően 30 év feletti, közel 65 százalékuk legfeljebb szakiskolai végzettséggel rendelkezik. Annak ellenére, hogy ebbe a csoportba a legfeljebb minimálbér értékével megegyező munkajövedelemmel rendelkezők tartoznak, viszonylag magas (10 %) a felsőfokú végzettségűek aránya<sup>4</sup>. A csoporthoz tartozók az adott megye népességéhez viszonyítva legnagyobb arányban Szabolcs-Szatmár-Bereg, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén és Hajdú-Bihar megyében élnek.

A döntően *alkalmi munkából élők* csoportja 121 ezer főből áll, 63 százalékban férfiak. Jellemző korcsoportok a 21-25 (14 %) és a 36-45 (29 %) évesek. Végzettségüket tekintve (a legfeljebb szakiskolát végzett pályakezdeket leszámítva) a legrosszabb helyzetű csoport, 65 százalékuk legfeljebb általános iskolát végzett. A megye népességéhez képest legnagyobb arányban Heves megyében élnek.

A *munkanélküliek* alkotta csoport nagysága 548 ezer fő, közel azonos arányban nők és férfiak. A csoport végzettségi eloszlása nem különbözik lényegesen a teljes 16-60 éves népességétől, az ide tartozók 71 százaléka legfeljebb szakmunkás végzettségű, de közel 8 százalék a felső-

<sup>2</sup> A munkajövedelembe beleértjük az alkalmi munkából és a vállalkozásból származó jövedelmet, a költségtérítéssel együtt. A közmunkából származó jövedelem is beletartozik.

<sup>3</sup> A 2011-ben érvényes kötelező minimálbér legkisebb összegével, 78000 forinttal számoltunk, a magasabb képzettségűek esetében kötelező garantált bérminimumot nem vettük tehát figyelembe.

<sup>4</sup> Nem kizárt, hogy ezek közül sokan vannak álminimálbéresek, bár az ő esetükben elvileg nem lehetséges a garantált bérminimumnál alacsonyabb összeg fizetése.

fokú végzettségűek aránya. Erre némi magyarázatot adhat, hogy feltűnően sok (18 %) a 21-25 éves, akik az átlagnál képzetesebbek. A megye népességéhez képest legnagyobb arányban Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében élnek.

Az *egyéb inaktív* 197 ezer fős csoportja több tekintetben is eltér az előző háromtól. A legmagasabb iskolai végzettség eloszlása közel hasonló a teljes 16-60 éves népességben megfigyelthez, a felsőfokú végzettségűek aránya némileg magasabb is. Magas a 21-35 évesek aránya, valamint döntően nők alkotják a csoportot (83 %). Hajdú-Bihar megyében élnek a csoport tagjai legnagyobb arányban a megye népességéhez képest.

A legfeljebb szakmunkás, szakiskolai végzettséggel rendelkező nem tanuló, *fiatal pályakezdekők* csoportja a legkisebb, ide 61 ezer fő tartozik, 64 százalékuk nő. Legnagyobb részüknek (83 %) általános iskolai végzettsége van. Legtöbbjük szüleivel él, csak mintegy 5 százalékuk házas, míg 33 százalékuk élettársi kapcsolatban él. Minden megyében nagyjából azonos arányban élnek az adott megye népességéhez viszonyítva, ami azt jelenti, hogy a pályakezdekők speciális elhelyezkedési problémája nem regionális jellegű.

Az utolsó, *vegyes* csoportba tartozók száma 302 ezer fő, 62 százalékuk nő. Nagyobb arányban vannak közöttük szakmunkás, illetve középfokú végzettségűek, mint a teljes népességben, ugyanakkor kisebb az aránya a felsőfokú végzettségűeknek. Legnagyobb arányban Zala és Békés megyékben laknak.

### 2.2.2. A munkapiac peremén élők jövedelmi szerkezete és költségvetési kapcsolataik

A munkapiac peremén élők jövedelmi szerkezetének és költségvetési kapcsolatainak vizsgálata során arra vagyunk kíváncsiak, hogy teljes jövedelmükből mekkora részt képvisel a munkajövedelem a költségvetésből származó juttatásokhoz képest, milyen mértékű ebből a levonás<sup>5</sup> és mekkora nettó jövedelem áll rendelkezésükre. Az előzőekből következik, hogy a költségvetési kapcsolatokat nem tárjuk fel teljes körűen, mert csak a jövedelmekkel kapcsolatos adókat, járulékokat vesszük figyelembe, és nem adunk becslést a fogyasztáshoz kapcsolódó adókra. Ebben az alponthoz csak egyéni szinten vizsgálódunk, a háztartási szintű elemzésre a következőkben kerül sor.

Juttatásként a nyugdíjakat és járadékokat, a munkanélküli és gyerek ellátásokat, valamint az egyéb társadalmi juttatásokat vettük figyelembe. Az 1. táblázat alapján látható, hogy a nem perem csoport bruttó munkajövedelme<sup>6</sup> több mint a háromszorosa a jellemzően foglalkoztatott perem csoport munkából származó jövedelmének. Az egyéb inaktívok és a pályakezdő munkanélküliek esetében a juttatások képviselik a legnagyobb részt (mindkét csoport esetében közel 80 százalék) a teljes jövedelmen belül. Figyelmet érdemel, hogy azoknál a csoportoknál is, ahol nem volt jövedelmi korlát, az átlagos bruttó munkajövedelem mélyen a 78 ezer forintos küszöb alatt van. Sajnálatos, hogy a jellemzően foglalkoztatott csoportjában is meglehetősen messze van a havi bruttó munkajövedelem átlaga a kötelező minimálbér legkisebb összegétől. Ez egyrészt azzal magyarázható, hogy ebben a csoportban sem foglalkoztatott mindenki 12 hónapon keresztül, az időmérleg alapján megállapítható, hogy vannak, akik a

<sup>5</sup> A figyelembe vett levonások a következők: személyi jövedelemadó, nyugdíjjárulék, egészségbiztosítási járulék, munkavállalói járulék, eva-s vállalkozók járuléka.

<sup>6</sup> A munkajövedelemhez hozzávesszük a vagyonból származó jövedelmet is, így a korrekt szóhasználat az lenne, hogy „munkából és vagyonból” származó jövedelem, de ez nagyon nehézkes volna. A kétféle típusú jövedelem összevonása nem okoz torzítást, mert az általunk vizsgált körben ez nem jelentős tétel, és az ilyen módon történő kezelése abban is segít, hogy kiszűrjük a minimálbéren bejelentett vállalkozókat, akik más formában veszik ki a jövedelmüket.

foglalkoztatási időszakok mellett munkanélküliek, háztartásbeliek, egyéb inaktívak. A várakozásnak megfelelően a foglalkoztatottak csoportját leszámítva minden csoport esetében meghaladják a juttatások a levonásokat. A legkevesebb nettó jövedelemmel a pályakezdő munkanélküliek és a munkanélküliek rendelkeznek. A munkajövedelem tekintetében a második legnagyobb értékkel a vegyes státuszú csoport rendelkezik a foglalkoztatottak után.

### 1. táblázat: A munkapiac peremén lévők költségvetési kapcsolatai

	Bruttó munkajövedelem	Juttatások	Teljes jövedelem	Összes levonás	Nettó jövedelem
<i>Átlag, ezer Ft</i>					
Nem perem csoport	161	4	165	46	119
Jellemzően foglalkoztatottak	55	7	62	17	45
Alkalmi munkából élők	30	12	42	1	41
Jellemzően munkanélküliek	17	16	32	3	29
Egyéb inaktívak	10	34	44	11	33
Pályakezdő munkanélküliek	3	12	16	1	15
Vegyes státuszúak	39	20	59	14	44
<i>Jövedelmek megoszlása, %</i>					
Nem perem csoport	98	2	100	28	72
Jellemzően foglalkoztatottak	88	12	100	28	72
Alkalmi munkából élők	71	29	100	3	97
Jellemzően munkanélküliek	51	49	100	11	89
Egyéb inaktívak	22	78	100	26	74
Pályakezdő munkanélküliek	22	78	100	6	94
Vegyes státuszúak	67	33	100	25	75

A juttatások belső szerkezete a jellemzően munkanélküliek és az alkalmi munkából élők esetében rejt érdekességeket. A munkanélküli csoport döntően egyéb munkanélküli ellátás formájában kap juttatást, az álláskeresői járadék átlagosan csak 27 százalékot képvisel az összes juttatáson belül (lásd 2. táblázat).

### 2. táblázat: A jellemzően munkanélküliek juttatásainak megoszlása, százalék

	Nyugdíjak, járadékok	Álláskeresői járadék	Egyéb munkanélküli ellátások	Gyerek ellátások	Egyéb társadalmi juttatások	Összesen
Férfi	2	28	60	1	9	100
Nő	2	27	60	2	9	100
Együtt	2	27	60	2	9	100

A döntően alkalmi munkából élők csoportja az önbevallásos munkapiaci státusz tekintetében nagyon heterogén, lényegében az összes lehetséges státusz<sup>7</sup> előfordul. Az időmérlegük alapján azt állapíthatjuk meg, hogy vannak, akik egész évben foglalkoztatottak és munkanélküliek, esetükben nem kizárt, hogy az alkalmi munka feketemunkát jelent. Az alkalmi munkából élők juttatásainak szerkezetét (lásd 3. táblázat) vizsgálva megállapítható, hogy viszonylag magas a munkanélküli ellátások súlya.

### 3. táblázat: Az alkalmi munkából élők juttatásainak megoszlása, százalék

	Nyugdíjak, járulékok	Álláskeresési járadék	Egyéb munka- nélküli ellátá- sok	Gyerek ellátások	Egyéb társa- dalmi juttatá- sok	Összesen
Férfi	8	12	53	4	22	100
Nő	4	5	40	36	15	100
Együtt	6	9	47	19	19	100

A munkajövedelem szerkezetét vizsgálva azt láthatjuk, hogy ebben a csoportban legmagasabb a vállalkozói jövedelem aránya és nagysága. Mivel ebben a körben is alkalmaztuk a jövedelmi korlátot megállapítható, hogy a vegyes státuszúak egy része vélhetően rendkívül alacsony jövedelemmel rendelkező kényszervállalkozó.

#### 2.3. A munkapiac peremén lévő háztartások meghatározása, demográfiai és deprivációs jellemzői

A munkapiac peremén lévő háztartások meghatározásakor először vettük az összes olyan háztartást, amelyikben – az előző alfejezetben meghatározottak szerint – van a munkapiac peremén lévő személy. A háztartások 28 százaléka tartozik ebbe a körbe, és ilyen háztartásokban él az emberek 38 százaléka. Ez azonban így önmagában túl széles kör volna, ezért elhagytuk közülük azokat, amelyeknek van nem a munkapiac peremén lévő aktív kereső tagja. Azokról a háztartásokról van tehát szó, amelyekben van a munkapiac peremén lévő személy és nincs nem a peremen lévő aktív kereső. *A háztartások 12, a személyek kicsit több, mint 14 százaléka, 1,4 millió ember tartozik ebbe a körbe.* Röviden *perem* háztartásként fogunk rájuk hivatkozni, a többiekre pedig *nem perem* háztartásként.

A perem háztartásokat három csoportba soroltuk. A jellemzően foglalkoztatott aktívak csoportjába került egy perem háztartás, ha az 1-6. csoportokba tartozók mindegyike az 1., 2. vagy 6. csoport valamelyikébe esett. Ez utóbbi, vegyes csoport ide sorolását az indokolta, hogy munkajövedelmüket tekintve az 1. és 2. csoporthoz estek közel. A jellemzően munkanélkülieket tartalmazó háztartások kategóriáját azok alkotják, ahol a munkapiac peremén lévő tagok a 3., a 4. vagy az 5. csoportba tartoznak. (Ahogy korábban írtuk, az egyéb inaktívak is tulajdonképpen munkanélküliek.) Vegyes besorolást kapott egy háztartás, ha nem illet rá a fenti két kategória egyike sem.

<sup>7</sup> Kizártuk a tanulókat és a nyugdíjasokat, ezért ezekben a státuszokban nincs senki a jellemzően alkalmi munkából élők csoportjában.

### 2.3.1. A munkapiac peremén lévő háztartások demográfiai jellemzői

A peremháztartások 39 százalékában a munkanélküli aktívak jellemzőek, 34 százalék esetében a foglalkoztatottak, míg 27 százalék a vegyes típus aránya.

A jellemzően foglalkoztatott perem háztartás átlagos létszáma kicsivel nagyobb, mint a nem perem háztartásoké. A jellemzően munkanélküli perem háztartások átlagos létszáma ennél 0,4-del, a vegyeseké pedig 1 egész fővel magasabb (4. táblázat). Az átlagos háztartáslétszámmal párhuzamosan mozog a gyerekek száma is, ami a vegyes típusú háztartásokban a legnagyobb. A vegyes háztartások, ahol tehát egyszerre van alacsony jövedelmű foglalkoztatott (ez lehet közfoglalkoztatott és nem bejelentett alkalmi munkás is) és munkanélküli, egyéb inaktív is, demográfiai értelemben jellegzetesen eltérnek a többiektől. Az ő esetükben a felnőttek átlagos kora is 8-10 évvel alacsonyabb, mint az összes többi háztartástípusban (ezt nem mutatjuk be külön táblázatban).

#### 4. táblázat: A háztartások munkapiaci helyzet szerinti megoszlása, az átlagos háztartás létszám és gyerekszám

	Háztartás szám	Fő (ezer fő)	Létszám megoszlás	Átlagos ht-létszám	Átlagos gyerekszám <sup>a</sup>
Nem perem háztartás	3262	8396	85,7%	2,55	0,34
Jellemzően fogl. perem ht	151	412	4,2%	2,66	0,44
Jellemzően munkanélk. perem ht	169	537	5,5%	3,07	0,66
Vegyes perem háztartás	118	457	4,6%	3,76	1,04
Összesen	3700	9801	100,0%	2,62	0,38

<sup>a</sup> 15 éven aluliak száma

A háztartások családszerkezetét vizsgálva megállapítható, hogy a perem háztartásokra inkább az élettársi kapcsolatok a jellemzőek, és nagyobb arányban találhatók közöttük olyanok, ahol 25 év alatti gyereket egyedül nevelő szülő él (5. táblázat). A vegyes perem háztartások közel egyharmada élettársi közösség, ez kiemelkedően magas érték az összes többi háztartás típushoz viszonyítva. Itt viszont, a másik két perem háztartástípushoz képest jóval alacsonyabb a gyereket egyedül nevelő szülők aránya. Megjegyezzük, hogy az élettársi kapcsolatok magas aránya nagy valószínűséggel kapcsolatba hozható néhány juttatás-típus (pl. családi pótlék, önkormányzati segélyek) szabályozásával, ahol a gyereket egyedül nevelők előnyben részesülnek. Azoknak egy része ugyanis, aki jogi szempontból gyereket egyedül nevelő szülőnek számít a gyakorlatban együtt él valakivel, és a HKÉF adatfelvétel során élettársként azonosítják magukat.

#### 5. táblázat: Háztartások családszerkezete, százalék az összes arányában

	Nem perem háztartás	Munkaerőpiac peremén lévő háztartások		
		Jellemzően foglalkoztatott	Jellemzően munkanélküli	Vegyes
Van házaspár	55	42	37	53
Nincs házaspár, de van élettárs	9	11	13	27
25 év alatti gyereket egyedül nevelő szülő (nincs se élettárs, se házaspár)	6	14	16	8

A 25 éven aluliak iskolai végzettség szerinti megoszlása alapján azt mondhatjuk, hogy a perem háztartásokban élő fiatalok lényegesen alacsonyabb képzettségűek, mint a nem perem háztartásban élő kortársaik (6. táblázat). A jellemzően foglalkoztatott háztartásban élő fiatalok lényegesen képzetlenebbnek minősülnek, mint a másik két perem háztartáscsoportban élő 25 év alatti fiatalok. Körükben közel kétszer akkora arányban szereztek középfokú végzettséget, mint a jellemzően munkanélküli, vagy vegyes perem háztartásokban élők. A 25 éven aluliak között a felsőfokú végzettségűek aránya mindhárom típusú perem háztartásban ugyanakkora. Úgy tűnik, hogy az itt élő fiatalok döntően az általános iskolai képzés során szereznek behozhatatlan hátrányt a nem perem háztartásokban élőkhez képest.

**6. táblázat: 25 éven aluliak legmagasabb iskolai végzettség szerinti megoszlása háztartás-típusonként, százalék**

	Nem perem háztartás	Munkaerőpiac peremén lévő háztartások		
		Jellemzően foglalkoztatott	Jellemzően munkanélküli	Vegyes
Kevesebb, mint 8 általános	1	3	7	6
8-10 általános	32	45	65	61
Szakmunkás	11	8	9	15
Középfokú	49	41	17	16
Felsőfokú	7	2	2	2
Összesen	100	100	100	100

*2.3.2. A munkapiac peremén lévő háztartások deprivációs jellemzői*

A perem háztartások legfontosabb jellemzője definíciószerűen az alacsony jövedelem. Az alacsony jövedelem egy kritikus szintje abszolút szegénységet okoz, ami létfenntartási bizonytalansággal jár. Ha a háztartás létfenntartása kerül veszélybe, akkor a megnő az esélye annak, hogy a háztartás tagjai végérvényesen kiszorulnak az elsődleges munkaerőpiacról. Ez döntően azért következhet be, mert a munkapiaci részvétel feltételezi, hogy az egyén képes fedezni az álláskeresés, illetve a munkába járás fix költségeit, továbbá a munkaképesség fenntartásához szükséges költségeket.

A következőkben arra keressük a választ, hogy a perem háztartások mely csoportjait fenyegeti a munkapiacról való végleges kiszorulás és a létfenntartás mely dimenziói kerültek veszélybe az alacsony jövedelem miatt. Ennek során felhasználjuk az Eurostat által egységesített, a KSH által is használt deprivációs mutatókat.<sup>8</sup>

Az adatok alapján jól látszik (lásd 7. táblázat), hogy kiugró különbségek vannak a megfelelő étkezés tekintetében. A nem perem háztartások közel háromnegyede számára lehetséges, hogy legalább két naponta húst (vagy azzal egyenértékű vegetáriánus főétkezést) egyenek, míg a jellemzően munkanélküli háztartások 71 százalékában nem tudják ezt megvalósítani. A lakás

<sup>8</sup> Eurostat (2011): Implementation of changes regarding material deprivation variables. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/documents/tab/Ta b/changes\\_material\\_deprivation\\_variables\\_v3.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/documents/tab/Ta b/changes_material_deprivation_variables_v3.pdf)

megfelelő fűtését a perem háztartások 30-40 százaléka nem képes biztosítani; míg a nem perem háztartásoknak csak 13 százalékáról mondható el ugyanez. Nagyobb összegű váratlan kiadás fedezését a nem perem háztartások 36 százaléka képes saját forrásból fedezni, a perem háztartásoknak pedig csupán 6-12 százaléka. Jelentős eltérés van a háztartások rekreációs képességét tekintve is: a nem perem háztartások 37 százaléka képes arra, hogy évente legalább egy hétre elmenjenek nyaralni, míg a jellemzően munkanélküli háztartások esetében ez az arány csupán 2 százalék.

A munkapiaci részvétel gátja lehet a személyes higiénia hiánya, ezért jelzésértékű, hogy a jellemzően munkanélküli perem háztartások 18 százalékában nincs fürdőszoba, vagy zuhany, és 20 százalékában nincs vízöblítéses WC; a nem perem háztartások esetében az előző arányok rendre 2 és 3 százalék. Egészségügyi kockázatot rejt magában az, ha a lakás beázik, a falazata vizes, rosszak a nyílászárók, mely tulajdonságokat a jellemzően munkanélküli perem háztartások rendre 15, 27 és 42 százalékban említettek; a nem perem háztartások esetében a megfelelő arányok 3, 8 és 19 százalék. A 8. táblázat utolsó két sorában szereplő rossz környék, illetve rossz lakás változók<sup>9</sup> összevontan ragadják meg a háztartások lakókörnyezetének és lakásainak minőségét.

#### 7. táblázat: Háztartások létfenntartási és rekreációs képessége, az adott típusú háztartások százalékában

	Nem perem háztartás	Munkaerőpiac peremén lévő háztartások		
		Jellemzően foglalkoztatott	Jellemzően munkanélküli	Vegyes
Megengedhetik magunknak, hogy legalább minden második nap húst egyenek	73	49	29	34
Megengedhetik magunknak, hogy a lakásukat megfelelően tudják fűteni	87	73	63	67
Képes rá a háztartás, hogy egy váratlan nagyobb összegű kiadást a saját forrásai-ból fedezzen	36	12	5	6
Megengedhetik magunknak, hogy évente legalább egy hétre elmenjenek nyaralni	37	11	2	7

Az adatok alapján azt mondhatjuk, hogy leginkább a lakókörnyezetüket értékelik negatívan a munkapiac peremén élő háztartások, összehasonlítva a nem perem háztartásokkal. A jellemzően munkanélküli háztartások élnek legnagyobb arányban rossz lakásban és rossz környéken.

<sup>9</sup> A rossz környék változó értéke 1, ha zajos a környék, szennyezett a környezet, rossz a környéken a közbiztonság bármelyike fennáll. A rossz lakás változó értéke 1, ha a beázik, vizes, rosszak a nyílászárók, vagy sötét a lakás bármelyike fennáll.



**8. táblázat: A háztartások lakáskörülményei, az adott típusú háztartások százalékában**

	Nem perem háztartás	Munkaerőpiac peremén lévő háztartások		
		Jellemzően foglalkoztatott	Jellemzően munkanélküli	Vegyes
Nincs a lakásban fürdőszoba, zuhany	2	9	18	17
Nincs a lakásban vízöblítéses WC	3	11	20	17
Beázik a lakás	3	8	15	15
Vizes a falazat	8	15	27	23
Rosszak a nyílászárók	19	31	42	39
Sötét a lakás	7	11	16	17
Zajos a környék	11	10	14	10
Szennyezett a környezet	12	10	11	13
Roszság a környéken a közbiztonság	11	11	18	13
Roszság környék	21	34	47	44
Roszság lakás	26	30	41	34

A munkapiachoz való kötődés szempontjából a modern gazdaságokban számos tartós fogyasztási cikk birtoklása bír jelentőséggel. A potenciális munkaadókkal való kapcsolatteremtésben, és a távmunka lehetőségében játszik fontos szerepet a számítógép, az internet és a telefon. A tartós fogyasztási cikkek megvásárlásának lehetősége minden eszköz vonatkozásában elmarad a perem háztartásokban a nem perem háztartásokhoz képest. A legrosszabb helyzetben a jellemzően munkanélküli és vegyes perem háztartások vannak. Az egyes eszközöket tekintve legnagyobb arányban a személygépkocsit, illetve a számítógépet nem engedhetik meg maguknak a perem háztartások (lásd 9. táblázat). A számítógép birtoklása és az Internet hozzáférés a jellemzően munkanélküli háztartásokban marad el legnagyobb arányban a nem perem háztartásokhoz viszonyítva. Érdekes ugyanakkor megfigyelni a telefon (alapvetően mobiltelefonról van szó) magas elterjedtségét. Ma már alkalmi munkát sem lehet kapni, ha valakinek nincs telefonja.

**9. táblázat: A háztartások tartós fogyasztási cikkekkel való ellátottsága, az adott típusú háztartások százalékában**

	Nem perem háztartás	Munkaerőpiac peremén lévő háztartások		
		Jellemzően foglalkoztatott	Jellemzően munkanélküli	Vegyes
Nem engedhetik meg maguknak:				
Színes TV	0	0	3	0
Személyi számítógép	8	21	33	33
Internet	9	21	36	34
Mosógép	0	1	3	2
Személygépkocsi	21	34	45	52
Telefon	0	3	8	4
Van-e számítógép	63	55	40	55
Van-e internet	59	47	33	45

A létfenntartást közvetlenül veszélyeztető tényező, ha a háztartás nem tudja fizetni a lakbért, a lakáshitel törlesztést, a lakás közös költségét, vagy valamelyik közüzemi díjat. Az adatok alapján azt találtuk, hogy a nem perem háztartások 18 százaléka, a jellemzően foglalkoztatott perem háztartások 38 százaléka, a jellemzően munkanélküli perem háztartások 50 százaléka és a vegyes perem háztartások 60 százaléka szembesült 2011-ben azzal, hogy az előzőekben említett tételek közül legalább egy esetében nem tudta kifizetni az esedékes összeget.

A nélkülözés komplex mérésére szolgáló deprivációs mutatók egy kilenc tételből álló listát<sup>10</sup> vesznek figyelembe. A lista minél több tétele esetében kapunk negatív választ, annál súlyosabb fokú szegénység jellemzi a háztartást. Az Eurostat besorolása szerint azokat a háztartásokat tekintjük súlyosan deprivátnak, ahol a 9 negatívumból 4 fennáll. A súlyos anyagi deprivációt tekintve Magyarország hátulról a 3. helyet foglalja el az EU országok között, csak Bulgária és Románia van mögöttünk.<sup>11</sup>

A 10. táblázat három mutató értékét tartalmazza háztartás típusonként. A dep4 azt jelenti, hogy legalább 4 tétel esetében volt negatív válasz; a dep5 és dep6 változókat is hasonlóan képeztük. Az adatok alapján azt mondhatjuk, hogy a perem háztartások között nagyon magas arányban vannak súlyosan deprivált háztartások. A munkapiachoz való kötődés sokat számít; a jellemzően foglalkoztatott perem háztartások között lényegesen kevesebb súlyosan deprivált háztartás van, mint a jellemzően munkanélküli, vagy vegyes háztartások között.

#### 10. táblázat: Deprivációs mutatók teljesülése az adott típusú háztartások százalékában

	Dep4	Dep5	Dep6
Nem perem háztartás	19	8	2
Jellemzően foglalkoztatott perem háztartás	47	25	8
Jellemzően munkanélküli perem háztartás	67	37	19
Vegyes perem háztartás	68	40	15
Összesen	24	11	4

Azon háztartások aránya az adott típusok esetében, amelyek esetében a 10. lábjegyzetben felsorolt 9 deprivációs tételből 4, 5 vagy 6 fennáll.

Nem szerepel a „hivatalos” deprivációs mutatók között, pedig talán mindegyiknél súlyosabb: annak előfordulása, hogy szükség lett volna gyógyszerre, de pénz hiányában nem tudták kiváltani (lásd 11. táblázat). Azt látjuk, hogy a perem háztartások 17-29 százalékánál problémát okoz a felnőtt tagoknak, 15-38 százalék esetében pedig a gyerekeknek felírt gyógyszer kiváltása. Ezek a százalékos adatok azonban megtévesztő alulbecslést nyújtanak csak, az adatállomány ugyanis nem tartalmaz információt arra nézve, hogy kiknek lett volna szükségük gyógyszerre. Így a viszonyítási alap kényszerűen az összes háztartás, nem csak azok, ahol egyáltalán lett volna szükség gyógyszerre.

<sup>10</sup> A deprivációs mutató meghatározásakor egy 9 tételből álló listát vizsgálunk: (1) van a háztartásnak lakáshitel vagy lakásrezsi fizetési hátraléka, nem engedhetik meg maguknak: (2) a legalább másnaponkénti főétkezést, (3) a lakás megfelelő fűtését, (4) évi 1 hetes családi üdülést, (5) nem tudnak fedezni 40 ezer Ft váratlan kiadást, anyagi okokból nincs (6) (bármilyen) telefonjuk, (7) mosógépük, (8) autójuk, (9) színes tv-jük.

<sup>11</sup> [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_mddd11&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddd11&lang=en)

Ebből adódik az is, hogy látszólag a gyerekek körében fordult ez többször elő, pedig csak arról van szó, hogy nekik gyakrabban van szükségük gyógyszerre. Ezt támasztják alá egy nem reprezentatív közmunkás adatfelvétel eredményei is (lásd Farkas–Molnár–Molnár (2014)). Köz munkások háztartásainak több mint felében fordult elő, hogy szükség lett volna valamilyik felnőtt tagnak, de nem tudták kiváltani, a gyermekek esetében pedig valamivel egyharmad fölött volt az arány. A hivatkozott tanulmány azt is kimutatta, hogy szubjektív egészségi állapot alapján mérve (ami a legjobb proxy változója a mortalitásnak) rosszabb az egészségi állapota azoknak, akik nem tudták az elmúlt évben mindig kiváltani a gyógyszerüket, mint akikkel nem fordult ilyen elő. (Természetesen azoké a legjobb, akiknek nem volt szükségük gyógyszerre.)

### 11. táblázat: Ki tudják-e váltani a gyógyszert? (A háztartások százalékában)

	Nem perem háztartás	Munkaerőpiac peremén lévő háztartások		
		Jellemzően foglalkoztatott	Jellemzően munkanélküli	Vegyes
Előfordult-e az elmúlt 12 hónapban, hogy a háztartás felnőtt tagja(i) számára a felírt gyógyszert nem tudták kiváltani?	7	17	29	25
Előfordult-e az elmúlt 12 hónapban, hogy a háztartás gyermek tagja(i) számára a felírt gyógyszert nem tudták kiváltani?	6	15	38	23

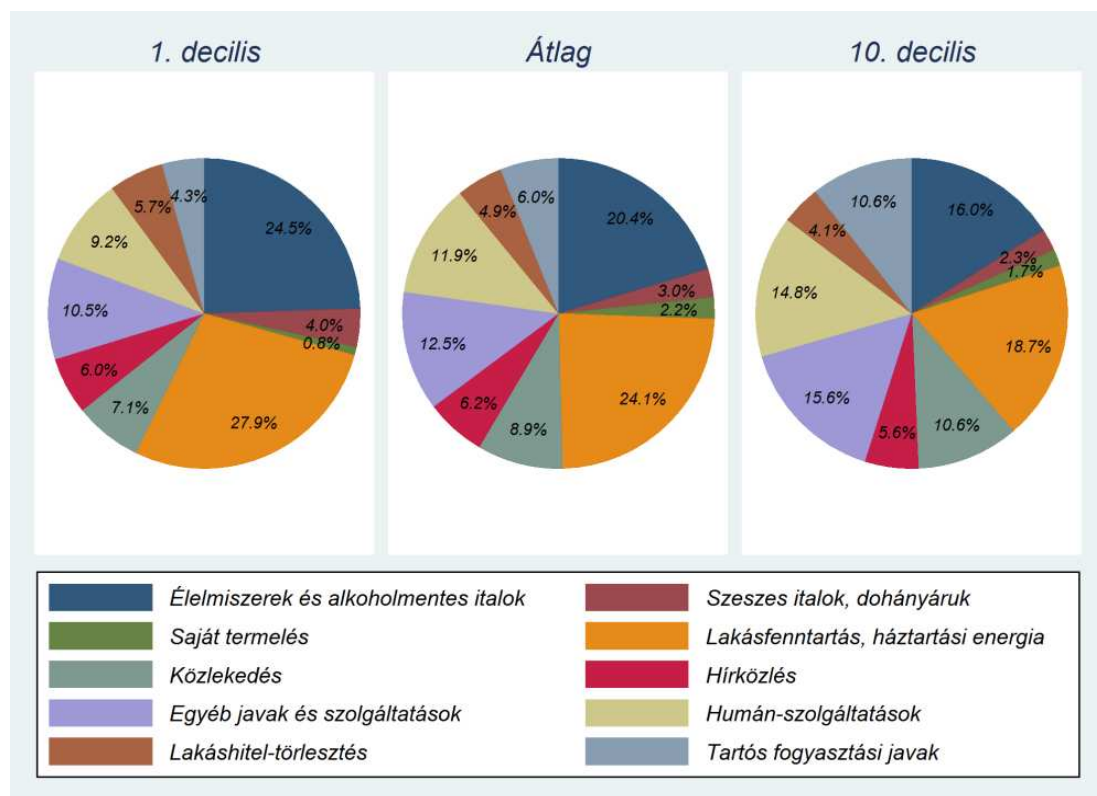
Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a nem perem háztartásokhoz képest a perem háztartások tagjai több alapvető jószág tekintetében hiányt szenvednek, és úgy tűnik a szegénység, a nélkülözés körükben nem átmeneti, hanem tartós állapot. Ezt jelzik rossz lakás körülményeik, valamint a tartós fogyasztási cikkek birtoklásában való elmaradásuk.

## 2.4. A munkapiac peremén élő háztartások kiadási szerkezete

A munkaerőpiac peremén élők – szűkösebb anyagi kereteik miatt – kénytelenek visszafogni fogyasztásukat. Ezt illusztrálták az előzőekben a deprivációs mutatók is. Ebben a részben azt kívánjuk áttekinteni, hogy az érintett háztartások kiadási<sup>12</sup> szerkezete mennyiben különbözik a munkaerőpiacról nem kiszorult háztartásokétól.

Az általános kép érdekében először a teljes lakosságra jellemző jövedelmi skála két szélén lévő háztartások kiadási szerkezetét tekintjük át. E két csoport lényegesen más kiadási struktúrával bír (1. ábra). Míg a szegény, az alsó decilisbe eső háztartások kiadásaiak megközelítőleg negyedét élelmiszerre költik, addig a felső decilisbe tartozók ráfordításainak csupán 16 százalékat alkotja e kategória. Mindkét tekintett decilis havi kiadásában jelentős részt képvisel a lakásfenntartásra, háztartási energiára fordított összeg, részarányában azonban számottevő különbség mutatkozik. Az alsó decilisbeli háztartások kiadásában e tétel részaránya 28 százalékos, míg a felső decilist ez kevésbé terheli meg, kiadásaiak 19 százaléka fordítódik erre. A munkaerőpiaci részvételben és az autóhasználatban mutatkozó különbség jelenik meg a közlekedésre fordított kiadások eltérő részarányában.

1. ábra: Az alsó és felső jövedelmi decilis háztartásainak átlagos havi kiadási szerkezete



Forrás: HKÉF alapján saját számítás

<sup>12</sup> A rendelkezésre álló adatbázis (2011-es referenciaévi Háztartási Költségvetési és Életkörülmények Adatfelvétel, röviden HKÉF) a háztartások kiadásainak és saját termelésének értékét és mennyiségét tartalmazta, így arról nem rendelkezünk információval, hogy a vásárolt fogyasztási cikket valóban elfogyasztották-e a kérdéses időszakban. Ennek ellenére az egyszerűség kedvéért, fogyasztásként hivatkozunk a vásárlásra.

A tizedik decilis közlekedésre fordított kiadásainak részaránya 11, míg ugyanez az alsó decilis háztartásaiban 7 százalék. A havi szükségletek kielégítésére (mint az étkezés, lakhatás, munkába járás) az alsó decilis háztartásai átlagosan a kiadásaik 60, míg a felsőbe tartozók 45 százalékát fordítják. Emiatt az ezen felüli tételek kiadásbeli részaránya is eltérő. Szembetűnő a különbség az egyéb javak és szolgáltatások<sup>13</sup>, a humán szolgáltatások<sup>14</sup> és a tartós fogyasztási cikkek<sup>15</sup> kiadási arányában.

A továbbiakban a munkaerőpiac peremén, illetve nem a peremen lévő háztartások kiadását tekintjük át. Használt definíciónk értelmében (lásd a 2.2. alfejezetet) a munkaerőpiac peremén lévő háztartások között nincs olyan, amelyik csak 60 év feletti tagokból állna. Ezért, az összehasonlíthatóság érdekében – mivel a csak idősekből álló háztartásoknak jellegzetesen eltérő a fogyasztási szerkezete – a fejezet hátralévő részében a nem perem háztartások között sem vesszük figyelembe azokat, amelyekben nincs 60 éves, vagy annál fiatalabb tag.

E csoportok átlagos havi, egy fogyasztási egységre jutó kiadásában jelentős különbségeket találhatunk (12. táblázat). Az országos átlag 2011-ben 81 ezer forint volt<sup>16</sup>. A nem a munkaerőpiac peremén élő háztartásokban ezen átlagnál magasabb volt az egy fogyasztási egységre eső kiadás, amelynek átlagos értéke 85 ezer Ft volt. A munkaerőpiac peremén lévők csoportjaiban ennek töredéke volt megfigyelhető. A jellemzően foglalkoztatott aktívak csoportjában mintegy 64 ezer, a jellemzően nem foglalkoztatott aktív háztartások esetében 48 ezer, míg a vegyes aktivitású személyeket tartalmazó perem-háztartásokban 47 ezer forint volt az egy fogyasztási egységre eső havi kiadás átlagos értéke. A nem a munkaerőpiac peremén lévő háztartásokra jellemző átlagos értékhez képest ez annak háromnegyede az első csoport, míg valamivel több mint a fele a második és a harmadik háztartástípus esetében.

## 12. táblázat: Havi átlagos ekvivalens kiadás háztartástípusonként

	Nem a munkaerőpiac peremén lévő háztartások	Munkaerőpiac peremén lévő háztartások		
		Jellemzően foglalkoztatott aktívak	Jellemzően nem foglalkoztatott aktívak	Vegyes
Átlagos havi ekvivalens kiadás (Ft)	85 159	63 774	47 742	46 995
Nem peremen lévő háztartásokhoz képesti arány	100%	75%	56%	55%

Forrás: HKÉF alapján saját számítás

E háztartástípusok fogyasztási szerkezetében a jövedelmi helyzet szerinti bontáshoz hasonló különbségeket figyelhetünk meg (2. ábra). A nem a munkaerőpiac peremén lévő háztar-

<sup>13</sup> Ide került elszámolásra a ruházati cikkek, lakásfelszerelésre, házonkívüli étkezésre és egyéb szolgáltatásokra fordított összeg.

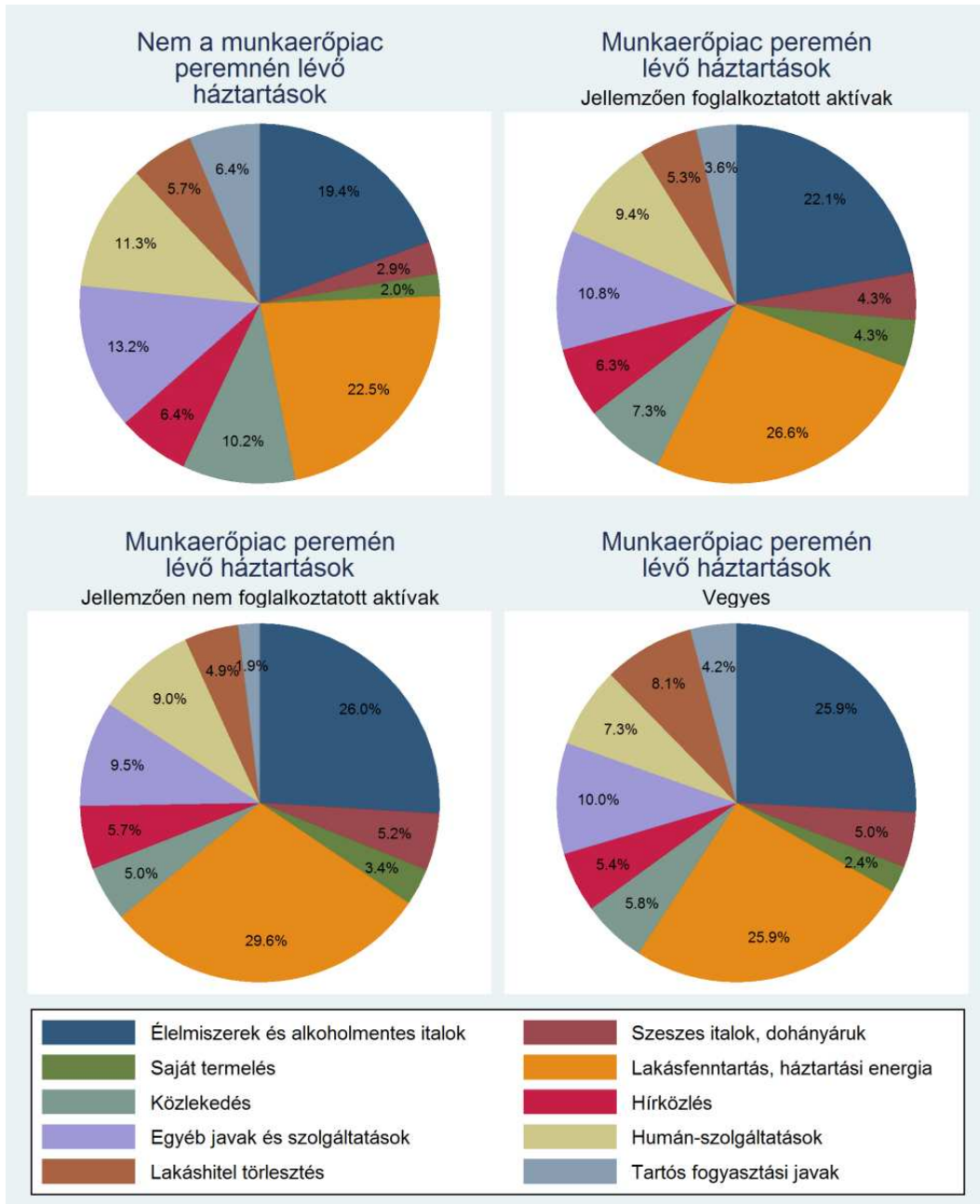
<sup>14</sup> E tétel az oktatással kapcsolatos, valamint az egészségügyi és kulturális kiadásokat tartalmazza.

<sup>15</sup> A tartós fogyasztási cikkek – a kiválasztott lakáshitel-törlesztés kivételével – tartalmazzák az ingatlanvásárlással, lakásépítéssel és lakásfelújítással kapcsolatos kiadásokat is.

<sup>16</sup> Amennyiben a háztartási méretgazdaságosságot figyelembe vevő ekvivalencia skála helyett az egy főre eső értékeket közöltük volna, a kapott összegek még alacsonyabbak lennének, hiszen az ekvivalencia-skála szerint csupán az első felnőtt számít teljes mértékben.

tásokhoz képest a peremen élő háztartások különböző csoportjainál az étel- és lakásfenntartás, háztartási energia kiadásbeli részarányának növekedését, valamint a munkahelyi ingázás kisebb volumene miatt a közlekedésre fordított kiadás arányának zsugorodását figyelhetjük meg. A megélhetéshez szükséges kiadások a nem a munkaerőpiac peremén lévő

**2. ábra: A munkaerőpiac peremén lévő háztartások átlagos havi kiadásainak szerkezete**



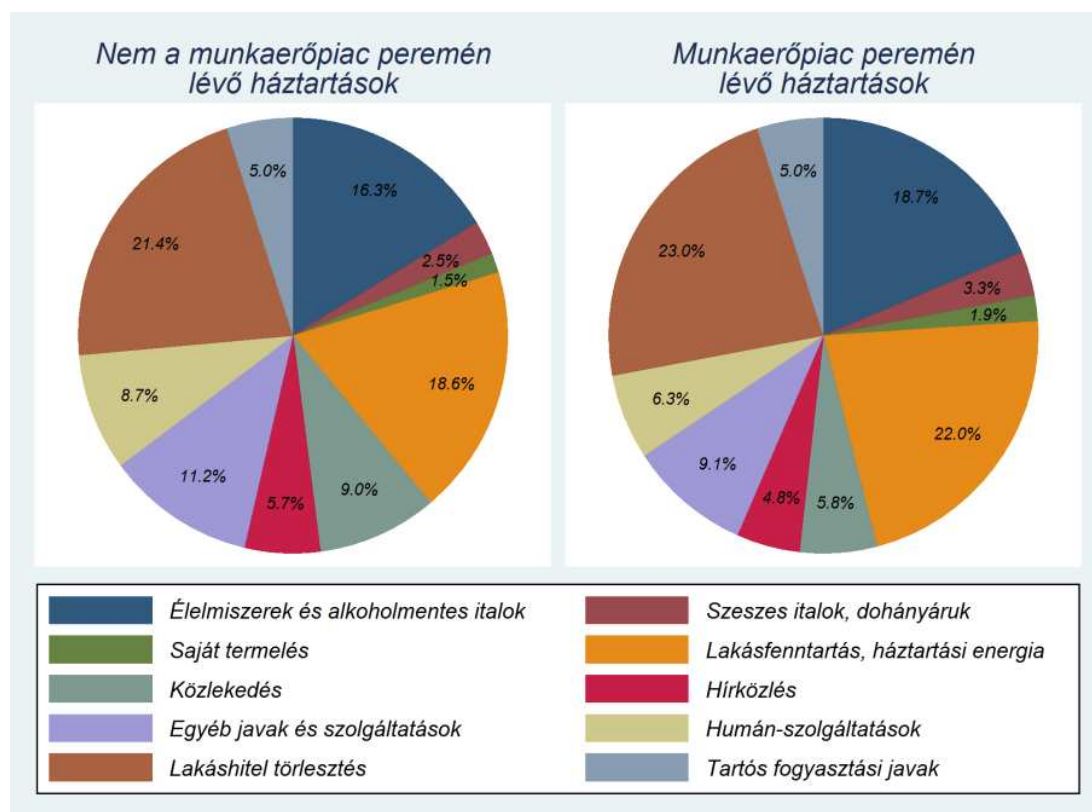
Forrás: HKÉF alapján saját számítás

háztartások kiadásainak 52 százalékát, míg a peremen lévő háztartásokénak rendre 56, 61 és 58 százalékát adják. Az eddig nem említett tételek közül nagyobb különbség mutatkozik az egyéb javak és szolgáltatások, valamint a humán-szolgáltatások kiadási arányában. Előbbi

átlagosan 3, utóbbi 2,5 százalékponttal magasabb a nem perem-háztartások körében. A jobb módú háztartások nagyobb arányban költenek tartós fogyasztási cikkeire is.

A 2. ábrán is látható, hogy a lakáshitel-törlesztés átlagosan a háztartások kiadásainak 5-8 százalékát teszi ki. Jelentősen megváltozik azonban a kiadás szerkezete, ha csak a törlesztőrészletet fizető háztartásokat tekintjük<sup>17</sup> (3.ábra). A nem perem-háztartások 22, míg a perem-háztartások 19 százaléka rendelkezik lakáshittel. Előbbiek csoportja átlagosan 52 900 Ft-ot, míg utóbbiak 41 200 Ft-ot fizettek havonta. E háztartások havi kiadási szerkezetében ennél fogva lényegesen nagyobb súlyt képvisel a törlesztőrészlet, átlagosan 21-23 százalékot. Ahogy az a korábbi elemzésből kiderült, a munkaerőpiac peremén lévő háztartások nagyobb arányban fordítanak élelmiszerre és lakásfenntartásra, lakásrezsire (19 és 22%), ám kisebb arányban közlekedésre (6%), ugyanakkor ezek aránya a hiteltörlesztés nagy aránya miatt kisebb, mint a korábbiakban. E tételek a nem perem-háztartások esetében kiadásaik 65, míg a perem-háztartások esetében annak 70 százalékát fedik le. A további, nem élelmiszerjellegű kiadások (hírközlés, egyéb javak és szolgáltatások, humán-szolgáltatások, tartós fogyasztási cikkek) a rosszabb helyzetben lévő háztartások esetében kisebb részarányt képviselnek (összesen 25,5%).

**3. ábra: A munkaerőpiac peremén lévő, lakáshitel-törlesztő háztartások átlagos havi kiadásainak szerkezete**



Forrás: HKÉF alapján saját számítás

<sup>17</sup> A vizsgálat során a perem-háztartásokat nem bontottuk további kategóriákra. Az összevonást a megfelelő számú hitelfizető perem-háztartás biztosítása indokolta, ugyanakkor a csoportok közt talált kis különbségek lehetővé tették ezt.

Az alfejezet hátralévő részében a peremen lévő háztartások élelmiszer-kiadása kap kiemelt figyelmet. A munkaerőpiacról történő kiszorulás okozta romló szociális helyzet az élelmiszer-bevitel mind mennyiségi, mind pedig minőségi csökkenésével jár, amelynek hosszú távú hatásai lehetnek (pl.: egészségügyi problémák, alultápláltság, gyenge erőnlét).

Az egy aktív korú felnőttre jutó élelmiszer értéke<sup>18</sup> a különböző háztartásokban jelentős eltéréseket mutat (13. táblázat). Míg a vásárolt és termelt élelmiszerek összértékét tekintve a nem a munkaerőpiac peremén élők körében egy aktív korú felnőtt átlagosan 15 500 forintnak megfelelő élelmiszert fogyaszt havonta, addig ez a leszakadó háztartásokban jóval kevesebb.

### 13. táblázat: Egy aktív korú felnőttre jutó havi átlagos élelmiszer értéke háztartástípusonként (Ft-ban; zárójelben a nem a munkaerőpiac peremén lévő háztartásokhoz képesti arány látható százalékban)

	Nem a munkaerőpiac peremén lévő háztartások	Munkaerőpiac peremén lévő háztartások		
		Jellemzően foglalkoztatott aktívak	Jellemzően nem foglalkoztatott aktívak	Vegyes
Vásárolt élelmiszer	14 132 (100.0)	12 326 (87.2)	10 675 (75.5)	10 060 (71.2)
Termelt élelmiszer	1 430 (100.0)	2 352 (164.5)	1 359 (95.0)	936 (65.4)
<b>Élelmiszer összesen</b>	<b>15 562 (100.0)</b>	<b>14 678 (94.3)</b>	<b>12 034 (77.3)</b>	<b>10 996 (70.7)</b>
Vásárolt élvezeti cikk	2 123 (100.0)	2 357 (111.0)	2 101 (99.0)	1 922 (90.5)
Termelt élvezeti cikkek	29 (100.0)	31 (105.6)	27 (91.8)	9 (29.4)
<b>Élvezeti cikkek összesen</b>	<b>2 153 (100.0)</b>	<b>2 388 (110.9)</b>	<b>2 129 (98.9)</b>	<b>1 931 (89.7)</b>

Forrás: HKÉF alapján saját számítás

Leginkább drasztikus a különbség a vegyes aktivitású háztartásokban, ahol a fenti összeg átlagosan 71 százaléka jut egy felnőtt aktív korú háztartástagra. Mint korábban láttuk ezek a háztartások azok, ahol a legtöbb gyerek él. A jellemzően foglalkoztatott és a jellemzően nem foglalkoztatott aktív korú tagú háztartások alacsony élelmiszer-vásárlásaikat saját termelésükkel kompenzálják. Az élvezeti cikkek forintértékében ugyanakkor nem mutatkozik számottevő eltérés, vélhetően azok függőséget okozó jellege miatt.<sup>19</sup>

Már a 13. táblázatból láttuk, hogy a saját termelés értékének megoszlása nem egyenletes a definiált csoportokban. A háztartások lakóhelyének típusa szerint szisztematikus különbsége-

<sup>18</sup> Az egy aktív korú felnőttre eső érték számításához az OÉTI által meghatározott súlyokat használtuk, amely figyelembe veszi, hogy a különböző korú személyek tápanyagszükséglete eltérő. A meghatározott súlyok a következők: a 15-59 éves felnőtteké 1, a 0-14 éves gyermekeké 0,778, a 60 évnél idősebbeké 0,882.

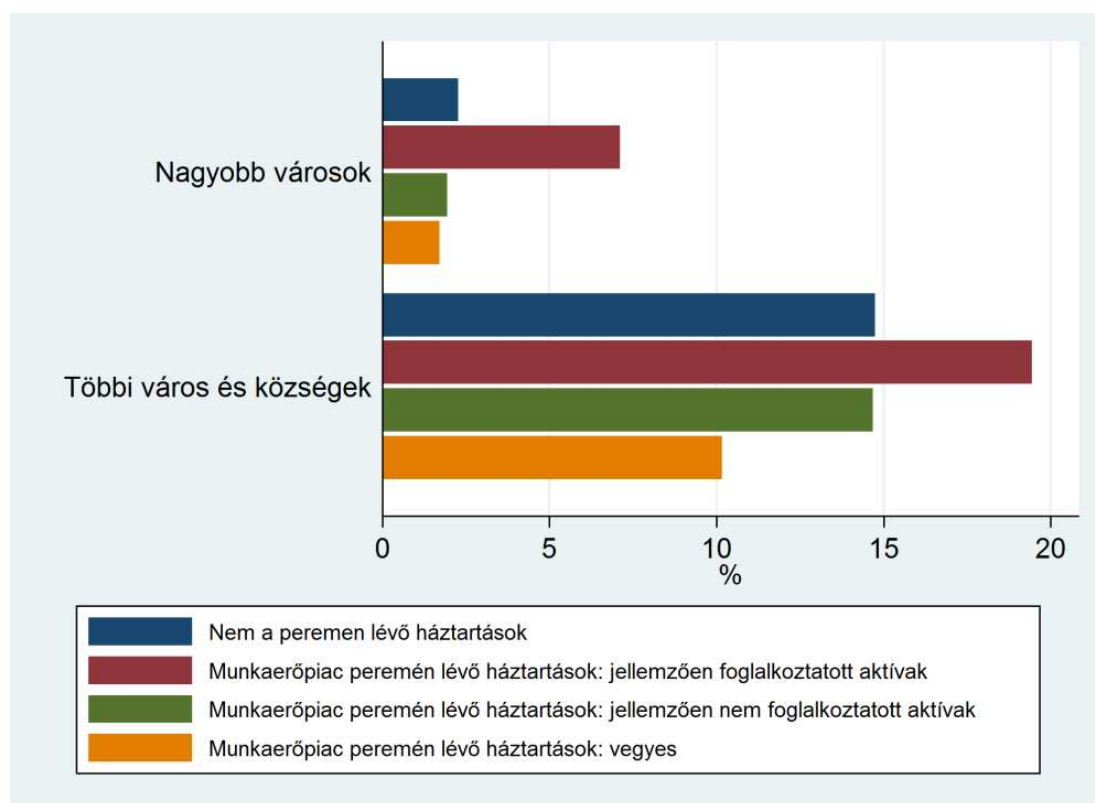
<sup>19</sup> A szegénységben élők viszonyait és a szegénységben élés hatásmechanizmusát kevésbé ismerők körében gyakran merül fel a kérdés, hogy ha ilyen kevés a pénzük, akkor miért nem szoknak le pl. a dohányzásról. Ennek a tanulmánynak a kereteit messze meghaladná a kérdés részletes tárgyalása. A probléma különösen érzékletes tárgyalását adja Mullainathan–Shafir (2013) viselkedésközgazdaságtani munkája. Többek között igazolják, hogy akik valamilyen hiányban szenvednek (ez lehet jövedelemhiány, de akár időhiány is) azok esetében a többiekhez képest sokkal nagyobb nehézséget jelent tartós önfegyelmet igénylő feladatok megoldása.



ket találhatunk (4. ábra). Az urbanizáltság foka szerint megkülönböztettük a nagyobb városok<sup>20</sup>, valamint a kisebb városok<sup>21</sup> és községek kategóriáját.

A nagyobb városokban a különböző típusú háztartások esetében átlagosan 1-2 százalék a saját termelés részaránya az élelmiszerek értékéből, azonban a munkaerőpiac peremén lévő, jellemzően foglalkoztatott tagok lakta háztartások esetében ez 7 százalék. Vélhetően a nagyobb városok peremén élő háztáji termelők háztartásai jelennek meg itt, akik alacsony jövedelmezőségű munkáikat egészítik ki ezáltal. A kisebb városokban, illetve községekben élő háztartások élelmiszerfogyasztásának már több mint 10 százaléka saját termelésükből származik. A vegyes aktivitású perem-háztartások többi csoporthoz képesti alacsony saját termelése mögött – a vagyoni helyzetükből fakadóan – a megfelelő minőségű földterület és a háztáji termeléshez szükséges befektetendő pénzösszeg hiánya áll.

**4. ábra: Saját termelésű élelmiszer részaránya az élelmiszereken belül az egyes háztartástípusokban a település típusa szerint**



Forrás: HKÉF alapján saját számítás

Az adott hónapban átlagosan vásárolt és termelt élelmiszer értékének megoszlása nem tér el jelentősen az egyes háztartástípusok között (5. ábra). Az egy fogyasztási egységre eső kiadás csökkenésével növekszik a cereáliák és a burgonya részaránya. A szegényebb háztartások számára az e kategóriába eső termékek nehezen helyettesíthetők számukra elfogadható árú és hasonlóan tápláló élelmiszerekkel, így relatíve nagyobb arányban fogyasztják azokat (körül-

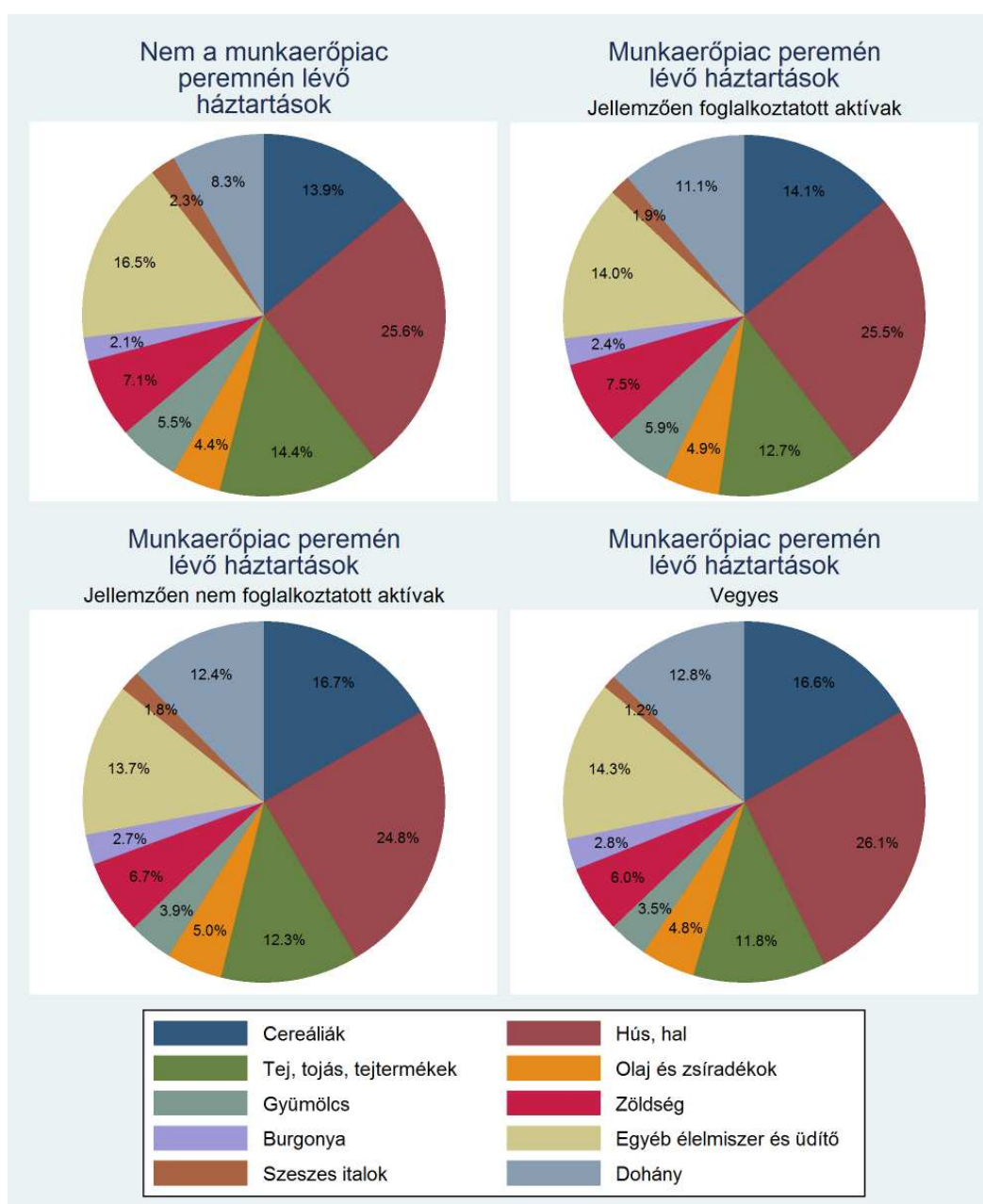
<sup>20</sup> Budapest, megyei jogú és egyéb nagyobb városok.

<sup>21</sup> Ez utóbbi a városok peremterületein zajló háztáji termelés miatt bizonyult a községek mezőgazdasági aktivitásához hasonlóan.

belül 16, illetve 2,5 százalékban). A húsfélék aránya – a saját termelés figyelembe vételét követően – minden csoportban a teljes összeg 25 százaléka (a saját termelés aránya e tételből – az élelmiszer összértékéhez viszonyítva – körülbelül 3-5 százalék). Tojásra, tej és tejtermékekre a nem perem háztartások költenek nagyobb arányban (14,5%), átlagosan 2 százalékponttal többet. Olajra és zsiradékokra – szükségességük okán – némileg nagyobb arányban fordítanak a peremen lévő háztartások (körülbelül 12 százalék, átlagosan 0,5 százalékponttal többet), amelyek számára e kiadás megterhelőbb. Nagyobb különbségeket figyelhetünk meg továbbá a zöldségek és gyümölcsök részarányában is.

Amennyiben pusztán a kiadást tekintjük, úgy legnagyobb arányban a nem a peremen lévő háztartások fordítanak gyümölcsökre; ám a saját termelés értékének figyelembevételét követően a munkaerőpiac peremén lévő, de jellemzően foglalkoztatott aktív tagokkal rendelkező háztartásokban a legmagasabb ennek aránya (6%). A zöldségek részaránya is e ház

**5. ábra: A munkaerőpiac peremén lévő háztartások átlagos havi élelmiszer-kiadásának szerkezete**



tartásokban a legmagasabb, 7,5 százalék. Amennyiben elhagyjuk a saját termelést, úgy – a gyümölcsökhöz hasonlóan – a nem perem-háztartásai fordítanak e tételre a legnagyobb arányban. A háztartások kiadásai körülbelül 15 százalékát költik egyéb élelmiszerekre és üdítőre, azonban a jobb anyagi helyzetben lévő, a nem a peremen élők erre körülbelül 2 százalékponttal többet fordítanak, mint a leginkább rossz helyzetben lévő, aktivitási szempontból vegyes háztartások. Jelentős kiadási arányt képviselnek a dohányárúk. Ennek aránya – a fogyasztásának korlátossága okán – az élelmiszere jelentősen többet költő nem-perem háztartásokban 8%, míg a vegyes típusú háztartások esetében 13 százalék.

Az egyes élelmiszerek fogyasztásainak értéke és mennyisége szerint a háztartástípusok közt helyenként jelentős különbségeket találunk (16. táblázat). Húsból a nem a peremen lévő háztartások átlagosan 4 4450 Ft értékben 4,6 kg-ot fogyasztanak havonta. A peremen élők közül a többnyire foglalkoztatott aktívakat tartalmazó háztartások nincsenek jelentősen elmaradva, azonban a fennmaradó két csoport háztartásai csupán a fenti érték 78 és 75 százalékához, a mennyiséget tekintve pedig 92 és 85 százalékához jutnak hozzá – ami egyben az alacsonyabb minőségű fogyasztást is jelzi. Tojás-fogyasztás tekintetében nincs számottevő különbség (11-13 db 3-400 Ft értékben), sőt, az inkább foglalkoztatott aktívakat tartalmazó háztartások saját termelésük miatt még többet is fogyasztanak a nem peremen lévő háztartásokhoz képest. Szintén nem mutatkoznak jelentős különbségek a zsiradékok, olajok fogyasztásában (1,1-1,5 kg, 6-800 Ft értékben) – ám a vegyes aktivitású perem-háztartások jellemzően az alacsonyabb minőségű (és így árú) termékeket fogyasztják. Utóbbi háztartások a magasabb jövedelmű háztartások tej-fogyasztásának töredékét, 70 százalékát fogyasztják mind értékben, mind mennyiség tekintetében (790 Ft értékben 4,5 l). Meredek csökkenést figyelhetünk meg a sajt és tejtermék-fogyasztás értéke és mennyisége kapcsán. A perem-háztartások mindkét mutató szerint 50-70 százalékát fogyasztják átlagosan a munkaerőpiacon helytállni tudó háztartásokhoz képest (amely 1,4 kg 1400 Ft értékben).

Ahogy arra a kiadási arányok vizsgálata során már utaltunk, a cereáliák és a burgonya kategóriái relatíve nagyobb arányban szerepelnek a leszakadó háztartások élelmiszerkosarában. A fogyasztás mértékét tekintve nincs számottevő különbség, ám a perem-háztartásokban átlagosan többet fogyasztanak e tételekből (a 7-8 kg-ot cereáliákból és 2,5-3 kg-ot burgonyából), ugyanakkor a forintérték alapján (amely 2000-2300 Ft a cereáliák, és 360-400 Ft a burgonya esetében) enyhe minőségbeli elmaradást figyelhetünk meg. Zöldségségekből legtöbbször átlagosan a perem-háztartások első csoportjába tartozók fogyasztják (1200 Ft értékben 4,7 kg-ot), ugyanakkor a perem-háztartások más csoportjainak tagjai ennek töredékét (3,3 és 2,7 kg-ot). A fogyasztás értékét vizsgálva, ez esetben is a nem perem-háztartásokhoz képesti rosszabb minőségű zöldségek fogyasztását figyelhetjük meg. Hasonló a fogyasztás megoszlása a csoportok között a gyümölcsök esetében is, ám a különbségek nagyobbak, mint az előző esetben. A jellemzően nem foglalkoztatott, valamint a vegyes aktivitású tagokkal rendelkező háztartások 54, illetve 50 százalékát fogyasztják átlagosan a munkaerőpiacról nem kiszorult háztartások átlagos fogyasztásának (amely 4,6 kg, 1200 Ft értékben).

Összefoglalva, a munkaerőpiac peremén lévő háztartások kiadásainak szintje és szerkezete eltér a munkaerőpiachoz stabilabban kötődő háztartásokétól. A vizsgált háztartások kiadásainak nagyobb része, több mint 50 százaléka fordítódik a mindennapi megélhetésre – annak ellenére, hogy közlekedési kiadásai alacsonyabbak. A munkaerőpiac peremén lévő, hiteltörlesztő háztartások esetében ez – a törlesztőrészlettel együtt – a 70 százalékot is eléri. Jelentős különbségek adódtak az élelmiszerfogyasztás értékében, a legrosszabb helyzetben lévő háztartások átlagosan 70 százalékkal kevesebbet fogyasztanak. E tény az egyes élelmiszerekből történő fogyasztott mennyiségek is alátámasztották.

**14. táblázat: Egy aktív korú felnőttre eső havi átlagos, vásárolt és termelt élelmiszer értéke és mennyisége háztartástípusonként (Zárójelben a nem a munkaerőpiac peremén lévő háztartásokhoz képesti arány látható %-ban)**

		Nem a munkaerőpiac peremén lévő háztartások	Munkaerőpiac peremén lévő háztartások		
			Jellemzően foglalkoztatott aktívak	Jellemzően nem foglalkoztatott aktívak	Vegyes
Hús, hal	Ft	4 451 (100.0)	4 300 (96.6)	3 488 (78.3)	3 335 (74.9)
	kg	4.6 (100.0)	4.9 (106.0)	4.2 (92.0)	3.9 (85.0)
Tojás	Ft	335 (100.0)	396 (118.4)	315 (94.1)	295 (88.3)
	db	11.6 (100.0)	13.7 (117.7)	11.1 (95.5)	10.4 (89.3)
Tej	Ft	750 (100.0)	681 (90.9)	625 (83.4)	528 (70.4)
	l	4.3 (100.0)	4.0 (93.1)	3.6 (84.1)	3.0 (70.5)
Sajt, egyéb tejtermékek	Ft	1 418 (100.0)	1 065 (75.1)	788 (55.6)	688 (48.5)
	kg	1.4 (100.0)	1.1 (78.8)	0.8 (57.9)	0.7 (51.4)
Zsiradékok, olajok	Ft	762 (100.0)	824 (108.2)	702 (92.1)	618 (81.0)
	kg	1.2 (100.0)	1.5 (116.7)	1.2 (98.8)	1.1 (87.7)
Cereáliák	Ft	2 260 (100.0)	2 298 (101.7)	2 297 (101.7)	2 065 (91.4)
	kg	6.6 (100.0)	7.7 (116.3)	8.0 (120.2)	7.0 (106.0)
Burgonya	Ft	370 (100.0)	401 (108.4)	383 (103.4)	360 (97.1)
	kg	2.4 (100.0)	2.9 (121.5)	2.6 (110.1)	2.5 (103.2)
Zöldségek	Ft	1 202 (100.0)	1 216 (101.2)	884 (73.5)	730 (60.8)
	kg	4.1 (100.0)	4.7 (115.0)	3.3 (81.4)	2.7 (65.2)
Gyümölcsök	Ft	1 199 (100.0)	1 135 (94.7)	671 (56.0)	548 (45.7)
	kg	4.6 (100.0)	4.3 (91.8)	2.5 (54.4)	2.3 (50.4)

Forrás: HKÉF alapján saját számítás

### **3. A munkanélküli ellátások, a közfoglalkoztatás és a szociális segélyezés szabályainak, a szabályok időbeli változásának áttekintése**

Az előző fejezetben láttuk, a munkaerőpiac peremén lévők több csoportjának a megélhetését is jelentős mértékben határozzák meg a munkanélküliséghez kapcsolódó ellátások. Ott nem tudtuk külön kimutatni, de ebbe a körbe tartozik a közfoglalkoztatás is. Nem célunk ezek időbeli alakulásának a rendszerváltásig visszanyúló történeti tárgyalása, csupán addig megyünk vissza az időben, hogy a legutóbbi évek változásai értelmezhetőek legyenek.

#### **3.1. Munkanélküli ellátások**

A munkanélküli ellátásokat 1991-ben vezették be, azóta a megállapítás és folyósítás feltételei mind a folyósítás időtartama, mind pedig az ellátás összege terén inkább a szigorítás irányába változtak. A jelenlegi állapotot is nagymértékben meghatározó átfogó változások 2005. november 1-jétől léptek életbe. A 2005-ben bevezetett új rendszer deklarált célja a munkára ösztönzés erősítése volt, ezt fejezi ki, hogy a munkanélküli járadék helyébe álláskeresési járadék, illetve álláskeresési segély lépett, valamint az intenzív álláskeresés az új rendszerben már a támogatás kezdetétől alapfeltétel. Fontos új elem volt, hogy 2006-tól a vállalkozók is jogosultak lettek munkanélküli ellátásra. Mivel nem célunk a kérdés teljes történeti tárgyalása, a következőkben a munkanélküli ellátásokat és a segélyezés szabályait a 2005. évi módosítástól tekintjük át részletesebben.

##### *3.1.1. Álláskeresési járadék*

A 2005-től érvényes szabályozás értelmében az álláskeresési járadék azokat illette meg, akik

- az álláskeresővé válást megelőző öt éven belül legalább 365 nap munkaviszonnal rendelkeznek,
- táppénzben nem részesülnek, rokkantsági nyugdíjra nem jogosultak,
- munkát akarnak vállalni, de önálló álláskeresésük nem vezetett eredményre, és az illetékes munkaügyi központ sem tudott számukra megfelelő munkahelyet felajánlani.

A jogosultság időtartama minimum 73, maximum 270 nap volt; az egy napi járadék folyósításához 5 napi munkaviszony volt szükséges. Az elhelyezkedés esélye a munkanélküliként töltött idővel egyre csökken, ezért a jogszabályalkotó célja az volt, hogy az álláskereső ösztönözve legyen az ellátásból való mihamarabbi kikerülésre. Ezért az álláskeresési járadék folyósítási idejét két szakaszra osztották. Az első szakaszban, amelynek időtartama legfeljebb 91 nap, az álláskeresési járadék összege a korábbi átlagkereset 60 százaléka, de legalább a minimálbér 60 százaléka, míg a felső határ a minimálbér 120 százaléka. A második szakasz időtartama a hátralevő jogosultsági napokkal egyezik meg, azaz maximum 179 nap, és ebben az időszakban az álláskeresési járadék összege a minimálbér 60 százaléka. Kivételt jelent azok esete, akiknek korábbi átlagkeresete a járadék alsó határánál alacsonyabb, az ő járadékuk összege mindkét szakaszban megegyezik az átlagkeresettel.

Ha a munkaviszony az álláskeresővé válást megelőző 90 napon belül a munkavállaló rendes, vagy a munkaadó rendkívüli felmondásával szűnt meg, akkor az álláskeresési járadék csak a munkaviszony megszűnését követő 90 nap elteltével folyósítható. Az álláskeresési járadékban részesülő személy, az alkalmi munkavállalói könyvvel történő munkavégzés kivételével, a járadékfolyósítási időszakban nem folytathat kereső tevékenységet.

A teljesség kedvéért megemlítjük, hogy 2006-tól bevezették a munkanélkülivé vált vállalkozók számára a vállalkozói járadékot, amit 2010. január 1-jétől átvezettek az álláskeresői járadékba, így ez a külön forma megszűnt.

Az álláskeresői járadék szabályozása mintegy öt évig nem módosult érdemben. Alapvető változásokat a *közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról* szóló, 2011 júliusában elfogadott 2011. évi 106. tv. (továbbiakban Kftv.) hozott, mely többek között a *foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról* szóló 1991. évi 4. törvényt (Flt.) is módosította. Az új szabályok 2011. szeptember 1-jétől lépnek életbe.

Szigorodtak a jogosultsági feltételek, a korábbi öt év helyett 3 éven belül kell legalább 360 nap munkaviszonnal rendelkezni. Jelentősen csökkent a folyósítási idő, mely minimum 36, maximum 90 nap lett, azaz a korábbi 5 helyett 10 jogosultsági nap felel meg 1 ellátási napnak. Az ellátás összege a munkaerő-piaci járulékalap 60 százaléka, ez lényegében megfelel a korábbi szabályozásnak, de az adható felső határ a minimálbér 100 százaléka lett és megszűnt a korábbi alsó határ is.

Mivel a munkanélküliség alakulása ilyen mértékű változást nem támaszt alá, a 15. táblázat alapján arra következtethetünk, hogy alapvetően a szabályozás változásának hatására a járadékban részesülők száma 2010 és 2012 között majdnem a felére csökkent. A 2013. évi további csökkenés már összefügghet az állásmegszűnések csökkenésével.

### 15. táblázat: Álláskeresői járadékban és szociális ellátásban részesültek száma, ezer fő

	2010	2011	2012	2013
Álláskeresői járadék és segély	116	98	60	44
Szociális ellátás <sup>a</sup>	182	192	200	128
Munkanélküliek száma	475	468	476	449

Forrás: KSH Stadat adatállománya; ellátási adatok [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qlf029.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf029.html), munkanélküliségi adatok [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qlf010.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf010.html) alapján, 1000 főre kerekítve.

<sup>a</sup> Rendszeres szociális segély és foglalkoztatást helyettesítő támogatás (korábban rendelkezésre állási támogatás, majd bérpótló juttatás) együtt.

#### 3.1.2. Álláskeresői segély

2005. november 1-jétől az álláskeresőt ösztönző juttatás és a nyugdíj előtti munkanélküli segély helyébe az álláskeresői segély lépett. A szabályozás a jogosultság feltételei szerint három csoportot különböztetett meg:

- Az első csoportot azok az álláskeresők képezték, akik legalább 180 nap álláskeresői járadékra szereztek jogosultságot, és a járadék folyósítási idejét kimerítették, de még nem találtak munkát. A segély folyósítási ideje 90 nap volt, ha azonban az álláskereső elmúlt 50 éves, akkor 180 nap.
- A második csoportot azok az álláskeresők képezték, akik az álláskeresővé válást megelőző négy éven belül legalább 200 és legfeljebb 365 napot munkaviszonyban töltöttek. Ebbe a csoportba azok az álláskeresők tartoztak, akik a járadékjogosultsági feltételek mellett már 200 munkaviszonyban töltött nap után 40 nap munkanélküli járadékot kaphatnának, de a jogosultsági idő emelése miatt nem kerülnek be az álláskeresői járadékrendszerbe, ők 90 napig voltak jogosultak a segélyre.
- A harmadik csoportot a 2005. november 1. előtt nyugdíj előtti munkanélküli-segélyre jogosultak jelentik. Esetükben a segély folyósításának időtartama a nyugdíjkorhatár

megszerzéséig tartó időszak, de legfeljebb öt év. Mindhárom jogosultsági csoport esetében az ellátás összege a mindenkori minimálbér 40 százaléka.

2011. szeptember 1-jétől az álláskeresési segély szabályozása is jelentősen megváltozott. Megszűnt az első két típus, csak a nyugdíj előtti álláskeresési segély maradt meg, de ez is átalakult, és ennek megfelelően a neve *nyugdíj előtti álláskeresési segély lett*. Ezt a segélyt az kaphatja, akinek legfeljebb öt év hiányzik a nyugdíjkorhatárhoz, és legalább 90 napig álláskeresési járadékban részesült, és az álláskeresési járadék folyósításának időtartamát kimerítette. További feltétel, hogy az álláskeresési járadékkimerítést követő három éven belül be kell tölteni a nyugdíj megállapításához szükséges életkort és rendelkezni kell az öregségi nyugdíjkorhatárhoz szükséges szolgálati idővel. Az ellátás megállapításával kapcsolatban a munkaviszony időtartama helyett a jogosultsági időszak számít, ez utóbbi némileg tágabb értelmű megnevezés. Az ellátás összege továbbra is a minimálbér 40 százaléka. Ha a járadékalap ennél az összegnél alacsonyabb volt, akkor az álláskeresési segély összege a járadékalappal egyezik meg.

2012-ben ismét változott a szabályozás, és 90 nap helyett csak 45 napon át kell álláskeresési járadékban részesülni a jogosultsághoz. Ezzel valamelyest bővült azok köre, akik igénybe vehetik ezt az ellátást.

### *3.1.3. Költségtérítés*

Mind az álláskeresési járadék, mind az álláskeresési segély esetében megtéríthető az állami foglalkoztatási szervhez, a foglalkozás-egészségügyi szakvélemény beszerzése érdekében az illetékeshez történő helyközi utazás költsége. Megemlítjük, hogy a költségtérítés utófinanszírozási jellege a legszegényebb érintettek körében komoly nehézségeket okoz.

## **3.2. Közfoglalkoztatás**

### *3.2.1. A közfoglalkoztatás szabályozása, a közfoglalkoztatási bér*

A kilencvenes években a közfoglalkoztatás jellemző formája a munkaügyi szervezetek által koordinált közhasznú munkavégzés és közmunka volt, amelyben a segélyezetteknek csak töredéke vett részt.<sup>22</sup> 2000-tól jelentős változás történt az önkormányzatok által szervezett közcélú foglalkoztatás bevezetésével. Deklarált funkciója kettős volt: a nyílt munkaerőpiacra történő visszavezetés és az ún. *munkateszt*, vagyis a közfoglalkoztatásban való részvételt nem vállalók kizárása a segélyezésből. Az önkormányzatok a közcélú foglalkoztatottakat elsősorban a saját intézményekben vagy a településgondozási feladatok ellátásában alkalmazták. A közcélú foglalkoztatottak száma lassan emelkedett.

2008-ban hirdették meg az „Út a munkához” programot, amelynek jelszava a „segély helyett munka” volt. (A segélyezési rendszer átalakításáról a következő alfejezetben írunk.) A közcélú foglalkoztatás struktúrája érdemben csak egy vonatkozásban változott: az általános iskolát nem befejezett 35 éven aluliakat képzésben való részvételre kötelezték. Jelentősen növekedtek a rendelkezésre álló források, sőt a közfoglalkoztatás költségvetési kerete felülről nyitott lett. Ösztönzési célokból az önkormányzatok a foglalkoztatással összefüggő feladatok finanszírozására fajlagosan nagyobb állami támogatást kaptak, mint a segélyekére.

2011. január 1-jétől megszűnt a közmunkaprogram, a közcélú munka és a közhasznú munkavégzés, ezeket az egységes közfoglalkoztatás rendszere váltotta fel. A közfoglalkoztatás a

---

<sup>22</sup> Ebben és a következő bekezdésben König (2012) összefoglalására támaszkodunk.

munkaviszony egy speciális formája. A közfoglalkoztatást a kormány a belügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatáskörébe utalta. Azt, hogy ki lehet közfoglalkoztatott *a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról* szóló, még 2011 júliusában elfogadott 2011. évi 106. tv. (Kftv.) határozta meg. A törvény rendelkezései részben azonnal, részben 2011. szeptember 1-jétől, részben pedig 2012. január 1-jétől léptek hatályba.

2011. szeptember 1-től közfoglalkoztatás keretében csak a munkaügyi kirendeltség által közvetített álláskeresők, elsősorban foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyek foglalkoztathatóak. Számukra a közfoglalkoztatás körébe tartozó munkát a munkaügyi kirendeltség ajánlja fel. Új elem a szabályozásban, hogy az ügyfél a felajánlott munkalehetőséget az iskolai végzettség és szakképzettség figyelembevételével köteles elfogadni. A 35 év alatti általános iskolai végzettséggel nem rendelkező álláskeresők eltérő együttműködési kötelezettsége is megszűnik, nem a képzésben való részvétel az elsődleges együttműködési kötelezettség.

A törvény felhatalmazta a kormányt, hogy a *közfoglalkoztatási bért* rendeletben határozza meg (170/211. kormányrendelet). Ennek alapján a korábban a minimálbérrel egyező közfoglalkoztatási bér bruttó összege 2011. szeptember 1-jétől 57 000, nettó összege 47 025 Ft-ra csökkent. A legalább középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő munkakörben foglalkoztatottak *garantált közfoglalkoztatási bére* pedig bruttó 78 000, nettó 60 600 Ft lett (lásd 16. táblázat).

Ezt követően a közfoglalkoztatási bér nettó összege minden évben együtt mozgott a minimálbér nettó összegével. A 8 órás **nettó közfoglalkoztatási bér a nettó minimálbér mintegy 76-77 százaléka, a nettó garantált közfoglalkoztatási bér pedig a garantált bérminimum 84-86 százaléka**. A közfoglalkoztatási bért ugyanazok a levonások terhelik, mint a normál munkabért.

2013. január 1-jétől bevezetésre került a munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási bér. Ennek összege a megfelelő (normál, illetve garantált) közfoglalkoztatási bér 110 százaléka. Arra az időre, amikor a közfoglalkoztató nem tud eleget tenni a közfoglalkoztatási kötelezettségnek, állásidőt vezettek be. Ennek összege napi 1160 Ft.

Kis mértékben tovább korlátozták a fizetés nélküli szabadság feltételeit: csak legalább 3 napos határozott idejű munkaviszony miatt adható fizetés nélküli szabadság a közfoglalkoztatottnak. (Ez azt jelenti, hogy 1-2 napos alkalmi munkát már nem tud elvállalni.)

## 16. táblázat: A 8 órás közfoglalkoztatási bér és a minimálbér változása, Ft

	2011		2012	2013	2014
	09.01 előtt	09.01-től			
<b>Bruttó értékek</b>					
Közfoglalkoztatási bér	78.000	57.000	71.800	75.500	77.300
Garantált közfoglalkoztatási bér <sup>a</sup>	94.000	78.000	92.000	96.800	99.100
Minimálbér		78.000	93.000	98.000	101.500
Garantált bérminimum <sup>b</sup>		94.000	108.000	114.000	118.000
<b>Nettó értékek</b>					
Közfoglalkoztatási bér	60.600	47.025	47.029	49.453	50.630
Garantált közfoglalkoztatási bér	70.549	60.600	60.260	63.404	64.910
Minimálbér		60.600	60.915	64.190	66.480
Garantált bérminimum		70.549	70.740	74.670	77.290

<sup>a</sup> A garantált közfoglalkoztatási bér a legalább középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő munkakörben foglalkoztatott közfoglalkoztatottat illeti meg.



<sup>b</sup> A garantált bérminimum a legalább középfokú iskolai végzettséget, illetve középfokú szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállalót illeti meg.

*Megjegyzések:*

1. A 6 órás nettó közfoglalkoztatási és minimálbérek 2012 óta (ezen belül a normál közfoglalkoztatási bér már 2011. szeptember 1-je óta) a 8 órás 75 százalékát teszik ki. 2011-ben a minimálbérek (és így szeptember 1-je előtt a velük megegyező közfoglalkoztatási bérek) bruttó értéke volt a 8 órás bruttó bér 75 százaléka, a nettó érték kb. 80 százalék volt. Ugyanez volt a helyzet a 2011. szeptember 1. és december 31. közötti időszakban a garantált közfoglalkoztatási bérrel is.
2. A 4 órás nettó közfoglalkoztatási bér 2011 szeptembere óta megegyezik a nyugdíjminimummal, azaz 28.500 Ft az összege, így ez a 8 órás bérnek több mint a fele. A többi, a táblázatban szereplő típus esetében 2012 januárja óta a 4 órás bér a fele a 8 órásnak. 2001-ben a nettó érték csekély mértékben magasabb volt.
3. 2013. január 1-jétől bevezették a munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási és garantált közfoglalkoztatási bért, ennek összege 10 százalékkal magasabb a megfelelő kategória bérénel. Bevezették továbbá a közfoglalkoztatottat az állásidőre megillető bért, ennek bruttó értéke 8 órás foglalkoztatás esetén 1160 Ft.

### 3.2.2. A közfoglalkoztatás típusai

A 2011 óta működő közfoglalkoztatási formákat tekintjük át, témánk szempontjából a korábbiaknak nincs jelentőségük.<sup>23</sup>

*Rövid időtartamú közfoglalkoztatás.* Foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak számára, 1-4 hónapos időtartamban, napi 4 órás munkaidőben végzett tevékenység. A napi 4 órában dolgozók nettó bére mindössze 28.500 Ft volt, míg a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege 22.800 Ft, a különbség tehát minimális. Ugyanakkor lehetetlenné tette a résztvevők számára az alkalmi munkavégzést. Fő funkciója az volt, hogy „költséghatékonyan” demonstrálja milyen sokan vesznek részt a közfoglalkoztatásban. A negatív tapasztalatok alapján 2011 után már nem alkalmazták.

*Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás.* Ebbe a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultakon kívül az álláskereső is bevonható. Keretében szakképzettséget igénylő munka is végezhető. A foglalkoztatás 2-11 hónapos időtartamban, legalább napi 6, de tipikusan napi 8 órában valósul meg.

*Országos közfoglalkoztatási program.* Országos szintű, akár több ágazatot (ár- és belvízvédelem, köz- és vasutak, stb.) is érintő feladatok ellátására. Akár egész éves, 8 órás foglalkoztatás is lehet. A közfoglalkoztatók nem csak állami szervek lehetnek, hanem magán erdőgazdaságok, vízgazdálkodási társulatok is.

*Értékteremtő közfoglalkoztatás.* Ennek az NGM által 2011-ben indított programnak a célja olyan termelő vagy szolgáltató tevékenységek végzésének a támogatása, amelynek révén az önkormányzatok költséget tudnak megtakarítani vagy árbevételt érhetnek el. 2012-ben kifizetett ez a programtípus.

*Startmunka mintaprogramok.* A belügyminiszter által meghatározott célok elérése érdekében indított mintaprogramok. Legfontosabb formája a kistérségi Start-mintaprogram a hátrányos helyzetű kistérségekben. Általában képzés is kapcsolódik hozzá. Már 2011-ben indultak ilyen programok, de igazán 2013-ban bővült ki.

*Vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás.* Teljes munkaidőjű foglalkoztatás esetén, legfeljebb 8 hónapra vehető igénybe és 4 hónap továbbfoglalkoztatást kell vállalni. A támogatás mértéke legfeljebb a minimálbér (illetve garantált minimálbér) és szociális hozzájárulási adó 70 százalékáig terjedhet. 2012-re lényegében kifutott ez a forma. Ennek a támogatási formának egy korábbi változata (amit akkor nem a közfoglalkoztatás körébe soroltak) a rendelkezésre állási támoga-

<sup>23</sup> Az ismertetés során támaszkodunk a Mód (2013) és Tajti (2013) tanulmányokra.

tásban részesülők foglalkoztatási támogatása. Legfeljebb a rendelkezésre állási támogatás összege volt adható 1 éves időtartamra. Ez a forma 2010 végével megszűnt, de részben áthúzódtott 2011-re is.

### 3.3. A szociális segélyezés

Az álláskeresési járadék és az álláskeresési segély biztosítási alapú támogatási forma, mert a jogosultság korábbi járulékbefizetéshez kötött. Ebben az alfejezetben olyan ellátásokat tekintünk át, amelyek alapvetően rászorultságon alapulók.

Az *aktív korúak ellátásának* két formája van, amelyek alapvetően a munkanélküliséghez kapcsolódnak: a rendszeres szociális segély és a (jelenlegi nevén) foglalkoztatást helyettesítő támogatás, ezeket az első két alpontban tárgyaljuk. A gyermekekhez kapcsolódó támogatási formákon kívül – amelyeket eltérő jellegük miatt ebben a tanulmányban nem tárgyalunk – témánk szempontjából két segélytípus érdemel még említést: az önkormányzati segélyek és a lakásfenntartási támogatás. (A többi szociális támogatás az alacsony jövedelmen túl egyéb speciális élethelyzetekhez kapcsolódik, pl. temetési segély, ápolási díj.) Ezeket az ellátási formákat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban Sztv.) szabályozza.

#### 3.3.1. Rendszeres szociális segély

A rendszeres szociális segély a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű, megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező aktív korú személyek részére nyújtott támogatás, melyet a települési önkormányzat jegyzője állapíthat meg a nem foglalkoztatott, illetve egészségkárosodott személyek részére.

2006 közepéig az a nem foglalkoztatott volt rendszeres szociális segélyre jogosult, akinek havi jövedelme nem haladhatta meg a nyugdíjminimum 70 százalékát, és családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladhatta meg a nyugdíjminimum 80 százalékát, továbbá sem ő, sem más családtagjai nem rendelkezhetek vagyonnal. Egészségkárosodott személy esetén a segély akkor volt megállapítható, ha a kérelmező havi jövedelme, valamint a családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékát. A jövedelmi kritériumok mellett a jogosultságnak további feltételei is vannak: lejárt az álláskeresési járadék vagy álláskeresési segély folyósítási időtartama, a kérelmező a megelőző két évben elhelyezkedése érdekében legalább egy évig együttműködött az önkormányzattal vagy a munkaügyi kirendeltséggel, és aktívan munkát keres.

A segély összege a kérelmező személyes jövedelmét egészítette ki az öregségi nyugdíjminimum 70 százalékára: ha a segélyezettnek egyáltalán nem volt jövedelme, akkor az öregségi nyugdíjminimum 70 százalékát, ha volt valamennyi jövedelme, akkor az öregségi nyugdíj 70 százalékának és saját jövedelmének különbségét kapta.

2006 júliusában alapvető szerkezeti változás történt. Megszűnt a kettős (családi és személyes) jövedelemkritérium, a segély átalakult *családi támogatássá*. Bevezették a fogyasztási egység fogalmát, és mind a jogosultságot, mind a segély összegét az egy fogyasztási egységre jutó havi családi jövedelemtől tették függővé. A jogosultság kritériuma az, hogy a kérelmező családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem a nyugdíjminimum 90 százaléka alatt legyen. A cél a családi jövedelemnek erre a szintre történő kiegészítése. 2007-től a rendszeres szociális segély összege nem haladhatta meg a nettó minimálbért.

Jelentősen megváltoztak az együttműködési kötelezettség szabályai is, a munkaügyi központokon túl szerepet kaptak az önkormányzati családsegítő szolgálatok. Ezek az intézmények az érintett bevonásával (legalábbis elvileg) személyre, illetve családra szabott beilleszkedési programot dolgoztak ki, amelyek különböző tréningeket, álláskeresési tanácsadást, képzéseket is tartalmazhattak. A gyakorlatban a családsegítő szolgálatok további fejlesztést igényeltek volna, mert kapacitásuk nem mindig tette lehetővé a differenciált megközelítést.

2009 elejétől, a már említett „Út a munkához” program keretében ismét alapvetően átalakították, sőt, bizonyos értelemben vissza-alakították a még csak két és fél éve működő rendszert. A családi alapú rendszeres szociális segély csak az eddigi támogatottak egy köre – idősök, rossz egészségi állapotúak, speciális családi körülmények között élők – esetében maradt meg, a többiek esetében, visszatérve a személyre és nem családra szóló ellátási formákhoz, bevezették az úgynevezett *rendelkezésre állási támogatást*. Ezt az ellátási formát később bérpótló juttatásra, majd foglalkoztatást helyettesítő támogatásra nevezték át, részleteit a következő alponban tárgyaljuk tovább.

2009. novemberében vezették be azt a korlátozást, melynek értelmében egy családban egyidejűleg két személy csak abban az esetben részesülhet aktív korúak ellátásában, ha egyikük foglalkoztatást helyettesítő támogatásra, míg a másik rendszeres szociális segélyre jogosult.

A rendszeres szociális segélyt 2011. elejétől az kaphatja, aki egészségkárosodott, a nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betölti, vagy 14 éven aluli gyermeket nevel és a gyermek ellátását nap-pali intézményben nem tudják biztosítani, vagy a helyi rendeletben meghatározottak szerint családi körülményei, egészségi vagy mentális állapota miatt a feltételeknek megfelel.

Továbbra is érvényben maradt az a feltétel, hogy a család egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme ne haladja meg a nyugdíjminimum 90 százalékát (jelenleg 25.560 Ft). Az adható segély összege ennek a jövedelemhatárnak és a család tényleges jövedelmének a különbsége, de nem haladhatja meg a nettó közfoglalkoztatási bér 90 százalékát. Tekintettel arra, hogy a nettó közfoglalkoztatási bér alig több mint a háromnegyede a nettó minimálbérnek (lásd a 3.2. alfejezetet), ez a korlát is jóval alacsonyabb lett a korábbihoz képest.

Jelenleg a segély havi összege a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja havi összjövedelmének különbözete, de nem haladhatja meg a közfoglalkoztatási bér nettó összegének 90 százalékát (ez 2014-ben 45.570 Ft, lásd a 16. táblázatot). Ha a rendszeres szociális segélyre jogosult családtagjának foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságot állapítottak meg, akkor a rendszeres szociális segély összege nem haladhatja meg a nettó közfoglalkoztatási bér 90 százalékának és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak (22.800 Ft) a különbözetét.

A települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben előírhatja, hogy a tízezer forintot elérő összegben folyósított rendszeres szociális segély esetében az ellátás összegéből ötezer forintot természetben, fogyasztásra kész étel vásárlására felhasználható Erzsébet-utalvány formájában kell nyújtani. A rendszeres szociális segélyt az önkormányzat költségvetése finanszírozza, melyhez a központi költségvetés 90 százalékos mértékben hozzájárul.

### 3.3.2. Foglalkoztatást helyettesítő támogatás

Az előző pontban tárgyaltak szerint 2009. január 1-jétől vált le a rendelkezésre állási támogatás a korábbi szociális segélyről. Összege megegyezett a nyugdíjminimummal, azaz 28.500 Ft-tal.

2011. január 1-jétől a rendelkezésre állási támogatást bérpótló juttatás váltotta fel, amely a jövedelmi feltételek és összegek tekintetében megegyezett a korábbival. Az egyéb jogosultsá-

gi feltételekben viszont változás történt: meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak, aki a támogatásra való jogosultságának fennállása alatt legalább 30 nap időtartamban közfoglalkoztatásban nem vett részt, vagy kereső tevékenységet nem folytatott, vagy munkaerőpiaci programban nem vett részt, vagy legalább 6 hónapos, a foglalkoztatási törvény szerinti képzésben nem vett részt. Ezt az előírást a 2012-es felülvizsgálatok során kellett először alkalmazni. Új szabály a lakóközösség rendben tartásának önkormányzati rendelet általi előírhatósága is.

2011. szeptember 1-jétől a bérpótló juttatás elnevezése foglalkoztatást *helyettesítő támogatás* lett. A támogatásban részesülő a munkaügyi szervezettel nyilvántartott álláskeresőként köteles együttműködni. A képzettségtől függetlenül bármilyen felajánlott munkát el kell fogadni. Aki ezt visszautasítja, azt kizárják a foglalkoztatást helyettesítő támogatásból is.

A támogatás összege 2012. január 1-jétől az öregségi nyugdíjminimumról annak 80 százalékára, azaz 28.500 Ft-ról 22.800 Ft-ra csökkent. A foglalkoztatást helyettesítő támogatást az önkormányzat költségvetése finanszírozza, melyhez a központi költségvetés 80%-os mértékben járul hozzá.

2013. január 1-jétől a munkanélküli ellátásokat, a közfoglalkoztatást és a foglalkoztatást helyettesítő támogatást egyaránt érintő szigorítást vezettek be az eljárásrendben. Korábban csak akkor lehetett törölni valakit az álláskeresők nyilvántartásából, ha az állami foglalkoztatási szervnél való jelentkezési kötelezettségének ismételt, felszólítás ellenére nem tett eleget. Az új szabályozás értelmében már egyszeri mulasztás is, minden további felszólítás nélkül törléssel jár. (Annyi könnyítés azért történt, hogy a személyes jelentkezésen kívül az elektronikus levelet is elfogadják.) Változás az is, hogy rokkantsági ellátásban részesülő személyt nem lehet álláskeresőként nyilvántartásba venni. Ez a megoldás csökkenti annak lehetőségét, hogy rokkantsági ellátásban részesülő aktív keresővé váljon.

### 3.3.3. *Önkormányzati segély*

Önkormányzati segély annak nyújtható, aki időszakosan, vagy tartósan a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, illetve időszakosan vagy tartósan létfenntartási gondokkal küzd. A segély eseti jelleggel vagy meghatározott időszakra havi rendszerességgel is adható.

Az önkormányzati segély jogosultsági feltételei között szereplő felső jövedelemhatár meglepően magas: az Sztv. előírásai szerint az önkormányzatoknak úgy kell szabályozni ezt az ellátást, hogy a háztartás egy főre (itt nem fogyasztási egység van) jutó havi jövedelmének felső határa nem lehet a nyugdíjminimum 130 százalékánál alacsonyabb. Korábban láttuk, hogy a feltételek fennállása esetén kötelezően adandó rendszeres szociális segély esetén az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem felső határa a nyugdíjminimum 90 százaléka. A dolog kulcsa az, hogy az önkormányzati segély csak adható, semmilyen kötelezettség nem fűződik hozzá. Ellentmondásos helyzetet teremt, hogy éppen a szegény önkormányzatok esetében nincs forrás erre a segélyformára.

### 3.3.4. *Lakásfenntartási támogatás*

Normatív alapon állapítják meg a támogatást annak a személynek, akinek háztartásában az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 250 százalékát (jelenleg 71.250 Ft) és a háztartás tagjai egyikének sincs vagyona.

A lakásfenntartási támogatás összege a család jövedelmétől és a lakásfenntartás elismert havi költségétől függ. Ez utóbbit évenként a költségvetési törvény szabályozza, összege jelenleg négyzetméterenként 450 Ft (2013. évi 230. tv. 57.§ (4) bek.). Megjegyezzük, hogy 2009-ben 400 Ft volt a szóban forgó összeg, nem sokat emelkedett. A legegyszerűbb esetben, amikor az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelem nem haladja meg a nyugdíjminimum 50 százalékát, a támogatás nagysága a lakásfenntartás elismert havi költségének a 30 százaléka. Magasabb jövedelem esetén a támogatás mértéke csökken. A pontos összeget egy bonyolult képlettel számolják, ennek ismertetésétől eltekintünk. A támogatási összeg érzékeltetésére inkább egy számpéldával élünk.

Vegyünk egy két felnőttből és két gyerekből álló háztartást, akik egy 60 m<sup>2</sup>-es lakásban élnek (négy személyes háztartás esetén a maximális elismert lakásnagyság 65 m<sup>2</sup>). Ekkor az ő elismert havi költségük 27 ezer Ft. Ha az egy fogyasztási egységre jutó jövedelmük nem éri el a nyugdíjminimum felét, akkor 8100 Ft-ra jogosultak. A két gyerek, két felnőttből álló háztartás 3,5 fogyasztási egységnek számít, tehát, ha a jövedelem-feltételnek megfelelnek, akkor össz-jövedelmük nem lehet pár forint híján 50 ezer Ft-nál több. Ha ennél magasabb a jövedelmük, akkor a 8100 Ft-nál alacsonyabb összeg jár nekik.

Az önkormányzatoknak lehetőségük van nagyobb támogatást megállapítani, de ezzel a lehetőséggel is csak a viszonylag jobb módú önkormányzatok tudnak élni.

### **3.4. A fejezet összefoglalása, néhány következtetés**

A fenti rövid áttekintés is egyértelműen mutatja, hogy a munkanélküliséghez kapcsolódó ellátások logikájában 2008-tól kezdődően határozott fordulat ment végbe. Ennek kiindulópontja az az elgondolás, amely szerint a munkanélküliség fő oka a munkakínálati oldalon található. Köznyelvi megfogalmazásban: a munkanélküliek elsősorban azért vannak munka nélkül, mert a relatíve magas segélyek miatt jobban megéri nekik nem dolgozni, esetleg felvenni a segélyt és mellette feketén dolgozni. Ennek legkézenfekvőbb kezelési módja pedig a támogatások csökkentése és a feltételek szigorítása.

Az elgondolásnak megfelelően 2011 szeptemberében és 2012 elején csökkent az álláskeresői járadék összege és jogosultsági ideje, az álláskeresői segély jogosultsági köre, a rendszeres szociális segély legmagasabb adható összege, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege és a közfoglalkoztatási bér is. Sokan estek ki az ellátotti körből. Mindezt a közfoglalkozás nem kompenzálta, sőt ezen a téren is jelentős csökkenés következett be. A létszámadatok el-  
lentmondásossága miatt (a kérdést a későbbiekben részletesen tárgyaljuk) ezt a költségvetési kiadásokon keresztül mutatjuk be: míg 2010-ben az összes közfoglalkoztatási kiadás 101,1 milliárd Ft volt, addig 2011-ben 66,1 milliárd Ft-ra süllyedt.<sup>24</sup>

Mindez az érintett háztartások jelentős része esetében drasztikus, hosszú távon tarthatatlan mértékű jövedelem-csökkenéshez vezetett. Megjegyezzük, hogy a számos ellátás alapját képező nyugdíjminimum nagysága 6 éve, 2008. január 1-je óta változatlanul 28 500 Ft és a szegény gyermekes családok ellátásában fontos szerepet játszó családi pótlék is változatlan 2008 óta. Mivel az ellátások és a közfoglalkoztatási bér is változatlanul maradt a következő években, ezt a helyzetet csak a közfoglalkoztatás volumenének ismételt növelésével lehetett ellensúlyozni.

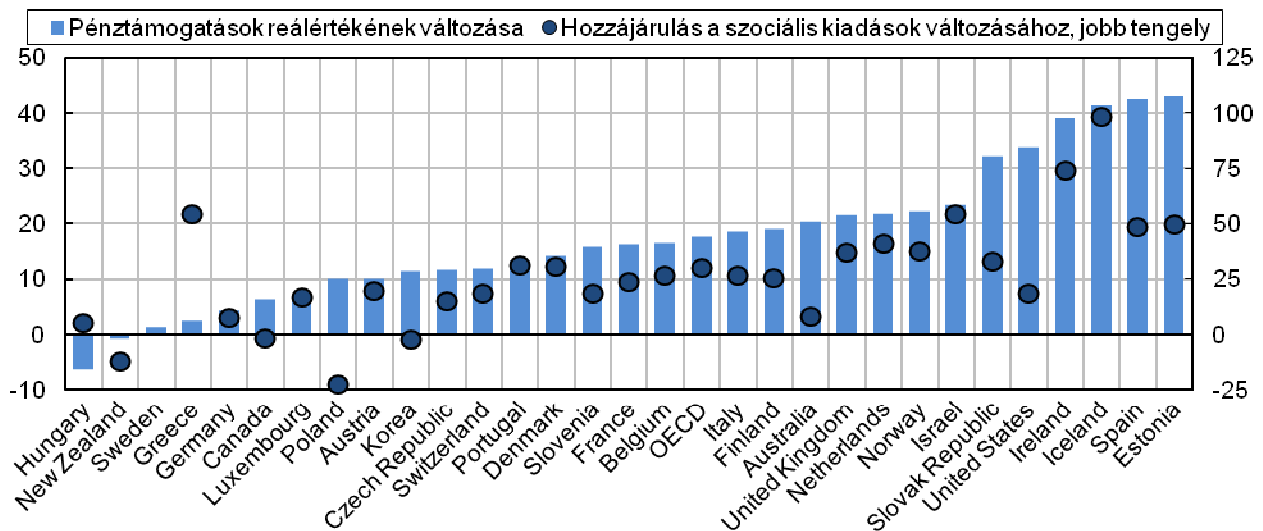
Ennek megfelelően 2012-ben megduplázódtak, 132,2 milliárd Ft-ra emelkedtek a közfoglalkoztatási kiadások. A 2013. évi költségvetés 153,8, míg a 2014. évi 183,8 millió Ft-ot irány-

<sup>24</sup> Állami Számvevőszék (2013): 10. oldal.

zott elő a Start-munkaprogram, azaz a közfoglalkoztatás céljára. Mindez azt jelenti, hogy a közfoglalkoztatásra kettős szerep hárul: egyrészt a foglalkoztatás bővítése, másrészt egy jelentős létszámú népesség esetében a szociális ellátás biztosítása. Ezek egymásnak számos szempontból ellentmondó, gyakran ellentétes logikájú szempontok. A kérdést a továbbiakban még részletesen tárgyaljuk.

Befejezésül megjegyezzük, hogy Magyarország az egyetlen az OECD országok között, amelyik a válságra az aktív korúak munkanélküli és szociális ellátásának jelentős csökkentésével reagált. A csökkenés mértéke 2007/2008 és 2012/2013 között (mindkét esetben két éves átlagról van szó, az egyszeri ingadozások kiszűrése érdekében) reálértékben -6,4 százalék. (Magyarországon kívül egyedül Új-Zélandon csökkent ezeknek az ellátásoknak a reálértéke, de 1 százalék alatti mértékben.)

1. ábra: Az aktív korúak támogatására fordított kiadások változása és hozzájárulásuk az összes szociális kiadás változásához (Forrás: OECD (2014): 1.11. ábra)



## **4. A munkanélküliek foglalkoztatásához kapcsolódó adó- és járulékkedvezmények, támogatások és aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök áttekintése**

A munkanélküliek foglalkoztatásának a közfoglalkoztatás a jelenlegi szakpolitikában legfontosabb, de nem egyetlen eszköze. Számos adó- és járulékkedvezmény, különböző típusú támogatások, aktív munkaerő-piaci eszköz áll rendelkezésre a rászoruló munkapiaci helyzetét javítani, amelyek közül a szakpolitika többet alkalmaz is. Ebben a fejezetben azokat a legfontosabb formákat tekintjük át, amelyek kifejezetten a munkaerőpiac peremén lévőket célozzák.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságát a Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal folyamatosan monitorozza. A következő fejezetben részletesen ismertetjük ennek az eredményeit. Most az ott tárgyalt eszközök szabályozását tekintjük át a vonatkozó törvények alapján, felhasználva a Tajti (2013) és Mód (2013) tanulmányokat is.

### **4.1. A Start program**

A 2004. évi 123. törvény 2005. januárjától járulékkedvezményeket állapított meg a pályakezdő fiatalok számára – ehhez kapcsolódóan a fiatalok munkatapasztalat szerzését elősegítő programot Start-programnak nevezték. 2007. júliusától elindították a Start Plusz és Start Extra programokat, amelyek kiterjesztették a támogatások mértékét és a támogatottak körét is a tartósan munka nélkül lévőkkel, az ötven év feletti munkanélküliekkel, valamint a gyermek gondozását követően munkát keresőkkel. 2012. január 1-jétől a Start Bónusz bevezetésével bővült a Start kártyák rendszere, melyet a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű, illetve az álláskeresési járadékot kimerítő álláskeresők válthattak ki. A Start Bónusz kártya kiváltására 2012. december 31-ig volt lehetőség, míg a kedvezmények igénybevétele 2013. december 31-ig volt lehetséges. A fiatalok számára elérhető Start programot a központi költségvetés finanszírozza, a többi Start programot az Európai Szociális Alap támogatja.

A Start-kártyák igénylése 2013. január elsejével megszűnt, a munkáltatók a szociális hozzájárulási adóból igénybe vehető részkedvezményt legfeljebb 2014. december 31-ig az alábbiak szerint érvényesíthetik.

*Az alap- és középfokú végzettséggel rendelkező vagy végzettséggel nem rendelkező pályakezdő fiatal foglalkoztatásakor a részkedvezmény egyenlő az érvényes Start-kártyával rendelkező természetes személyt (munkavállalót) az adómegállapítási időszakra megillető, az adó alapjának megállapításánál figyelembe vett, a munkavállalót terhelő közterhekkkel és más levonásokkal nem csökkentett (bruttó) munkabérnek, de legfeljebb a minimálbér másfélszeresének 17 százalékával a foglalkoztatás első évében, illetve 7 százalékával a foglalkoztatás második évében.*

Az alap- és középfokú végzettséggel rendelkező vagy végzettséggel nem rendelkező pályakezdő fiatal foglalkoztatása esetében a kötelező legkisebb munkabér másfélszeresén, felsőfokú végzettségű pályakezdő fiatal esetében a minimálbér kétszeresén felüli munkabér után a munkáltató az általános szabályok szerint köteles a szociális hozzájárulási adót megfizetni.

*A felsőfokú végzettségű pályakezdő fiatal foglalkoztatásakor a részkedvezmény egyenlő az érvényes Start kártyával rendelkező természetes személyt (munkavállalót) az adómegállapítási időszakra megillető, az adó alapjának megállapításánál figyelembe vett, a munkavállalót terhelő közterhekkkel és más levonásokkal nem csökkentett (bruttó) munkabér-*

nek, de legfeljebb a minimálbér kétszeresének tizenhét százalékával a foglalkoztatás első kilenc hónapjában, illetve hét százalékával a foglalkoztatás azt követő három hónapjában.

A gyermekgondozásról visszatérők és a tartósan állást keresők számára a Start Plusz Kártya 2011. december 31-ig volt kiváltható és legfeljebb 2013. év végéig használható. Az ilyen kártyával rendelkező munkavállalók esetében a szociális hozzájárulási adó az első évben a bruttó munkabér 17, a másodikban 7 százalékával, de legfeljebb a kétszeres minimálbér megfelelő százalékának erejéig csökkenthető.

Az 50 évnél idősebb, a legfeljebb alapfokú iskolai végzettségű, illetve a bérpótló juttatásra jogosult álláskeresőknek szóló Start Extra kártya érvényessége az előzőhöz hasonló. Itt a járuléka az első évben a bruttó munkabér 27, a másodikban 17 százalékával volt csökkenthető, szintén legfeljebb a kétszeres minimálbér megfelelő százalékának erejéig.

A Start Bónusz kártyát, ahogy említettük 2012 végéig lehetett kiváltani, ez a gyermekgondozásról visszatérőkön kívül már minden legalább 3 hónapja álláskeresőként nyilvántartott személyre kiterjedt. Esetükben a foglalkoztatás első évében a szociális hozzájárulási adó a bruttó bér, de legfeljebb a minimálbér másfélszeresének 27 százalékával csökken.

Azért is érdemes ezzel, a most már kifutott program-családdal egy kicsit részletesebben foglalkozni, mert ez talán az egyetlen, amelyről – pontosabban a Start Extra programról – alapos hatástanulmány készült. Ennek tapasztalatait foglaljuk össze röviden Cseres-Gergely–Földessy–Scharle (2012) alapján.

A szerzők a programok hatását egyéni adatokat használva, a résztvevők program utáni munkapiaci viselkedésének követésével vizsgálták. Noha korábban is álltak rendelkezésre adatok a programokból kilépők számáról és elhelyezkedési esélyeiről, ezek az egyszerű információk nem alkalmasak arra, hogy a program saját hatását a résztvevőket érő más hatásoktól elválasszuk. A Start Extra esetében alkalmazható az a nemzetközi gyakorlatban általános, de Magyarországon ritka eljárás, amely kihasználja, hogy a résztvevők egy csoportja csak 50 éves kora után vehet részt a programban. A program hatását éppen ez a különbség segít meghatározni: az 50 évnél valamivel fiatalabbak még nem, az annál valamivel idősebbek már jogosultak a részvételre, így a köztük megfigyelhető különbség a program hatásának jó közelítése. A közelítést tovább finomítja több egyéni jellemzőnek a figyelembe vétele. Ilyen többek között a kor, az iskolai végzettség és a korábbi munkatapasztalat, valamint munkanélküli ellátás. A vizsgálatban, annak jellege miatt, nem vesznek részt a képzetlenek.

A nőkre és férfiakra külön is elvégzett becslés a program szignifikáns, ha nem is átütő mértékű sikerét mutatja. A programban résztvevő férfiak 1,5, a nők 1,9 százalékponttal nagyobb eséllyel voltak foglalkoztatottak az abból való kilépés után 15 hónappal, mint a programban részt nem vevő, nem sokkal fiatalabb csoport. Az egyéni jellemzők figyelembe vétele után a hatás csak a férfiaknál marad meg, ami összefügghet azzal, hogy az idősebbek között a nők kevésbé hajlamosak munkát keresni. A férfiakat iskolai végzettség szerint vizsgálva kiderült, hogy a rájuk vonatkozó szignifikáns eredményt javarészt a szakmunkásképző iskolát végzetek viselkedése határozza meg – a képzetlenebnél a programnak nem mutatkozik hatása.

A tanulmány vizsgálta a program helyettesítési hatását és költséghatékonyságát is. A helyettesítési hatást a munka elvesztésének esélyével mérve úgy tűnik, hogy a résztvevőket a foglalkoztatásban jól helyettesítő csoportok esetében nem mutatkozik a program felfutása alatt a várható jelentősen meghaladó változás. A költséghatékonyság a két nemnél eltérően alakul. Ez alapján elmondható, hogy a program mérlege összességében akkor is pozitív, ha csak az 55-58 éves férfiakra gyakorol hatást. Ha körükben nincs holtteher-vesztés, akkor a nyereség még a nők kevésbé hatásos bevonásának költségeit is fedezi.



#### **4.2. A Munkahelyvédelmi Akcióterv**

A foglalkoztatáspolitikát 2012. január 1-től meghatározó Munkahelyvédelmi Akcióterv három főbb intézkedéscsoportot tartalmaz. Az első csoportot a munkáltatói adóterhek célzott csökkentése, a második csoportot a vállalkozások számára kidolgozott egyszerűbb, kedvezőbb adózási feltételek alkotják, míg a harmadik csoportba a vállalatok finanszírozását, illetve az egyéb számviteli elszámolást segítő intézkedések tartoznak. Tanulmányunk szempontjából elsősorban az első csoportba tartozó intézkedések bírnak relevanciával, ezért a következőkben ezeket tekintjük át röviden.

Az intézkedéscsomag itt azokban a munkavállalói csoportokban kínál kedvezményeket, ahol lényegesen kisebb a foglalkoztatási szint Magyarországon, mint az Európai Unióban. Ilyen hátrányos helyzetű csoport a 15-24 évesek, illetve az 55-64 évesek köre. A 25 év alatti és az 55 év feletti korosztályba tartozó munkavállalók foglalkoztatása esetén a bér utáni munkáltatói közteher – szociális hozzájárulási adó és szakképzési hozzájárulás – 28,5% helyett 14%. Nő a kedvezmény mértéke, ha az alkalmazott 25 év alatti pályakezdőnek minősül, ebben az esetben a munkáltató 2 éven keresztül teljes menetességet élvez a munkáltatói közteher alól. A képzetlenek körében is lényegesen alacsonyabb a foglalkoztatás szintje, mint az Európai Unióban, ezért a szakképzettséget nem igénylő munkakörökben foglalkoztatott munkavállalók esetén a munkáltatói közteher 28,5% helyett 14%. A tartós - 6 hónapot meghaladó - munkanélküliséget követően elhelyezkedő munkavállaló esetében a munkáltatói közteher mértéke a foglalkoztatás első két évében 28,5% helyett 0%, a harmadik évben 14%. Az intézkedéscsomag fontos eleme a kisgyermekes anyák elhelyezkedését segítő munkabéreköltség csökkentés. A gyermekgondozási díj folyósítását követően, illetve a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás folyósítása alatt vagy azt követően foglalkoztatott munkavállalók után a foglalkoztatás első két évében a munkáltatói teher 28,5% helyett 0%, a foglalkoztatás harmadik évében 14%.

Az előbb említett kedvezmények nemcsak az új alkalmazottakra, hanem a jelenleg foglalkoztatottakra is érvényes. Ha egy munkavállaló után a cég több kedvezményre is jogosult, akkor a kedvezmények nem halmozódnak, hanem a legkedvezőbbet veheti a cég figyelembe.

A Munkahelyvédelmi Akcióterv keretébe speciális programok is tartoznak, ilyen például „A nők 40 év szolgálati jogviszonyának megszerzésének elősegítése központi munkaerő-piaci program”, melynek célja az álláskeresőként nyilvántartott és döntően koruk miatt elhelyezkedési esélyekkel nem rendelkező nők foglalkoztatásának bővítése, ezzel együtt a nyugdíjba vonulásukhoz szükséges hiányzó szolgálati idő megszerzésének elősegítése. A programba történő bevonásra 2014. április 30-ig van lehetőség.

A Munkahelyvédelmi Akcióterv költségvetési hatása jelentős mértékben függ attól, hogy a munkaköltség csökkenés hatására bekövetkező munkakeresleti sokk mekkora lesz. Ha kis mértékben bővül a foglalkoztatás, akkor az a személyi jövedelemadó és általános forgalmi adó növekedés révén csökkentheti a munkáltatói járulékcsökkenés miatti bevételekiesést.

#### **4.3. Munkahelyteremtő beruházások támogatása**

Az Ft. alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium a mikro-, kis- és középvállalkozások számára, a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból (NFA) munkahely-teremtő beruházási pályázatot hirdet. E célra 2013-ban 10 milliárd, 2014-ben 13 milliárd Ft állt rendelkezésre. A pályázók döntő része hátrányos helyzetű térségekben, jelentős számú új munkahelyen, álláskeresők alkalmazásával valósítja meg beruházását. A támogatás egyúttal munkahelyek megőrzését is segíti.

#### **4.4. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal által monitorozott aktív foglalkoztatás-politikai eszközök**

##### **4.3.1. Munkaerő-piaci képzések**

Az állami foglalkoztatási szerv által felajánlott képzések munkaviszonyban állók és nem állók számára egyaránt nyújthatók. A következő kategóriák egyikébe eső emberek képzése támogatható:

- álláskereső,
- 25. életévét – felsőfokú végzettség esetén a 30. életévét – nem töltötte be, és követően álláskeresési járadékra és álláskeresési segélyre nem szerzett jogosultságot,
- gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, illetőleg terhességi gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban vagy ápolási díjban részesül, és nem folytat kereső tevékenységet,
- rehabilitációs ellátásban részesül,
- munkaviszonya várhatóan egy éven belül megszűnik, és ezt a munkaadó a munkavállalóval és az állami foglalkoztatási szervvel előzetesen írásban közölte,
- közfoglalkoztatásban vesz részt, és a képzésben való részvételt vállalja,
- munkaviszonyban áll és rendszeres foglalkoztatása képzés nélkül nem biztosítható.

Képzési támogatásként kereset kiegészítés vagy keresetpótló juttatás, valamint a képzéssel kapcsolatos költségek megtérítése nyújtható (az ellátást kapók esetében csak utóbbi).

A kereset kiegészítés a képzést megelőzően elért átlagkereset és a képzés alatt elért kereset különbözetéig terjedhet. A keresetpótló juttatás összege nem lehet alacsonyabb a megállapításakor hatályos közfoglalkoztatási bér 60 százalékánál, és nem haladhatja meg a megállapításakor hatályos közfoglalkoztatási bér összegét.

A képzés lehet olyan, ami nem kapcsolódik közvetlenül valamilyen munkáltatóhoz, de az állami foglalkoztatási szerv megállapodást is köthet munkaadóval arra vonatkozóan, hogy a munkaerőigény kielégítése érdekében képzési támogatást nyújt álláskeresők számára a munkaerőigényben meghatározott munkakör betöltéséhez szükséges képzésben. A munkaadó vállalja, hogy az álláskeresővel vagy a képzés megkezdését megelőzően, vagy a képzés alatt, vagy a képzés által nyújtott szakképesítés megszerzését követően munkaviszonyt létesít.

Külön forma, de logikájában a képzésekhez kapcsolódik, hogy az álláskereséssel kapcsolatos kompetenciákat fejlesztő *álláskereső klubban való részvétel idejére keresetpótló juttatás* adható.

##### **4.3.2. Foglalkoztatás bővítését szolgáló bértámogatás**

Támogatás állapítható meg azon munkaadó részére, aki vállalja hátrányos helyzetű, illetve megváltozott munkaképességű személy munkaviszony keretében történő foglalkoztatását legalább a támogatás folyósításának időtartama alatt és a támogatás iránti kérelem benyújtását megelőző tizenkét hónapban az általa foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyát működésével összefüggő okból, felmondással nem szüntette meg.

A munkaadónak kötelezettséget kell vállalnia arra, hogy az általa foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyát a támogatás folyósításának időtartama – szociális szövetkezetek esetében a továbbfoglalkoztatás időtartama – alatt működési körében felmerülő okból, felmondással nem szünteti meg, továbbá kötelezettséget vállal arra, hogy a támogatással érintett munkavállaló munkaviszonya közös megegyezéssel sem szűnik meg.

A munkaadónak vállalnia kell, hogy a támogatással érintett személy felvétele az érintett vállalkozás munkavállalói létszámának nettó növekedését eredményezi az előző 12 hónap átlag

gához viszonyítva. A nettó létszámnövekedés kiszámításánál nem kell figyelembe venni, ha a munkahely megüresedésére a munkaviszonynak a munkavállaló részéről történő megszüntetése, munkaképtelenné válás, öregségi nyugdíjazás vagy kötelezettségszegés miatti jogszerű elbocsátás, illetőleg a munkáltató azonnali hatályú felmondása és nem létszámleépítés következtében került sor.

A támogatási feltételek teljesülése esetén vissza nem térítendő támogatás nyújtható a támogatással érintett munkavállaló foglalkoztatásához:

- Hátrányos helyzetű álláskereső munkaviszony keretében történő foglalkoztatása esetén a támogatás a munkabér és a ténylegesen átutalásra kerülő szociális hozzájárulási adónak legfeljebb 50%-ának megfelelő összeg, legfeljebb egy év időtartamra, legalább 24 hónapja nyilvántartott álláskereső esetén legfeljebb kétévi időtartamra.
- Megváltozott munkaképességű személy munkaviszony keretében történő foglalkoztatása esetén a munkabér és a ténylegesen átutalásra kerülő szociális hozzájárulási adónak legfeljebb 60%-ának megfelelő összeg, legfeljebb egy év időtartamra, legalább 24 hónapja nyilvántartott álláskereső esetén legfeljebb kétévi időtartamra.
- A szövetkezetekről szóló törvény szerinti szociális szövetkezet munkaadó esetében a támogatás mértéke a munkabér és a ténylegesen átutalásra kerülő szociális hozzájárulási adó legfeljebb 70%-nak megfelelő összeg.

#### *4.3.3. Bérköltség támogatás*

Az Ftv. értelmében az NFA előre meghatározott, összetett célok érdekében biztosíthatja olyan programok megvalósításának pénzügyi fedezetét, amelyek térségi foglalkoztatási célok megvalósítására, munkaerő-piaci folyamatok befolyásolására, valamint a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő rétegek foglalkoztatásának elősegítésére irányulnak. Ennek keretében a bérköltség támogatás az adott munkaerő-piaci program által meghatározott személyek foglalkoztatásához adható, a munkabér és járulékai 100 százalékának erejéig.

Bérköltség támogatás adható távmunkahelyek létrehozására is. Ebben az esetben a támogatás munkahelyenként 6 hónapig a távmunkás bruttó bére és járulékai, egy évenként változó felső korláttal. (Ez a felső korlát 2012-ben 681.990 Ft/fő volt.)

#### *4.3.4. Szakképzettséggel rendelkező, pályakezdő álláskeresők munkatapasztalat szerzésének támogatása*

Az a munkáltató kaphatja, aki vállalja, hogy szakképzettséggel rendelkező álláskereső pályakezdőt legalább 1 évig foglalkoztat. A támogatás a járulékokkal együtt számított bérköltség 50-100 százaléka lehet, de alapszintű szakképesítéssel rendelkező pályakezdő esetén nem haladhatja meg a minimálbér és járulékai összegét, középszintű szakképesítéssel rendelkező esetben a minimálbér másfélszeresét (járulékok nélkül), felsőfokú szakképesítés, iskolai végzettség esetén pedig a minimálbér kétszeresét.

#### *4.3.5. Az álláskeresők vállalkozóvá válását elősegítő támogatás*

Támogatás nyújtható annak az álláskeresőnek, valamint rehabilitációs ellátásban részesülő személynek, aki munkaviszonyon kívüli tevékenységgel gondoskodik önmaga foglalkoztatásáról, ideértve azt is, aki vállalkozást indít, vállalkozáshoz csatlakozik vagy östermelővé válik. A támogatás legfeljebb 6 hónapig nyújtható, legmagasabb havi összege a minimálbér le-

het. Ezen kívül legfeljebb 3 millió Ft értékben részben vagy egészben visszatérítendő vagy akár vissza nem térítendő tőkejuttatás is nyújtható. Ez utóbbinak feltétele többek között a kötelezettségzegés esetében a visszafizetésre fedezetet nyújtó anyagi biztosíték megléte.

#### *4.3.6. Munkahelymegőrzés támogatása*

Munkahelymegőrző támogatás állapítható meg azon munkaadó részére, aki működésével összefüggő okból a munkavállaló munkaviszonyát felmondással kívánja megszüntetni, bizonyíthatóan nehéz gazdasági helyzetben van, és írásban nyilatkozik arról, hogy a foglalkoztatott létszám megtartására irányuló intézkedései nem vezettek eredményre.

További feltétel, a felmondással érintett munkavállalót a kérelem benyújtását megelőzően legalább hat hónapja foglalkoztatja és vállalja a munkavállalónak a támogatás folyósítása alatti foglalkoztatását, valamint azt követően legalább a támogatott foglalkoztatás időtartamával megegyező időtartamú továbbfoglalkoztatását. A támogatás folyósítása és a továbbfoglalkoztatási kötelezettség időtartama alatt a kérelem benyújtását megelőző hónapban telephelyén meglévő átlagos statisztikai állományi létszámot meg kell tartani, a munkaviszony megszüntetésére a működési körében felmerülő okból felmondással, illetőleg felmentéssel vagy közös megegyezéssel nem kerül sor.

A támogatás – mint vissza nem térítendő támogatás – mértéke a felmondással érintett munkavállaló munkabére és szociális hozzájárulási adó együttes összegének 25-75 százalékáig terjedhet. A támogatás havi mértéke munkavállalónként nem haladhatja meg a minimálbér 150 százalékát. A támogatás a felmondással érintett munkavállaló foglalkoztatásához legfeljebb egy évig, havonta, utólag folyósítható.

#### *4.3.7. Helyközi utazás támogatása*

A munkába járás terheinek csökkentése érdekében a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból mind a munkaadó, mind a munkavállaló igényelheti a munkába járást szolgáló helyközi utazás támogatását. Támogatható a csoportos személyszállítás is, ha a munkaadó saját vagy bérelt járművel legalább 4 munkavállaló szállításáról gondoskodik.

#### *4.3.8. Válság következtében munkahelyüket elvesztők foglalkoztatását elősegítő támogatás*

Ez a támogatási forma az álláskeresési járadék szabályainak 2011-es módosítása előtt (ld. az előző fejezet ismertetését) működött, illetve az utánra áthúzódott. Ha a járadék folyósítási idejéből még legalább 180 nap volt hátra, akkor a hátralévő összeg a foglalkoztatás érdekében a foglalkoztatónak is nyújtható volt.

### **4.4. Fejezetzáró megjegyzés**

A fejezet célja kettős volt. Egyrészt ismertetni azokat az aktív munkaerőpiaci eszközöket, amelyek hatékonyságáról a későbbiekben szó lesz. Másrészt bemutatni, hogy a közfoglalkoztatáson kívül az aktív eszközöknek milyen széles köre áll rendelkezésre és ezek összességében mennyire komplexek. Ez nem véletlen: minél közelebb áll egy foglalkoztatáspolitikai beavatkozás az adott személy nem-foglalkoztatottságának konkrét okaihoz, annál nagyobb a pozitív kimenetel esélye.

## 5. A közfoglalkoztatás néhány jellemzője, kilépés a közfoglalkoztatásból a nyílt munkapiacra<sup>25</sup>

A közfoglalkoztatás a munkapiac peremén levő emberek számára ma a legfontosabb foglalkoztatáspolitikai program, így kulcskérdés, hogy fő ígéretét, a nyílt munkapiacra lépés elősegítését mennyire képes beváltani. A rendelkezésre álló korábbi empirikus eredmények alapján könnyű eldönteni, hogy a közfoglalkoztatás hatékony-e: ezek szerint az a legkevésbé hatékony, a nyílt munkapiacra lépés szempontjából éppenséggel káros programtípus, amely ahelyett, hogy javítaná, rontja a résztvevők esélyeit. Ennek dacára a program mérete jelentős, és – ahogy ezt a 3.4. alfejezetben már írtuk – 2011 óta növekvő: 2010-ben 101, 2011-ben 66, 2012-ben pedig 132 milliárd Ft volt. A 2013. évi költségvetés 154, a 2014-es pedig közel 184 milliárd Ft-ot irányzott elő erre a célra.

Ezzel a közfoglalkoztatás részesedése a költségvetésnek a Nemzeti Foglalkoztatási Alapnál (korábbi nevén Munkaerőpiaci Alap) megjelenő foglalkoztatáspolitikai kiadásaiból a 2011-es 21 százalékról 2012-ben 43 százalékra emelkedett, egy évig ezen a szinten maradt, majd ez évre már 49 százalék lett. Ha figyelmen kívül hagyjuk a passzív kiadásokat (amelyek elsöprő többségét az álláskeresési ellátások teszik ki), akkor a közfoglalkoztatás aránya a 2011-es 38 százalékról 2014-ben 57 százalékra emelkedett. A 2013-2014 közötti téli közfoglalkoztatással megkezdődött létszámnövekedés a kormány április 30-án meghozott rendeletével (1277/2014) átlagosan 200 ezer fős szinten látszik állandósulni.

A közfoglalkoztatás működését eddig csak néhány tanulmány vizsgálta. Állandó szerkezetben, hivatalos forrásból ad alapvető információkat a Nemzeti Munkaügyi hivatal két kiadványa: a legfontosabb létszámadatokról Tajti (2013), az egyes programok hatékonyságáról Mód (2013). Ezek fontos referenciák a témában, de a folytonosság és feltehetően a nagyszámú program éttekintése miatt érthető kompromisszumokat hordoznak magukban. Ilyen az állományi adatok mellőzése, amit később érintünk, a kilépési esélyek nyers, kontrollálás nélküli kezelése, ezen keresztül pedig a tényellentétes helyzetek hiánya.

A programértékelési irodalom irányából rövid áttekintést ad a közfoglalkoztatással kapcsolatos eredményekről Köllő–Scharle (2011), valamint település-szintű elemzést mutat be a közfoglalkoztatás korábbi rendszerében résztvevők és a tartós munkanélküliek száma közötti kapcsolatáról. Egyéni szintű követéses kérdőíves vizsgálat alapján Csoba–Nagy (2011) mutatja be a közfoglalkoztatásban és más aktív foglalkoztatáspolitikai eszközben való részvétel hatását a kilépési esélyekre. Az elemzés szintén a 2011 előtti közfoglalkoztatási gyakorlatra vonatkozik és bár egyéni alapú, a kérdőíves vizsgálat viszonylag kevés résztvevő megfigyelését teszi lehetővé. Módszertanilag O’Leary (1998) műve a leginkább teljes: ez nagyszámú résztvevő követésével vizsgálja több aktív eszköz résztvevőinek kilépési esélyeit, sajnos csak a 2000 előtti időszakra. Az európai aktív programok összehasonlító elemzését, ami elengedhetetlen a közfoglalkoztatás szélesebb kontextusba helyezéséhez, Kluve (2010) és Card–Kluve–Weber (2010) adja.

A nemzetközi és a korábbi hazai tapasztalatok is egybehangzóak a közfoglalkoztatás mint foglalkoztatáspolitikai eszköz rossz minőségéről, a friss és a módszertani lehetőségeket teljesen kihasználó hazai eredmények hiánya, valamint a közelmúlt szakpolitikai változásai azonban sürgetővé teszik a hazai közfoglalkoztatás alapos vizsgálatát. Ez a feladat igen jelentős, és a számunkra adott keretek között csak kis része végezhető el. Itt arra törekszünk, hogy elkezdjük ezt a munkát annak vizsgálatával, hogy mely tényezők határozzák meg, hogy a résztvevők képesek lesznek-e a nyílt munkapiacra lépni.

<sup>25</sup> Ez a fejezet Cseres-Gergely, Zsombor: „Revival and transformation: selection to and exit from public works in Hungary after 2011” című kéziratának felhasználásával készült.

### 5.1. A felhasznált adatok

A vizsgálathoz a Belügyminisztérium számára a Nemzeti Munkaügyi Hivatalban működtetett FOKA adatbázis egyedi adatait használtuk fel. Az adatbázis 2011. január 1. és 2013. december 31. között minden új belépő minden megkezdett közfoglalkoztatási epizódját tartalmazza, a hozzá kapcsolódó egyéni adatokkal, de egyéni azonosításra alkalmatlan formában.<sup>26</sup>

Az adatbázis adattartalma a következő:

- mesterséges azonosító
- epizód kezdete (napban)
- epizód vége (napban)
- résztvevő neve
- résztvevő iskolai végzettsége
- résztvevő lakóhelyének települése
- a támogatás eszközkódja (a közfoglalkoztatási „részprogramok”)
- a támogatás paramétere (igen részletes közfoglalkoztatási konstrukciók)
- a végzett munka FEOR kódja
- a munkáltató GFO kódja (intézménytípusa, pl. költségvetési szerv)
- a munkáltató telephelyének TEAOR kódja
- a közfoglalkoztatásból való kilépés után 6 hónappal foglalkoztatott volt-e?
- ha igen, a közfoglalkoztatásból való kilépés után 6 hónappal milyen jogviszony szerint volt foglalkoztatott?

Az adatokat két formában használtuk az elemzés során. A közfoglalkoztatási epizódok vizsgálatakor egy megfigyelés egy epizód volt. Mivel a közfoglalkoztatás rendszere 2011 elején teljesen megújult (a közfoglalkoztatottak állománya 2011. január 1-jén 0 órákor 0 fő), a beáramlásokat tartalmazó adatbázis teljes körűen jellemzi a mindenkor folyamatban levő epizódokat. A nyers adatbázist előzetes tisztításnak vetettük alá, amiben fő, de a hasonló adatbázisoknál tapasztaltnak megfelelő súlyú problémaként az merült fel, hogy néhány közfoglalkoztatási epizód egymással átfed. Ezeket az átfedéseket javítottuk, aminek folyamatát a fejezet végén található Függelék mutatja be. Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a tisztítás módja a számított statisztikákra hatást gyakorol, így az általunk és mások által közölt számok nem pontosan egyeznek meg.

Bár elemzésünk fő célja az, hogy a résztvevők és a munka jellemzőinek a nyílt piacra történő kilépésre gyakorolt hatását vizsgálja, szeretnénk volna a közfoglalkoztatást a munkapiac peremén élő emberek helyzetének általános vizsgálatába beilleszteni. Ennek azonban pusztán a publikált adatok alapján jelentős akadálya van. A munkapiaci elemzések általában átlagos állományi adatokkal dolgoznak, amiből a közfoglalkoztatás esetében csak a KSH által publikált, évről évre változó adattartalmú és igen szűkös bontásban elérhető (lásd erről a keretes írást lejjebb) információk állnak rendelkezésre. Más hivatalos adatközlők pedig nem átlagos állományi létszámokat, hanem a közfoglalkoztatásban érintettek számát teszik közzé.

Az átlagos létszámok számításához és esetleges további vizsgálatokhoz az epizódokra bontott adatokat úgy alakítottuk át, hogy egy megfigyelés egy résztvevő egy napban megfigyelt közfoglalkoztatott státusa legyen. Az ilyen formájú adatbázisból már számítható napi állomány, és tetszés szerinti időszakra ennek átlaga. Az így kapott eredmények már kompatibilisek a standard, a munkaerő-felmérésből számított statisztikákkal.

---

<sup>26</sup> A megkapott állományban nem szerepelnek a nyilvántartásban használt, tartalommal bíró egyéni azonosítók, az életkori adatokat pedig az NMH csak korcsoportos formában közölte.

## A közfoglalkoztatás létszámadatai – fogalmak és elérhető adatforrások

A közfoglalkoztatás létszámadatairól két rendszeres forrás érhető el nyilvánosan. Az egyik a Nemzeti Munkaügyi Hivatal kiadványa az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök létszámadatairól (Tajti (2013)), a másik a Központi Statisztikai Hivatalnak *Létszám és keresetek*, legújabbán pedig csak *Keresetek* címmel megjelenő gyorstájékoztatójának utolsó oldalain közölt táblázat. Sajnos egyik kiadvány sem képes a munkapiac elemzésére általánosan alkalmazott módszertan kiszolgálására, aminek a hatása a közbeszédben, de sokszor a szakmai vitákban is megmutatkozik. Az NMH kiadványa a műfajtól megszokott részletességgel, de egy sajátos fogalom, az *érintett létszám* kizárólagos használatával tárgyalja a kérdést. A KSH kiadványa a megszokotthoz illeszkedő átlagos állományi létszám fogalmát használja, de a számba vettek köre még 2011 után is minden évben más, ami az összehasonlíthatóságot mind időben, mind más statisztikákkal lehetetlenné teszi. Ehhez képest szinte elhanyagolható kérdés, hogy a közölt bontás (létszám teljes és nem teljes munkaidőben, keresetek) az elemzésnek igen szűk teret ad.

Mivel eddig ez volt az állományi adatok egyetlen forrása, érdemes szót ejteni az adatok köréről. A 2011. december 16-án megjelent gyorstájékoztató vonatkozó, 20. táblázata annak lábjegyzete szerint tartalmazza a „Közfoglalkoztatás (a rövid időtartamú, a hosszabb időtartamú és az országos közfoglalkoztatási program) keretében foglalkoztatottak”-at. Ez önmagában ésszerűnek, a program akkori szerkezetét követőnek tűnik, még ha a kisebb részprogramokat nem is említi meg. A 2012. októberi gyorstájékoztató (KSH (2012)) megfelelő lábjegyzete szerint (18. táblázat) az adattartalom „A költségvetési intézményeknél közfoglalkoztatás (a rövid időtartamú, a hosszabb időtartamú és az országos közfoglalkoztatási program) keretében foglalkoztatottak”. Ez a megjegyzés sejteti, hogy ebben az évben a számbavétel nem mindenre, csak a költségvetési intézményekben dolgozókra terjed ki – látni fogjuk, hogy volt más jellegű foglalkoztatás is. A 2012-es adattartalmat pl. a KSH (2014) Gyorsjelentés megerősíti. Ugyanakkor 2013-ra így módosítja azt: „A legalább 5 főt foglalkoztató vállalkozásoknál, a teljes körű költségvetésnél, valamint a megfigyelt nonprofit szervezeteknél közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottak adatai. Az indexek összehasonlítható körre, a költségvetési szférára vonatkoznak.” Eszerint a korábbi időszak létszámadatai nem összehasonlíthatók, mert nem erre a teljes körre vonatkoznak.

A fogalomhasználat jelentőségéhez érdemes röviden áttekinteni azt a három fogalmat, amelyik fontos szerepet játszik a közfoglalkoztatás leírásában. Az *átlagos állomány* fogalmának megértése annak képzési szabályán keresztül a legegyszerűbb: 1) vegyük egy adott napon az összes közfoglalkoztatottat tartalmazó adatbázist, 2) számoljuk meg, hogy a nap végén, a rendszer zárásakor hányan vannak, 3) tegyük ezt meg a vizsgált időszak minden napján, 4) a napokra kapott összegeket átlagoljuk. Ez az adott időszakra (hétre, hónapra, évre, stb.) vonatkozó átlagos állományi létszám. Bár a legtöbb esetben lakossági adatfelvételt használunk e célra (amilyen például az e tekintetben mértékadónak számító KSH munkaerő-felmérés), alapesetben ezt a fogalmat igyekszünk statisztikailag mérni, mert a statisztika és a társadalomtudományok elméletei főként ezzel dolgoznak. Különösen így van ez, ha a foglalkoztatás nagyságát akarjuk mérni: akkor csakis ez a mérték használható. Ebben az esetben egy ember egy napon megfigyelhető állapota a megfigyelés alapegysége: közfoglalkoztatott volt-e az adott napon? Ha igen, mik voltak a foglalkoztatás jellemzői?

Bizonyos elemzésekben nem az átlagos állomány a központi fogalom, ezért használata a gyakorlatban nem szükséges, esetleg felesleges nehézséget is okozhat. Ilyen például minden olyan elemzés, ami a közfoglalkoztatásban töltött időre összpontosít, annak hosszát, jellegét,

vagy utóéletét vizsgálja (ilyen az is, amit ebben az írásban végzünk). Ilyenkor *epizódokkal* számolunk, ami nem emberekre és napokra, hanem emberekre és időszakokra vonatkozó információt hordoz. Az ilyen adatok kezelése módszertanilag sokkal takarékosabb, de az állományi adatokra vonatkozó kérdéseket közvetlenül nem lehet vele megválaszolni. Lehetséges például, hogy egy adott évben százezer epizód kezdődött meg, de egymástól erősen eltolva. Ha jelentős részük az év végén kezdődött, akkor annak az éves epizódok számára nagy hatása lehet, az átlagos állományi létszámot viszont alig befolyásolja – ilyen esemény a 2013-as év végén indult téli közfoglalkoztatás.

A harmadik fogalom az, amit a Nemzeti Munkaügyi Hivatal lényegében kizárólagosan használ: az *érintett létszám*. Ez a statisztikailag nem elsőre egyértelmű fogalom emberekre vonatkozik, bizonyos jellemzői az átlagos létszámhoz képest lefelé, mások felfelé húzzák. Az érintett létszám egyrészt minden résztvevőt csak egyszer számol egy időszakon belül. Eszerint, ha egy programban rövid egymást követő epizódokban vesznek részt ugyanazok az emberek, akkor lehet úgy nagy az átlagos állományi létszám, hogy az érintett létszám kicsi. A másik szélsőség is elképzelhető: ha például egy hónapban nagyon sokan, de csak egyszer és rövid ideig vesznek részt a programban, akkor lehet úgy nagy az érintett létszám, hogy az éves átlagos létszám kicsi.

Az ismertetett három fogalom mindegyike jó valamire. Lényeges kérdés azonban, hogy mindegyikről explicite tudjuk, hogy mi az erőssége, és legalább ennyire fontos, hogy mindegyik hasonló (nagy) felbontásban elérhető legyen. Ahogy azt elemzésünk is mutatja, semmiféle technikai akadálya nincs annak, hogy a megszokott fogalmakat használó, a közfoglalkoztatás jellemzőit a jelenlegi gyakorlatnál részletesebben és gyakrabban bemutató kiadvány készüljön.

A fentiek alapján, a közfoglalkoztatási epizódokból kiindulva kiszámoltuk az átlagos állományi létszámot. Ezt mutatja be a 17. táblázat. Mivel a munkaidő hossza szerinti megoszlás nagyon egyenetlen, a jobb összehasonlíthatóság érdekében megadjuk a teljes munkaidőre átszámított létszámot is, ahol a 4 órás foglalkoztatás a 8 órás felének, a 6 órás pedig háromnegyedének számít. A táblázat utolsó sora a közfoglalkoztatás egy emberre jutó átlagos hosszát adja meg az adott éven belül. 2011 és 2012 között jelentős növekedést tapasztalhatunk, egy ember átlagos évi közfoglalkoztatásának összesített időtartama megközelítette a fél évet. Ez az érték 2013-ban 5 hónapra csökkent.

17. táblázat: A közfoglalkoztatottak átlagos állományi létszáma, fő

	2011	2012	2013
4 órás	39 745	210	0
6 órás	6 150	20 700	18 312
8 órás	29 419	91 880	113 842
Összlétszám <sup>a</sup>	75 320	112 912	132 901
Teljes munkaidejű egyenértékes létszám	53 910	107 632	128 323
Átlagos időtartam/fő (hónapban) <sup>b</sup>	3,8	5,8	5,1

<sup>a</sup> Néhány személy esetében nincs megadva, hogy hány órában volt közfoglalkoztatott, ezért az összlétszám pár fővel meghaladja a 4, 6 és 8 órás létszámok összegét. A teljes munkaidőre történő átszámítás során ezeket a hiányzó értékeket 8 órásnak tekintettük.

<sup>b</sup> Egy ember átlagosan összesen hány hónapig volt közfoglalkoztatott. Egy ember adott éven belüli közfoglalkoztatási epizódjait (illetve azoknak az évre eső részét) összegeztük, tehát itt nem az epizódok átlagos hosszáról van szó.



## 5.2. A közfoglalkoztatottak jellemzői

A rendelkezésre álló adatok felhasználásával egyéni jellemzőik, az általuk végzett munka közvetlen, illetve a foglalkoztatóra, a programra, valamint a földrajzi, ezáltal mikrogazdasági környezetre vonatkozó ismérveivel írhatjuk le a közfoglalkoztatottak népességét. Ezek a jellemzők önmagukban is fontosak, de azért különösen, mert a regressziós elemzés alapját is képezik. A népesség e jellemzők szerinti megoszlását és a megoszlás időbeli változását itt röviden összefoglaljuk, a kapcsolódó táblázatokat részletesen a fejezet végi Függelékben mutatjuk be. A leírtak részben átfednek Tajti (2013) közlésével, de követik a későbbi elemzés szempontjait és fogalomhasználatát. Az érintett témák a Függelékben található táblázatokra egyértelműen utalnak, a kapcsolatot ezekre történő hivatkozásokkal tesszük explicité.<sup>27</sup>

2011-ben és 2012-ben hasonló, 2013-ra a korábbiakat jelentősen meghaladó számban indultak közfoglalkoztatási epizódok: a 2012-es 270 ezer helyett 2013-ban 430 ezer. Az abszolút szám mellett az epizódok időbeni megoszlása és néhány jellemzője is változott. A 2011-es, időben valamivel egyenletesebb megoszlását 2013-ra a támogatások egyre inkább késő ősze-télre tolódo befizetése jellemezte (18. táblázat). Míg 2011-ben még a 2 hónapos közfoglalkoztatás volt a leggyakoribb, ettől lemaradva, de még mindig jelentős számban a 3 és 4 hónapos, addig az időtartam később jelentősen hosszabbodott. A 2013-ban indított epizódok között a legnépszerűbbek az 5-6 hónapig tartók (19. táblázat).

Noha a kapcsolat nem törvényszerű, a hosszabbodó epizódok mellett hosszabb munkaórákat is megfigyelhetünk. 2011-ben a később teljesen eltűnő 4 órás foglalkoztatás aránya 68 százalékos, míg 2013-ban már a 8 órás van vezető helyen 81 százalékos aránnyal az epizódok között (20. táblázat). A súlypontok eltolódásának egyik fontos oka a támogatási konstrukciók változása. 2011-ben még az összes epizód 69 százaléka indult a rövid idejű közfoglalkoztatás támogatása keretében, de 2013-ra ez teljesen megszűnik (21. táblázat). 2011 után a legfontosabb program a hosszabb időtartamú, amit az országos közfoglalkoztatás követ. Az arányokat csak a 2013-tól külön kimutatott kistérségi startmunka mintaprogram csökkenti hasonló mértékben.

Az epizódok a munkaadók széles skálájánál valósulnak meg, a legnagyobb (60 százalék vagy a feletti) súlya azonban mégis a helyi önkormányzatoknak van minden évben (22. táblázat). Őket jelentős lemaradással követik a központi- és a helyi önkormányzat költségvetési szervei. Arányuk 2013-ban rendre 13 és 5 százalék, növekvő illetve csökkenő tendenciával a korábbi évekhez képest. A végzett munka az iskolai végzettséghez hasonló: széles spektrumon szóródik, amiben a szakirányú munkától a szolgáltatásokig sok minden megtalálható. A legnagyobb mégis a legegyszerűbb munkalehetőségek aránya (FEOR 9239<sup>28</sup>): az epizódok bő harmadát adja minden évben (23. táblázat).

A közfoglalkoztatottak egyik legfontosabb egyéni jellemzője az, hogy korábban is közfoglalkoztatottak voltak: 2012-ben és 2013-ban is a résztvevők több, mint fele volt a korábbi évben is közfoglalkoztatott (24. táblázat). Az átlagos közfoglalkoztatottra sem neme, sem kora nem igazán jellemző, annál inkább iskolai végzettsége (25., 26., 27. táblázat). Bár a felsőfokú és még inkább a középfokú végzettségűek által betöltött epizódok abszolút száma jelentős (6-8, illetve 40-60 ezer), a tipikus közfoglalkoztatott mégis igen képzetlen. Az epizódok közel felé-

<sup>27</sup> Jelezzük, hogy a táblázat tanulmányait az előfordulás sorrendjében folyamatosan számozzuk.

<sup>28</sup> A KSH leírása szerint: „Ide tartoznak a 923-as alcsoportból a máshová be nem sorolható egyszerű szolgáltatási és szállítási foglalkozásúak. Jellemző munkakörök: Illemhelykezelő“

ben általános iskolát végzettek vesznek részt, közel harmadában szakmunkás végzettségűek.<sup>29</sup> Az általános végzettséggel sem rendelkezők aránya ugyan nem éri el a 10 százalékot, de abszolút számuk így is figyelemre méltó: 20-30 ezer között mozog. A közfoglalkoztatottak területi megoszlását tájékoztatásként, a 2012-es és 2013-as évekre együtt közöljük (28. táblázat). Látható, hogy a közfoglalkoztatás nem falusi program és az egész országot lefedi.

### **5.3. Kilépési esélyek és az azokra ható tényezők**

Fő célunk annak feltárása, hogy mely tényezők határozzák meg a közfoglalkoztatásból a nyílt munkapiacra való kilépés esélyét, amihez a 2012-ben és 2013-ban elindult epizódokat használjuk. Az éveken belüli korlátozás oka az, hogy foglalkoztatást a monitoring-eljárás a programból való kilépés utáni 180. napon vizsgálja, valamint a „közfoglalkoztatás” mint jogviszony megkülönböztetése csak 2011. szeptember 1-től lehetséges. A nyílt munkapiacra való kilépés azért célszerűen vizsgálendő kimenet, mert ha a közfoglalkoztatást tranzit-eszköznek tekintjük, akkor hatékonyságát legelősebben az efelé, mint végcél felé megtett út méri. A három hónapos munkanélküli ellátás után a lényegében egyetlen biztos jövedelemforrással járó lehetőséget jelentő közfoglalkoztatásba való ismételt belépés nem tekinthető a program átfogó célja szempontjából kedvező kimenetnek. A továbbiakban „kilépés”-en a nyílt munkapiacra való kilépést értjük, amit a monitoringban felvett foglalkoztatási jogkód minden, nem közfoglalkoztatási eseteként határozunk meg.

A választott időszak azért a legalkalmasabb a kilépések vizsgálatára, mert ekkor már közel a 2013-asnak megfelelő rendszerben működött a közfoglalkoztatás és van információnk a korábbi részvételről is. 2013-ban fennállhat ugyan a közfoglalkoztatási epizódok hosszából adódó szelekció veszélye, de ezt az epizódok hosszának és kezdetének indikátorai kontrollálják. Láttuk korábban, hogy a legtöbb epizód a kezdetétől függetlenül az év végén ér véget, ahogy azt is, hogy az adatszolgáltatás jelenlegi rendszerében megbízható adatok az epizódok lezárulása után több hónappal remélhetőek csak. Nem csak az epizód tényleges lezárása, de a monitoring rendszer keretében a foglalkoztatásra vonatkozó információ beérkezése is időt vesz igénybe. Ily módon a 2011-ben indult epizódokat és a 2013 telén elindult új programelem (egyébként nagyszámú) résztvevőit nem vizsgáljuk.

A közfoglalkoztatási epizódok és az abban résztvevők jellemzőit, illetve a résztvevők ezek szerinti megoszlását már ismertettük. Most azt követjük végig, hogy a nyílt munkapiacra lépés esélyei miként alakulnak e jellemzők mentén. Az első és igen fontos megfigyelés az, amit Mőd (2013) tanulmányából a 2011-es évre már tudunk: a közfoglalkoztatásból a nyílt piacra lépés esélye igen csekély. A tanulmány megmutatja azt is, amit itt a vizsgálat korlátai miatt nem fogunk látni: ez a csekély mérték jelentősen alulmúlja a más programokból kilépők nyílt piacra lépési esélyeit.<sup>30</sup> Korábbi többváltozós elemzésekből tudjuk, hogy a teljesítménynek, legyen az jó vagy rossz, fontos meghatározója a résztvevők összetétele és a program jellemzői. A közfoglalkoztatás esetében a résztvevők jellemzően iskolázatlanok, ami indokolhatja a rossz eredményt. Azt azonban már kevésbé, hogy a kilépési esély az idő előrehaladtával romlik a 2012-es 13-ról 11-re.

A kilépés esélyei függetlennek tűnnek attól, hogy ki mikor lépett a programba (29. táblázat). Sokkal markánsabb hatást mutat a közfoglalkoztatási epizód hossza (30. táblázat): a rövidebb

---

<sup>29</sup> Az iskolázottságot a KSH 2012-es munkaerő felméréséből adódó megoszlással összevetve azt látjuk, hogy a közfoglalkoztatottak iskolázottsága a nem dolgozókéra (nappali iskolába járókat és nyugdíjasokat nem számítva) és nem a foglalkoztatottakéra hasonlít.

<sup>30</sup> A többi program kilépési esélyeiről a következő fejezetben lesz részletesen szó.

epizódok általában jobb kilépési esélyeket mutatnak. Ez a mintázat 2012 és 2013 között stabilnak látszik. A foglalkoztatás munkaóráinak hatása igen hasonló (31. táblázat): a 8 órás munkák esetében némiképp rosszabb, mint a rövidebbeknél. A különféle közfoglalkoztatási konstrukciókban, támogatásokban való részvétel hatása a kilépési arányokra nem jellemző (32. táblázat). A legtöbb résztvevőt megmozgató hosszabb és országos programból nagyon hasonló a kilépés esélye, míg 2013-ban elkülönítve azonosított kistérségi mintaprogramok kilépési aránya az eddig ismert leggyengébb, a 9 százalékot sem éri el.

Korábban láttuk, hogy a programok súlypontjával eltolódott a foglalkoztató intézmények aránya is, de a helyi önkormányzatoké többé-kevésbé stabil volt. Az itt foglalkoztatottak eredményeiről mindez nem mondható el: korábbi átlagos teljesítményük 2013-ra romlott maguknál a helyi önkormányzatoknál és költségvetési szerveiknél is. Az idők során a többi foglalkoztató teljesítménye is átrendeződött: a kis súlyú rt-k és vízitársulatoknál dolgozók teljesítménye viszonylag jó és állandó, hasonlóan a náluk még jobban teljesítő és nagyobb súlyú központi költségvetési szervekhez. (33. táblázat). A trendeket igen stabilan követi az a különbség, ami a munka jellege szerint mutatkozik a kilépési arányokban. Az „egyéb egyszerű” munkát végzők kilépési esélye mindkét évben mintegy 8 százalékponttal rosszabb azokénál, akik összetettebb munkát végeznek – ez több, mint kétszeres előnyt jelent (34. táblázat)

A kilépési esélyekre egészen markáns hatással vannak a résztvevők egyéni jellemzői, amiben kiemelt jelentőségű, hogy valaki volt-e már korábban közfoglalkoztatott. Azok, akik már voltak közfoglalkoztatottak, 5-6 százalékponttal kisebb eséllyel lépnek ki a nyílt munkapiacra, mint azok, akik nem (35. táblázat). A két nem között mutatkozik némi eltérés a kilépési arányokban a nők javára, kor szerint azonban már jelentősebbeket találunk (36. és 37. táblázat). A 20-24 év közöttiek esetében (19 illetve 16 százalékon) tetőző esély a kor előrehaladtával jelentősen romlik. 55 év felett már csak 8, illetve 6 százalékos elhelyezkedési esélyt figyelhetünk meg. Az iskolai végzettség hatása igen nagy: általános iskolai végzettséggel 10 illetve 8 százalék a kilépési arány 2012-ben és 2013-ban, ami már a szakmunkások esetében is ennek mintegy másfélszeresére nő (38. táblázat).

A nyílt piacra való kilépés esélyeit a munkahely és az egyén jellemzőin túl döntően meghatározza a helyi munkapiaci helyzet. Kereslethiányos állapotban és kellő földrajzi mobilitás nélkül jó képességekkel és hatékony felkészítést biztosító program támogatásával is nehéz lehet elhelyezkedni. Bár a helyi piac lehetőségeit nehéz (főleg a közfoglalkoztatástól független formában) mérni, a lehetőségek időben kellően lassan változnak ahhoz, hogy a településtípusok és megyék együtteséről már meglevő képünk segítségével jól jellemezhetőek legyenek a helyi viszonyok. A két jellemző együttese szerint számított kilépési arányok jelentős különbségekről tanúskodnak (39. táblázat). A legjobb eredményeket az ország központi és nyugati régióinak városaiban találjuk, 20 százalék feletti kilépési arányokkal. Ugyanilyen eredményeket látunk Győr-Moson-Sopron minden és Komárom-Esztergom megye több településtípusában. A legrosszabb helyzetben Baranya, Békés, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kisebb falvai vannak: itt a kilépési arány a legtöbbször 10 százalék körül van.

A kilépésre ható tényezők fenti áttekintése alapján a programok és a foglalkoztatás jellege, az egyéni tulajdonságok és a földrajzi elhelyezkedés is erőteljes összefüggést mutatnak a nyílt piacra való kilépés esélyével, mégis gyakori tapasztalat, hogy a látszólag különálló hatások összefüggenek. Tudjuk például, hogy a képzetlen munkaerő földrajzilag koncentrált. Lehetséges egyúttal, hogy bizonyos munkatípusok, például a hosszú idejű foglalkoztatás leginkább az önkormányzatokra jellemző. A valódi, erőteljes hatással bíró tényezők kiválasztására regressziós módszert kell használnunk.

A kilépési esélyekre gyakorolt hatásokat probit regressziós modellel becsültük 2012-re az összes, 2013-ra a még abban az évben befejeződő közfoglalkoztatási epizód bevonásával. A 40.

táblázat az egyes változók marginális hatását mutatja, tehát a cellákból az olvasható le, hogy az adott kategóriába tartozás a kilépés esélyét hány százalékponttal változtatja meg. Az eredményeket öt specifikációban mutatjuk be. Az elsőben csak egyéni jellemzőket veszünk figyelembe, a résztvevő nemét, korát és iskolai végzettségét. A másodikban a munkaórák és az epizód hosszát, valamint azt is hozzá vesszük, hogy a munka „egyszerű”-e. A harmadikban a korábbi közfoglalkoztatotti státust, a részprogram jellegét, valamint a munkáltató intézményét is. A negyedikben a munka kezdetének hónapját és évét is vizsgáljuk. Az ötödikben a megye és a településtípus indikátora is belép.

Az egyéni jellemzők hatása a nyers eredményekhez hasonlóan és a specifikációra meglehetősen robusztusnak tűnik. A nem hatása csekély, az iskolázottságot is bevonva a korprofil laposodik, csúcsa későbbre, a referencia 30-34 éves korosztályhoz tolódik. Az iskolai végzettség hatása megmarad, de az epizódok időzítésének hatását is figyelembe véve nagysága mérséklődik – ez jelentős szelekciós hatásra utal. Ugyanerre következtethetünk abból, hogy a 6 és 8 órás munkalehetőségek közötti erős nyers hatás becslése először kicsi és inszignifikáns, majd több kontroll mellett növekvő.

Az időtényező kilépésre gyakorolt hatását nem kis részben a szelekció befolyásolja. A 2013-ban indult epizódokból stabilan 2 százalékponttal kisebb eséllyel lépnek ki, mint a korábbi évben indultakból. A hosszabb epizódokban résztvevők esélye kontroll nélkül annál rosszabb, minél több más tényezőt veszünk figyelembe. Főként a lakóhely bevonása jelentősen megváltoztatja a helyzetet: a romlás megszűnik, ami lakóhely gazdasági helyzete és a közfoglalkoztatási epizódok közötti fordított kapcsolatot jeleníti meg. A programba lépés hónapja erősen hat a kilépési esélyekre, a téli kilépők esélyei továbbra is jóval jobbnak tűnnek, mint a nyáriak. Ez az eredmény pont ellenkezője annak, amit várnánk, a nyári idénymunkák miatt megnövekedő elhelyezkedési arányt. Lehetséges magyarázat az, hogy ezeket a munkákat nem egyszer regisztráció nélkül végzik, ami kilépésként jelentkezik, de nyilvántartási jogkódként nem. A korábbi közfoglalkoztatott státus hatása stabil, szignifikánsan negatív 3-4 százalékpont között, ami valamivel kisebb, mint a nyers eredmények.

Az összetételhatást is figyelembe véve az országos közfoglalkoztatási programok 2 százalékpontos hátránya stabil a hosszabb idejűhöz képest. Ezzel szemben a kistérségi startmunka mintaprogramok hasonló mértékű negatív eltérése eltűnik a regionális elhelyezkedés figyelembevétel után. Az összetételhatás a foglalkoztatás intézményeinek előnyét is befolyásolja. Bár az arányaiban jelentős központi költségvetési szervek előnye a többiekhez képest továbbra is jelentős, az előny mértéke már az egyéni jellemzők figyelembevétel után jelentősen csökkent a nyers számokhoz képest. Az egyéb tényezőket is figyelembe véve és külön szerepeltetve a régiót valamint a településtípust a területi különbségek regionális különbségekké válnak, és erős kelet-nyugat-magyarországi különbségeket rajzolnak ki: az utóbbi térségekben (és nyugatról Tolnában, Baranyában illetve Zalában) a budapestinél 4-5 százalékponttal rosszabb a kilépési arány, az utóbbiakban (kivéve a még annál is jelentősen sikeresebb Győrt) a budapestitől nem eltérő.

#### **5.4. Következtetések**

Ebben a fejezetben azt vizsgáltuk, mely tényezők határozták meg, hogy 2011 és 2013 között a közfoglalkoztatásban résztvevők képesek voltak-e a nyílt piacon úgy elhelyezkedni, hogy a kilépés után 180 nappal ott foglalkoztatottak legyenek.

A kilépésre gyakorolt hatások vizsgálata erős – a legtöbb esetben az összes tényezőt együtt szerepeltető elemzés során is megmaradó – hatásokat mutatott ki. Az egyénhez tartozó jellemzők közül erős az iskolai végzettség hatása, amennyiben a képzetebbek jelentősen jobb

eséllyel jutnak álláshoz, mint a képzetlenek. A földrajzi hely is meghatározó: a kelet-magyarországi területeken jóval rosszabb az elhelyezkedés esélye és kihat a támogatási hosszaknak a kilépésre gyakorolt hatására. Mindezek olyan jellemzők, amiken csak nehezen lehet változtatni, együttes figyelembevételük ugyanakkor reálisabb, a korábinál jelentősen kisebb becslést ad hatásukra, mint a nyers számok. Jelentősnek tűnik a programokon belül változtatható jellemzők hatása is, amilyen a központi kormányzatnál és az összetettebb munkák végzése. Talán az a megfigyelés a leginkább aggasztó, hogy a program kilépésre gyakorolt hatása önmagában is időben határozottan romló tendenciát mutat.

A pontos hatásmechanizmusok megértéséhez alaposabb, módszeres elemzésre van szükség, de már a kapott eredmények is figyelemre méltóak. Az egyéb kontrollváltozók jelenléte csökkenti, de nem zárja ki annak esélyét, hogy egy nem mért hatástól (pl. a képességétől) függ mind a gyenge kilépési esély, mind a hosszú közfoglalkoztatási epizód és az egyszerű munka végzése. Ugyanakkor nem zárhatjuk ki azt sem, hogy az oksági kapcsolat egyenes, és a hosszabb közfoglalkoztatásban töltött idő, valamint az egyszerű munka közvetlenül rontja a kilépési esélyeket. E kérdések eldöntéséhez olyan természetes vagy szándékosan konstruált kísérletre lenne szükség, ami egyértelműsíti az okság irányát.

A tartalmi eredmények mellett fontos megemlíteni, hogy bár korántsem merítettük ki a közfoglalkoztatás kutatásának lehetőségeit, jelentős lépést tettünk az adatok gyakorlati kezelése terén. Olyan számítástechnikai megoldást dolgoztunk ki, amelyben a közfoglalkoztatottak viselkedése a korábinál sokkal alaposabban, napi szinten vizsgálható. A kutatás folytatásaként lehetőség szerint tervezzük több fontos részterület vizsgálatát. Ide tartozik a közfoglalkoztatásba belépés, a be- és kilépés összefüggése a járulék-jogosultsággal, valamint a többi aktív munkaerőpiaci programban való részvétellel.

Bár a jelen írásban és a tervezett további lépésekben is a programértékelés eszköztárát alkalmazzuk, az eredmények hiánypótló jellegük ellenére nem pótolják egy átfogó értékelés elvégzését. A program eredményét leíró változó használatát annak léte motiválta, de egy igazán alapos értékelés esetében ennél több kimenet megvizsgálása is szükséges. Fontos a munkapiacra lépést több időtávon is vizsgálni, továbbá megengedni most nem vizsgált kimeneteket is. Az egyik ilyen az informális foglalkoztatás, mert könnyen elképzelhető, hogy az egyenebb úton vezet a valódi nyílt piaci integrációhoz.

Fontos kérdés még a közfoglalkoztatás hatása a bérekre, amit itt egyáltalán nem vizsgáltunk. A szükséges finomítás további iránya több, a résztvevők múltjára és foglalkoztatására vonatkozó részletes adat bevonása, amire a rendelkezésre álló idő szűkössége miatt most nem volt mód. Itt a szűkös adattartalmú adminisztratív adatok kibővítése is megfontolandó lehet. A program mérete és jelentősége indokolja, hogy végrehajtását ne csak az ügymenethez feltétlenül szükséges információkon keresztül követhessük, hanem olyanokon át, amelyeket kimondottan az értékelés céljából rögzítenek. Ilyen adatra példa a résztvevők teljesítményére vagy „puha” jellemzőire (pl. motiváció) vonatkozó információ. A másik irány a kvalitatív és a kvantitatív értékelés összekapcsolása, ami a kapott eredmények okának megértéséhez vihet közelebb.

## Függelék az 5. fejezethez

### Az adatok tisztítása, átalakítása

Közfoglalkoztatási időtartamos epizódokat tartalmazó fájlból ember-nap szintű átalakítás során a következő lépéseket tettük (a kiinduló adatállomány 974 467 sort tartalmaz):

1. lépés: Az alábbi változók szerinti elhagyjuk a duplikátumokat a kiinduló fájlból:

Személyazonosító

Közfoglalkoztatás kezdete, közfoglalkoztatás vége

A közfoglalkoztatás támogatásának paramétere

Támogatás eszközkódja

A végzett munka FEOR kódja, napi óraszám

A kilépés kódja

Foglalkoztató telephelyének települése és GFO kódja

Foglalkoztató fő TEÁOR kódja, telephelyének TEÁOR kódjai közül egy véletlenül választott

Ha képzésben vesz részt, a képzés kódja

A kilépés utáni 6. hónapban foglalkoztatottság és annak jogviszonykódja.

997 sort töröltünk, melyek tényleges duplikátumok voltak a vizsgált változók szerint.

2. lépés: A fenti változók (kivéve kezdet, vége) egyezősége esetén az alábbi összevonások történtek:

a. azonos kezdés, de eltérő vége dátum esetén, a hosszabb időtartamú epizódnál a kezdődátum a rövidebb időtartamú epizód vége utáni napon kezdődik *(248 duplikátumot találtunk, melyeknél a vizsgált változók közül csak a vége változó értéke volt eltérő. Az azonos sorok közül javításra kerültek a hosszabbak, 248 sor módosult, törlés nem történt)*;

b. azonos vége dátum, de eltérő kezdés dátum esetén, a hosszabb időtartamú epizódnál a vége-dátum a rövidebb időtartamú epizód kezdete előtti napon végződik *(192 olyan sor volt, ahol csak a kezdet változó értéke volt különböző, ennyi sor módosult, törlés nem történt)*;

c. amennyiben a kezdet és vége dátumok is eltértek, de a epizódok időtartama részben átfedte egymást, ott a legkorábban kezdődő és legkésőbb végző dátumok kerültek a kezdet és vége dátumok helyére, a többi megfigyelés törlésével, viszont annak jelölésével, hogy hány megfigyelést vontunk így módon össze. *(248 olyan sor volt, ahol a kezdet és a vége változók nem egyeznek, és átfedés van az időszakok között, itt a sorok felét módosítottuk, másik fele törölve lett)*.

3. lépés: Az időtartamos megfigyeléseket napi szintre alakítottuk. *(973 346 időtartamos megfigyelésből 134 677 537 napi szintű megfigyelés lett)*.

4. lépés: Személyazonosító, nap és a közfoglalkoztatás támogatásának paramétere szerinti sorba rendezés után, a személyazonosító és nap szerinti duplikátumok esetén mindig az első megfigyelést tartottuk meg. Így előállt egy olyan ember-nap fájl, amiben ember-nap szinten nincs duplikátum. *(118 094 napi megfigyelést töröltünk)*.

5. lépés: 2014.01.01. utáni napok elhagyása *(16 969 574 megfigyelést töröltünk)*.

## Táblázatok

Az alábbiakban közölt táblázatok forrása: saját számítás a közfoglalkoztatási epizódok teljes adatbázisának egyéni adatai alapján.

### *A 2011-2013-ban elindult közfoglalkoztatási epizódok és résztvevőinek jellemzői*

#### **18. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok megoszlása az epizód végének hónapja szerint (százalék)**

Hó	2011	2012	2013
1	1	3	4
2	1	4	8
3	3	4	1
4	6	4	3
5	8	4	4
6	10	7	7
7	8	5	6
8	12	6	7
9	9	6	8
10	10	8	17
11	13	13	13
12	19	36	21

**19. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok megoszlása az epizód hónapban mért hossza szerint (százalék)**

KF epizód hossza	2011	2012	2013
0-1	2	3	2
1	4	4	6
1-2	3	4	4
2	33	15	10
2-3	6	6	3
3	19	11	7
3-4	3	4	3
4	14	6	6
4-5	1	4	3
5	1	6	9
5-6	1	2	6
6	2	3	18
6-7	1	2	2
7	2	2	3
7-8	1	1	3
8	2	3	3
8-9	1	1	1
9	1	3	2
10	0	2	3
10-11	1	9	2
11	1	8	0
11-12	1	0	0
12	0	0	3
Együtt	100	100	100

**20. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok megoszlása az epizódban ledolgozott napi munkaórák szerint (százalék)**

Munkaóra	2011	2012	2013
4	68	0	0
6	9	30	18
8	23	70	82
Együtt	100	100	100



**21. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok megoszlása a támogatás eszközkódja szerint (százalék)**

KF eszközkód	2011	2012	2013
Rövid idejű KF	69	0	0
Hosszabb időtartamú KF	18	74	51
Vállalkozások részére	1	0	0
Országos KF program	10	26	19
Értékteremtő KF	2	0	0
Kistérségi startmunka program	0	0	30
Együtt	100	100	100

**22. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok száma és aránya a foglalkoztató jellege (GFO kódja) szerint (százalék)**

Munkáltató	2011	2012	2013
Rt.	2	5	4
Vízitársulat	2	4	2
Központi költségvetési szerv	4	14	13
Helyi önkormányzat és polgármesteri hivatal	67	59	64
Helyi önkormányzat költségvetési szerve	11	6	5
Nonprofit kft., rt.	9	6	7
Egyéb	5	6	4
Együtt	100	100	100

**23. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok aránya aszerint, hogy a végzett munka „egyszerű-e” (FEOR 9239; százalék)**

Egyszerű munka?	2011	2012	2013
Nem	64	64	62
Igen	36	36	38
Együtt	100	100	100

**24. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok aránya aszerint, hogy a résztvevő volt-e már közfoglalkoztatott (százalék)**

Volt-e már KF?	2012	2013
Nem	42	44
Igen	58	56
Együtt	100	100

**25. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok aránya a résztvevő neme szerint (százalék)**

Nem	2011	2012	2013
Nő	44	38	43
Férfi	56	62	57
Együtt	100	100	100

**26. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok aránya a résztvevő korcsoportja szerint (százalék)**

Korcsoport	2011	2012	2013
– 18	0	0	1
19	4	7	11
20-24	15	13	12
25-29	12	11	10
30-34	14	12	12
35-39	14	13	13
40-44	14	14	13
45-49	14	14	13
50-54	11	13	13
55-59	1	4	3
Együtt	100	100	100

**27. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok aránya a résztvevő iskolai végzettsége szerint (százalék)**

	2011	2012	2013
8 általános alatt	9	7	8
8 általános	47	46	47
Szaktanácsadó, szakiskola	28	30	28
Érettségi	15	15	16
Magasabb	2	2	2
Együtt	100	100	100

**28. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok megoszlása a résztvevő lakhelyének megyéje és településtípusa szerint 2012-2013 folyamán (cellaszázalékok)**

megye	Megye- székhely	Város	Falu 5- 10e	Falu 2-5e	Falu 1-2e	Falu ezer alatt	Együtt	Népesség aránya a megyében
Baranya	1	1	0	0	1	4	6	4
Borsod-Abaúj- Z.	1	3	0	2	4	5	15	7
Budapest	3	0	0	0	0	0	3	18
Bács-Kiskun	1	2	0	1	1	0	5	5
Békés	0	3	0	1	1	0	7	4
Csongrád	1	1	0	1	0	0	4	4
Fejér	0	1	0	1	1	0	3	4
Győr-Moson- Sopron	0	0	0	0	0	0	2	5
Hajdú-Bihar	1	4	0	1	1	1	8	5
Heves	0	1	0	1	1	1	4	3
Jász-Nagykun- Szolnok	0	3	1	1	1	0	7	4
Komárom- Esztergom	0	1	0	0	0	0	2	3
Nógrád	1	1	0	0	1	1	4	2
Pest	0	2	1	1	0	0	4	12
Somogy	0	1	0	0	1	2	5	3
Szabolcs- Szatmár-B.	1	4	0	4	3	3	14	6
Tolna	0	1	0	0	1	1	3	2
Vas	0	0	0	0	0	1	1	3
Veszprém	0	1	0	0	1	1	3	4
Zala	0	1	0	0	0	1	3	3
Együtt	8	30	2	17	17	23	100	100

*A nyílt piacra való kilépés esélye (aránya) a közfoglalkoztatási epizódok és a résztvevők jellemzői szerint 2012-ben és 2013-ban*

**29. táblázat: Kilépési esély a közfoglalkoztatási epizód végének hónapja szerint (százalék)**

Kezdet hónapja	2012	2013
Január	30	14
Február	24	10
Március	22	25
Április	20	21
Május	20	19
Június	16	16
Július	15	15
Augusztus	15	15
Szeptember	14	13
Október	13	8
November	12	8
December	10	7
Átlagosan	13	11

**30. táblázat: Kilépési esély a közfoglalkoztatási epizód hossza szerint (százalék)**

hossz (hó)	2012	2013
0-1	25	23
1	17	11
1-2	20	15
2	13	10
2-3	17	15
3	13	11
3-4	18	15
4	14	11
4-5	16	16
5	15	13
5-6	16	17
6	13	13
6-7	15	12
7	12	9
7-8	14	7
8	10	6
8-9	13	7
9	11	6
10	10	4
10-11	8	5
11	8	6
11-12	10	0
12	13	0
Átlagosan	13	11

**31. táblázat: Kilépési esély a ledolgozott munkaórák szerint (százalék)**

Munkaóra	2012	2013
6	15	12
8	13	11
Átlagosan	13	11

**32. táblázat: Kilépési esély a támogatás eszközkódja szerint (százalék)**

	2012	2013
Hosszabb időtartamú KF	14	12
Országos KF program	13	13
Kistérségi startmunka program	0	9
Átlagosan	13	11

**33. táblázat: Kilépési arányok a foglalkoztató jellege (GFO kódja) szerint (százalék)**

	2012	2013
Rt.	12	12
Vízitársulat	12	12
Központi költségvetési szerv	14	14
Helyi önkormányzat és polgármesteri hivatal	13	10
Helyi önkormányzat költségvetési szerver	17	15
Nonprofit kft., rt.	16	12
Egyéb	15	13
Átlagosan	13	11

**34. táblázat: Kilépési arányok aszerint, hogy a közfoglalkoztatási epizódban „egyéb egyszerű” munkát végeztek-e (százalék)**

	2012	2013
Nem végeztek	17	14
Végeztek	8	6
Átlagosan	13	11

**35. táblázat: Kilépési arányok aszerint, hogy a közfoglalkoztatási epizódban résztvevők voltak-e korábban közfoglalkoztatottak (százalék)**

	2012	2013
Nem voltak	17	14
Voltak	11	9
Átlagosan	13	11

**36. táblázat: Kilépési arányok nem szerint (százalék)**

Nem	2012	2013
Nő	15	12
Férfi	12	10
Átlagosan	13	11

**37. táblázat: Kilépési arányok korcsoportok szerint (százalék)**

Korcsoport	2012	2013
– 18	11	8
19	16	14
20-24	19	16
25-29	16	13
30-34	14	12
35-39	14	10
40-44	12	10
45-49	10	8
50-54	10	8
55-59	8	6
Átlagosan	13	11

**38. táblázat: Kilépési arányok iskolai végzettség szerint (százalék)**

	2012	2013
8 általános alatt	5	3
8 általános	10	8
Szakmunkásképző, szakiskola	15	12
Érettségi	23	20
Magasabb	37	38
Átlagosan	13	11

**39. táblázat: Kilépési arányok megye és településtípus szerint 2012-ben és 2013-ban**

megye	Megye- székhely	Város	Falu 5-10e	Falu 2-5e	Falu 1-2e	Falu ezer alatt	Átla- gosan
Baranya	17	15	0	15	8	10	11
Borsod-Abaúj-Z.	15	13	16	11	11	13	13
Budapest	22	0	0	0	0	0	22
Bács-Kiskun	19	19	21	14	14	15	17
Békés	19	14	16	11	10	8	13
Csongrád	16	14	18	13	13	11	14
Fejér	23	15	16	16	16	14	16
Győr-Moson-Sopron	23	23	23	23	22	25	23
Hajdú-Bihar	13	12	12	11	9	11	11
Heves	21	16	0	16	13	13	15
Jász-Nagykun-Szolnok	22	16	11	12	13	12	14
Komárom-Esztergom	15	19	21	17	18	22	18
Nógrád	13	18	0	15	13	12	14
Pest	0	18	15	15	15	13	16
Somogy	16	13	0	13	15	13	13
Szabolcs-Szatmár-B.	14	13	8	11	10	10	11
Tolna	15	16	0	11	12	12	13
Vas	22	19	0	16	18	18	19
Veszprém	21	18	0	17	16	15	16
Zala	19	22	0	11	15	15	17
Átlagosan	17	15	14	13	12	12	14



*A nyílt piacra való kilépés hatásainak elválasztása: regressziós eredmények a 2012-ben és 2013-ban kezdődött és 2013 végéig befejeződött közfoglalkoztatási epizódokra*

**40. táblázat: Marginális hatások becslései probit becslésből, Eredményváltozó: foglalkoztatott a nyílt munkapiacra a közfoglalkoztatásból kilépés után 6 hónappal (referencia: 30-34 éves, 8 általános iskola alatti végzettség, munkavégzés 4 órában, 2 hónapig, lakóhely: Budapest)**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Férfi	-0,00451***	0,000615	0,000839	-0,00274**	-0,00244**
Korcsoport (referencia: 30-34 éves)					
– 18	-0,0262***	-0,0376***	-0,0454***	-0,0240***	-0,0213**
19	0,0129***	0,00750***	0,00101	0,00546**	0,00764***
20-24	0,0164***	0,0144***	0,0141***	0,0136***	0,0151***
25-29	0,00304	0,00194	0,00219	0,00155	0,00210
35-39	-0,00219	-0,00110	-0,000294	-9,45e-06	-0,000651
40-44	-0,0158***	-0,0144***	-0,0135***	-0,0126***	-0,0140***
45-49	-0,0350***	-0,0331***	-0,0321***	-0,0303***	-0,0325***
50-54	-0,0377***	-0,0356***	-0,0364***	-0,0340***	-0,0372***
55-59	-0,0544***	-0,0501***	-0,0539***	-0,0528***	-0,0553***
Iskolai végzettség (referencia: 8 általános alatt)					
8 általános	0,0727***	0,0600***	0,0583***	0,0574***	0,0555***
Szaktudás	0,144***	0,107***	0,103***	0,103***	0,102***
Érettségi	0,248***	0,193***	0,183***	0,184***	0,182***
Magasabb	0,451***	0,375***	0,349***	0,349***	0,344***
Munkaórák száma (referencia: 6 óra)					
8 óra		0,000597	0,00736***	0,00641***	0,0136***
Epizódhossz (referencia: 2 hónap)					
0-1 hónap		0,103***	0,0919***	0,0883***	0,0834***
1 hónap		0,0132***	0,0103***	0,0205***	0,0194***
1-2 hónap		0,0508***	0,0450***	0,0471***	0,0449***
2-3 hónap		0,0356***	0,0290***	0,0243***	0,0225***
3 hónap		0,00124	-0,00131	-7,94e-05	-0,00142
3-4 hónap		0,0368***	0,0319***	0,0363***	0,0347***
4 hónap		-0,000592	-0,00186	0,00539**	0,00498**
4-5 hónap		0,0302***	0,0282***	0,0357***	0,0358***
5 hónap		0,0156***	0,0165***	0,0227***	0,0208***
5-6 hónap		0,0410***	0,0363***	0,0519***	0,0503***
6 hónap		0,00260	0,00285	0,0175***	0,0193***
6-7 hónap		0,0156***	0,0124***	0,0364***	0,0384***
7 hónap		-0,0154***	-0,0135***	0,0114***	0,0128***
7-8 hónap		-0,0266***	-0,0264***	0,00823**	0,00885**
8 hónap		-0,0404***	-0,0359***	-0,00564*	-0,00642**
8-9 hónap		-0,0219***	-0,0191***	0,0170***	0,0169***
9 hónap		-0,0304***	-0,0248***	0,0111***	0,0112***
10 hónap		-0,0504***	-0,0403***	-0,00178	-0,00294

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
10-11 hónap		-0,0389***	-0,0366***	0,00388	0,00558*
11 hónap		-0,0322***	-0,0343***	0,00581*	0,00852**
11-12 hónap		-0,0315***	-0,0345***	-0,00874	-0,0140
12 hónap		0,00185	-0,00471	0,0144	0,00560
Egyéb egyszerű munka (FEOR 9239; referencia: minden egyéb)		-0,0453***	-0,0416***	-0,0398***	-0,0381***
Korábban már volt közfoglalkoztatott (referencia: nem volt még)			-0,0322***	-0,0371***	-0,0343***
Támogatás eszközkódja (ref: hosszabb időtartamú KF)					
KF prog.: országos			-0,0224***	-0,0226***	-0,0252***
KF prog.: kistérségi startmunka mintaprogram			-0,0234***	-0,00780***	-0,00326*
Munkáltató (referencia: önkormányzat)					
Rt			0,0264***	0,0264***	0,0101***
Vízitársulat			0,0394***	0,0427***	0,0414***
központi költségvetési szerv			0,0351***	0,0442***	0,0361***
helyi önkormányzat költségvetési szerve			0,0216***	0,0228***	0,0135***
nonprofit kft, rt,			0,00903***	0,0179***	0,0145***
egyéb			0,0217***	0,0246***	0,0244***
Az epizód kezdetének éve (referencia: 2012)					
kezdet (év) 2013				-0,0208***	-0,0205***
Az epizód végének hónapja (referencia: január)					
február				0,0490***	0,0450***
március				0,0536***	0,0459***
április				0,0316***	0,0220***
május				0,00858**	0
június				-0,00819**	-0,0159***
július				-0,00882***	-0,0138***
augusztus				-0,0218***	-0,0254***
szeptember				-0,0289***	-0,0327***
október				-0,0314***	-0,0355***
november				-0,0360***	-0,0404***
december				-0,0212***	-0,0278***
településtípus (referencia: Budapest)					
megyeszékhely					-0,00446
város					-0,00153
falu, 5-10 ezer fő					-0,0154
falu, 2-5 ezer fő					0,0101
falu, 1-2 ezer fő					-0,00854
falu, ezer fő alatt					-0,00781
megye (referencia: Budapest)					
Baranya					-0,0374***

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Borsod-Abaúj-Zemplén					-0,0473***
Bács-Kiskun					-0,00653
Békés					-0,0378***
Csongrád					-0,0291***
Fejér					-0,0107*
Győr-Moson-Sopron					0,0313***
Hajdú-Bihar					-0,0457***
Heves					-0,0198***
Jász-Nagykun-Szolnok					-0,0121**
Komárom-Esztergom					0,00502
Nógrád					-0,0311***
Pest					-0,00506
Somogy					-0,0187***
Szabolcs-Szatmár-Bereg					-0,0425***
Tolna					-0,0353***
Vas					-0,00599
Veszprém					0,00138
Zala					-0,0374***
Megfigyelések száma	547 724	535 622	535 622	535 622	535 594

Szignifikancia: \*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$  (egyéni szintű klaszterezettségre robusztus standard alapján)

## 6. EU forrásokból tervezett foglalkoztatási és foglalkoztathatóság javítását célzó programok

Ebben a fejezetben az EU-s forrásból a 2014-2020 közötti időszakra a foglalkoztathatóság javítását célzó tervezett programok előzetes áttekintését végezzük el a munkaerőpiac peremén lévők szempontjából. Elsősorban a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) és az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) azon tervezett intézkedéseit tekintjük át, amelyek a munkaerőpiac peremén lévők foglalkoztatásához kapcsolódnak.

Az Európai Bizottság úgynevezett Pozíciós Papírja kimondja, hogy különösen nagy probléma a tartósan munka nélkül lévők helyzete és az, hogy ezen csoportok elérésében és problémáinak kezelésében nem kellően hatékonyak a munkaerő-piaci szolgáltatások (lásd Európai Bizottság, 2012).

A munkaerőpiaci helyzet és társadalmi kirekesztettség sok esetben együtt járnak, de persze nem egymást fedő kategóriák. A munkanélküliek a szegénységben élők meghatározó csoportja is – e két tényező szorosan összefügg, nem véletlen az EU tematikus célokban is összekapcsolásuk. A munkanélküliek szegénységi aránya 46,6 százalék, háromszorosan meghaladja az országos, és hét és félszeresen a foglalkoztatottak körében mért értéket (NGM, 2013b). A roma népesség szintén jelentős része nem rendelkezik tartós jövedelmi forrásokkal, foglalkoztatási rátája és iskolázottsági szintje is messze átlag alatti (NGM, 2013b, 45.o.). Fejlesztéspolitikailag nagyon fontos szempont a generációkon átívelő szegénységi és képzetlenségi csapda. Az általános iskolások 13,3% él elszegényedett családban, ill. alacsony iskolai végzettségű szülőkkel, s a tanulók harmada (2012-ben 33,9 százaléka) jár olyan intézménybe, ahol a többség hasonló szegény, iskolázatlan családok gyermeke. Márpedig a munkaerőpiaci pozíciók szempontjából is az egyik legfontosabb tényező az iskolai végzettség (Köllő 2009) tehát a fejlesztéspolitika ebbe beavatkozva tudna hosszú távú munkaerőpiaci és társadalmi hatásokat elérni. A munkanélküliség területi egyenlőtlenségei mellett a mélyszegénység is területileg koncentrált: a magyar lakosság 3 százaléka szegregált telepeken él, a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben pedig 10 százaléka.

A megváltozott munkaképességűek aránya a munkavállalási korú (15-64 éves) népességben belül nagynak tekinthető – 2011ben 21,5 százalék, 1,4 millió fő volt (NGM, 2013b, 45.o.). Foglalkoztatási rátájuk csak 18-20 százalék körüli, szemben az átlagos 56-60 százalékkal.

### 6.1. Vonatkozó hazai és EU célkitűzések, a 2014-2020 Partnerségi Megállapodás és OP tervezés

Előljáróban röviden összefoglaljuk a munkapiac peremén élőkre vonatkozó hazai célkitűzéseket és bizottsági ajánlásokat. Ezek tükrében jobban értékelhető a 2014-2020-ra tervezett operatív programok tartalma.

EU2020 célokhoz kapcsolódó Hazai célkitűzések a Nemzeti Reform Programban (NRP, Magyarország kormánya, 2013):

- Foglalkoztatási ráta 75 százalék
- K+F ráfordítások a GDP 1,8 százalékára nőnek
- Szegénységben élők száma 500 000 fővel csökken
- Korai iskolaelhagyók aránya 10 százalékra csökken

- 30-34 éves korosztályban a felsőfokú végzettségűek aránya 30,3 százalék
- Megújuló energiaforrások aránya 16,4 százalékra nő
- Energiahatékonyság 10 százalékkal nő
- ÜHG kibocsátás 2005-höz képest legfeljebb 10 százalékkal nő

#### *Foglalkoztatási Stratégia (NGM, 2013a)*

- globális cél: a 20-64 évesek NRP-ben vállalt 75%-os foglalkoztatási rátájának elérése
- elsősorban munkakínálatra fókuszáló beavatkozások – a keresleti oldal élénkítését a gazdaságfejlesztés részeként tartja megvalósíthatónak
- aktív munkaerőpiaci eszközök tekintetében elsősorban a korábbi (2007-13) programozási időszak sikeres programjait akarja folytatni – de előtérbe helyezve a jobb célzást, a rugalmasabb végrehajtást, több éves, komplex programokat, és szakmai szempontok szerinti monitoringot (a pénzügyi mellett)
- a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése kiemelt elem: ügyfél-profilings rendszer bevezetése, személyre szabott segítség és aktiválás, munkaerőpiaci előrejelzések, mobilitáshoz kapcsolódó fejlesztések, helyi partnerségek
- a GINOP-hoz kapcsolódik, NGM által készítve – emiatt kimaradt a hátrányos helyzetű célcsoportok közül a megváltozott munkaképességűek, vagy a romák helyzetelemzése és kezelése (csak utal rá, hogy ez EFOP keretein belül történik meg)
- hátrányos csoportok közül: Ifjúsági Garancia bevezetése – az NFSZ bejelentkezést követő 4 hónapon belül garantáljon konkrét segítséget – célozva a fiatalok közt is a hátrányos helyzetűekre (alacsony iskolai végzettségű tartós munkanélküli, akik nem vesznek részt szakképzésben vagy oktatásban – NEET ráta kissé EU átlag feletti)

#### *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (KIM, 2011)*

- A szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők arányának csökkentése, különös tekintettel a roma népességre.
- Hangsúlyozza, hogy a foglalkoztatást elsősorban a nyílt, elsődleges munkaerőpiacon kell megteremteni – de a tartósan kiszorultak egy része számára a szociális gazdaság fejlesztése lehetséges megoldás, ám hosszabb távon ennek a beavatkozásnak is a nyílt munkaerőpiacra kell vezetnie.
- A szegénység, szociális kizáródás újratermelődésének megakadályozása.
- A társadalmi gazdasági javakhoz történő egyenlő esélyű hozzáférés javítása, a társadalmi összetartozás erősítése.

#### *EU (Bizottság) országspecifikus ajánlásai Magyarországnak, álláspontja a Partnerségi Megállapodásról*

A Partnerségi megállapodás és programjai előrehaladásáról készült Bizottsági Álláspont (Európai Bizottság, 2012) szerint: „Komoly strukturális változások végrehajtása szükséges Magyarországon annak érdekében, hogy gazdasága versenyképesebbé, környezetileg fenntarthatóbbá és befogadóbbá váljon. A jelenlegi helyzet jelentős eltéréseket mutat az Európa 2020 stratégia célkitűzéseivel és a nemzeti reformprogramban (2012) lefektetett nagyon ambiciózus nemzeti célokhoz képest.” (p. 5.) A Magyarországnak szóló országspecifikus ajánlásokban is szerepelnek vonatkozó megjegyzések, ajánlások (Európai Bizottság, 2013):

#### *foglalkoztatás témájában:*

1. Az adóreform alacsony jövedelműekre gyakorolt hatásainak ellensúlyozására bevezetett politikai intézkedések (a minimálbér megemlése, bérkompenzációs rendszer) nem

járultak hozzá a foglalkoztatottság növeléséhez, miközben a nők munkaerő-piaci részvételének elősegítését célzó intézkedések a jó irányba történő kis lépést jelentenek. A munkát terhelő adók foglalkoztatás baráttá alakítása és a nők munkaerő-piaci részvételének további ösztönzése, így különösen a gyermekgondozási és iskolára felkészítő létesítmények bővítése segítené a foglalkoztatási ráta növelését. (3. sz. ajánlás)

2. Az aktív munkaerőpiaci politikák terén bizonyos intézkedések, melyek kifejezetten a hátrányos helyzetű csoportokat célozzák meg, például azok, melyek az Európai Szociális Alap programjai alatt futnak, hitelesnek és lényegesnek tűnnek. Ugyanakkor más, a hátrányos helyzetű csoportokat célzó intézkedések (pl. a közmunkák) várhatóan nem fognak hozzájárulni a résztvevők nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedéséhez. A közmunkák és az egyéb aktív munkaerőpiaci politikák finanszírozása közti egyensúly megőrzése mellett haladéktalanul komoly lépéseket kellene tenni a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat megerősítése, kapacitásainak fokozása felé, a képzés, munkakeresési segítség és az egyéni szolgáltatások minőségének és hatékonyságának növelése érdekében – különös tekintettel a hátrányos helyzetű munkavállalókra (4. sz. országspecifikus ajánlás).
3. a K+F erősítő és a vállalkozások versenyképességét növelő célkitűzések szoros összefüggésben kezelendők a foglalkoztatás elősegítését, a társadalmi befogadást és az oktatást támogató célkitűzésekkel.

*társadalmi befogadás terén:*

1. A szegénység csökkentése érdekében – különösen a gyerekek és a romák körében – biztosítsa, hogy a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia célkitűzése minden szakpolitikai területen megjelenjen. (4. sz. ajánlás)
2. Hajtson végre a korai iskolaelhagyókra vonatkozó nemzeti stratégiát, és gondoskodjon arról, hogy az oktatási rendszer minden fiatalnak biztosítsa a munkaerőpiacra jutáshoz szükséges készségeket, szaktudást és képesítéseket. Javítsa az inkluzív általános oktatáshoz való hozzáférést, különösen a romák számára. Segítse az oktatás különböző szakaszai közötti, és a munkaerőpiac felé való átmenetet. (6. sz. ajánlás)
3. Hatékony képzés és a munkakereséshez biztosított segítségnyújtás révén erősítse meg a közmunkarendszer aktiváló szerepét. Hajtsa végre a nemzeti romaintegrációs stratégiát és jelenítse meg azt más szakpolitikákban is.

A hazai szakpolitika tehát felismeri és kezelni próbálja ezeket a problémákat és az általuk hordozott társadalmi veszélyeket az Operatív Programok tervezői is feltárták (pl. a GINOP program SWOT analízise p.9-13, Partnerségi Megállapodás) – de mint azt a Bizottság álláspontja is tükrözi, a tervezett fejlesztéspolitikai intézkedések nem mindenhol alkalmazkodnak az európai elképzelésekhez, irányvonalakhoz, főképp a társadalmi befogadás terén.

A 41. táblázat a 2014-2020-as tervezési időszakra vonatkozó Operatív Programokat és forrásallokációjukat mutatja.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> A tanulmány írásának idején még zajlik a tervezés és az operatív programok véglegesítése, tehát ezek indikatív forrásallokációk.

**41. táblázat: A 2014-2020-as tervezési időszak Operatív Programjai és indikatív forrásallokációjuk**

Operatív programok	Javasolt forrás- allokáció	EU+Hazai forrás mil- liárd Ft*	Tervezhető ala- pok:
Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program [GINOP]	39,40%	2718,5	ERFA, ESZA
Terület- és Településfejlesztési Operatív program [TOP]	15,5	1157,0	ERFA, ESZA
Versenyképes Közép-Magyarország Operatív program [VEKOP]	3,60%	269,3	ERFA, ESZA
<i>Főként gazdaságfejlesztéshez kapcsolható összes: 59,1%</i>			
Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program [EFOP]	11,80%	884,9	ERFA, ESZA
Környezeti és Energetikai Hatékonysági OP [KEHOP]	14,90%	1117,8	Kohéziós Alap, ERFA
Közlekedésfejlesztés Operatív Program [KOP]	13,80%	1034,2	Kohéziós Alap, ERFA
Közigazgatás és Közszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program	4,00%	298,5	Kohéziós Alap, ERFA, ESZA
<i>Összesen =</i>	<i>100%</i>	<i>7480,2</i>	

\* 295,1 HUF/EUR árfolyamon számolva

Forrás: Partnerségi Megállapodás, NGM

**6.2. Foglalkoztatáspolitikai elemek az operatív programokban**

A 2014-2020-as tervezési folyamatban a kormányzat alapvetően két részre bontotta a munkaerőpiaccal kapcsolatosan EU-s forrásból tervezett intézkedéseket. A GINOP (az összes forrás majd 40 százaléka, mintegy 2719 milliárd Ft felett rendelkezve, a jelenlegi tervek szerint foglalkoztatásra közel 620 milliárd Ft-ot szánva<sup>32</sup>) tartalmazza a munkahelyteremtéssel és a foglalkoztatás bővítésével kapcsolatos terveket, míg az EFOP (a források 11,8 százalékaival, mintegy 885 milliárd Ft-tal gazdálkodva) pedig a társadalmi kirekesztés és szegénység csökkentése általános céljai alatt a hátrányos helyzetű célcsoportok foglalkoztathatóságának javításával kapcsolatosakat. A GINOP foglalkoztatás-politikai elemei tehát az EU2020 tematikus célok közt a foglalkoztatás bővítéshez, a társadalmi befogadás és szegénység elleni küzdelemhez ill. az oktatás, készségfejlesztés, egész életen át tanulásba való beruházáshoz is kapcsolódnak, míg az EFOP-ban megvalósuló foglalkoztathatósági elemek leginkább a társadalmi befogadás

<sup>32</sup> Fel kell hívnunk a figyelmet, hogy a táblázatokban a Ft összeg az EU és hazai (költségvetési és a megmozgott magánforrás becsült értéke is) forrásokat együttesen tünteti fel. Ez eltérés a korábbi (2007-13) időszak hasonló táblázatainak összegeitől és a teljes elszámolható költségre történő átállás miatt van így. Korábban ehhez hasonló helyen az elszámolható közkiadás szerepelt, tehát a nemzeti társfinanszírozásba csak a költségvetési források tartoztak, a magánforrásból finanszírozott önerő nem. Jelen pillanatban nem áll rendelkezésünkre ezeket a különböző hazai forrásokat elkülönítve is bemutató adatforrás.

és szegénység elleni küzdelem céljára fűzhetőek fel. Természetesen a GINOP egyéb gazdaságfejlesztési, KKV-kra irányuló programjai is jelentős foglalkoztatás bővítési hatással bírhatnak – akár a munkaerőpiac peremén levőkre is kedvezően. E két fő Operatív Programon túl a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) 7. prioritása is tartalmaz a Közép-magyarországi Régióra vonatkozó foglalkoztatási és képzési intézkedéseket, illetve a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) is foglalkozik a helyi foglalkoztatási paktumok támogatásával.

A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP), mint a magyar gazdaság növekedését szolgáló program deklarálta egyik legfontosabb célkitűzése, hogy Magyarország foglalkoztatási rátája elérje a 75 százalékot (ami egyben az ország vállalása az EU2020 célkitűzésekben). A terv szerint ehhez egyrészt új munkahelyek létesítésére, másrészt a munkát vállalni akarók képességeinek fejlesztésére van szükség. Érvényesítendő alapelvnek szögezi le, hogy a versenyképességi fókuszot szem előtt tartó fejlesztések középtávon a lehető legnagyobb mértékben járuljanak hozzá a foglalkoztatás bővítéséhez is, hisz a magyar kormány legfontosabb gazdaság- és fejlesztéspolitikai célként a foglalkoztatás bővítését tűzte ki (24. o.).

Ezekhez, illetve az Európa 2020 Stratégiához is illeszkedve a program további két fontos célkitűzése az ország innovációs képességeinek és kapacitásainak, valamint az ipari és szolgáltató szektornak a fókuszált fejlesztése. Mindezek elérése érdekében a GINOP a rendelkezésre álló forrásokat hat fő beavatkozási területre koncentrálja (a 7. a technikai segítségnyújtás), melyeket a 42. táblázat mutat be:

#### 42. táblázat: A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) prioritásai

GINOP Prioritások	Forrásallokáció %	EU+Hazai forrás Mrd HUF *	EU Alap
1. Vállalkozások (KKV) versenyképességének javítása és foglalkoztatásának ösztönzése	17,7%	480,4	ERFA
2. Tudásgazdaság fejlesztése (K+F+I)	18,8%	512,4	ERFA
3. Infokommunikációs fejlesztések	6,2%	169	ERFA
4. Természeti és kulturális erőforrások megőrzése	8,2%	222,6	ERFA
5. Foglalkoztatás ösztönzése és vállalati alkalmazkodóképesség javítása	22,8%	619,7	ESZA foglalkoztatás 465,3 ERFA foglalkoztatás 25,4 ESZA képzés 129,0
6. Pénzügyi eszközök és szolgáltatások fejlesztése	26,3%	714,4	ERFA foglalkoztatásra külön 30,5
<b>GINOP összesen</b>	<b>100,0%</b>	<b>2718,5</b>	

\*295,1 HUF/EUR árfolyamon számolva

Forrás: NGM



A GINOP prioritásait összefoglaló táblázatból látható, hogy a GINOP versenyképességre irányuló 1. prioritása is számos foglalkoztatás-ösztönző hatású elemet tartalmaz. Ennek koordinációja az 5. prioritás kifejezetten foglalkoztatási célú konstrukcióival fontos prioritás, amiről azonban nem tudunk eleget.

*GINOP 5. prioritás: Foglalkoztatás ösztönzése és a vállalati alkalmazkodóképesség fejlesztése*

Az 5. prioritási tengely keretében – az Európai Szociális Alap (ESZA) forrásainak felhasználásával öt beruházási prioritás alatt a program a következő beavatkozásokat tervezi:

A GINOP 5. (Foglalkoztatás ösztönző) prioritástengelyének tervezett intézkedései

<b>GINOP 5. Prioritás</b>	<b>Foglalkoztatás-ösztönzés</b>
<i>1. A munkaerő-piaci belépés segítése</i>	A munkanélküliek és inaktívak vállalkozóvá válásának támogatása Munkaerő-piaci belépést elősegítő célzott támogatások Hátrányos helyzetű munkanélküliek és inaktívak foglalkoztathatóságának javítása Ifjúsági garancia Munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztése
<i>2. A fiatalok tartós munkaerőpiaci integrációjának segítése</i>	
<i>3. Befogadó munkaerőpiac és a szociális gazdaság ösztönzése</i>	Társadalmi vállalkozások támogatása, a szociális gazdaság fejlesztése Tranzit foglalkoztatás („védett munkahelyek”) a hátrányos helyzetű csoportoknak – első lépésként a nyílt munkaerőpiac felé? Nem állami szervezetek komplex foglalkoztatási programjai A szociális gazdaság fejlesztéséhez a GINOP 5. prioritása az infrastrukturális feltételek biztosításával járul hozzá, ami a tervek szerint komplementer ennek az intézkedésnek az ESZA-típusú EFOP-ban megvalósítandó beavatkozásaival.
<i>4. Egész életen át tartó tanulás</i>	Kompetencia-fejlesztés és képzés A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzések és szolgáltatások A szakképzés és felnőttképzés fejlesztése, a duális képzés elterjesztése
<i>5. A változásokhoz való alkalmazkodás segítése</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vállalati képzések</li> <li>• Kulcságazatok képzési programjai</li> <li>• Munkahelyi rugalmasság elterjesztése</li> <li>• A jogszerű foglalkoztatás ösztönzése</li> <li>• Üzleti képességek fejlesztése</li> </ul>

A program a konvergencia-régiókat érinti, de a tervezet leszögezi: „elengedhetetlen, hogy a prioritáshoz kapcsolódó intézkedésekre a Közép-magyarországi régióban (KMR) is elegendő

forrás álljon rendelkezésre, hiszen a prioritás fő célcsoportját jelentő munkanélküliek 25,5 százaléka, illetve a munkavállalási korú 15-64 éves népesség kb. 30%-ott él, valamint a regisztrált gazdasági szervezetek kb. 34 százaléka is itt működik.” (p.103). Mivel NGM tervezés alatt áll a Versenyképes Közép-Magyarország OP (VEKOP) is, ezért annak összehangolásra a GINOP ez irányú elképzeléseivel jó esély van.

### **6.3. A GINOP intézkedéstervei a munkaerőpiac peremén levők szempontjából**

A 2014-2020-as tervezési folyamatban a korábbi időszakok gyakorlatához képest kedvező elmozdulása, hogy a fejlesztéspolitika a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos célkitűzéseit most már a gazdaságfejlesztési program részeként és a versenyképességi célokkal összhangban tervezi megvalósítani. Ez a megoldás segítheti a kormányzat e téren legfőbb törekvését (a kitűzött 75 százalékos foglalkoztatási ráta elérését), de ezáltal erősíthető a gazdaságfejlesztési, foglalkoztatási és szakképzési intézkedések közti szinergia is<sup>33</sup>. Az aktív munkaerőpiaci eszközök, az alacsony foglalkoztatású célcsoportokra irányuló beavatkozások, szociális gazdaság fejlesztése, valamint a szak- és felnőttképzést érintő intézkedések a GINOP-ban, míg a szegénység csökkentését és a társadalmi befogadást elsősorban a szociálpolitika eszközeivel támogató intézkedések és – elsősorban a megváltozott munkaképességűek, hátrányos helyzetben levők – foglalkoztathatóságát célzó beavatkozások szeparáltan, a humán fejlesztéseket szolgáló operatív programban (EFOP) kaptak helyet. A munkahelyi adaptációt megkívánó munkahelyek kialakítása megváltozott munkaképességű emberek számára a GINOP keretében történik, míg az EFOP ezen munkahelyek felkészítésére irányul.

Bár a tervezési folyamat a korábbinál nagyobb koherenciát mutat, a tervezési és ebből fakadóan a majdani végrehajtási struktúra a foglalkoztatáspolitikát illető intézkedések tekintetében megosztottságot mutat, ami hatékonysági kérdéseket vet fel. Úgy tűnik, hogy ez a megosztottság csak erősíti a munkaerőpiac amúgy is meglévő szegmentáltságát, s nehezíti e sérülékeny célcsoportok elérését, valódi változás elindítását munkaerőpiaci és társadalmi helyzetükben. Félő, hogy már e tervezési és végrehajtási struktúra szeparáltsága is azt jelzi, hogy a szakpolitika lemond az EFOP „hatálya” alá tartozó emberek esetében a tényleges piaci foglalkoztatásról, vagy legalábbis az elsődleges munkaerőpiac felé történő visszavezetésről.<sup>34</sup> Pedig a foglalkoztatás szintjének növelése is csak a hátrányos helyzetűek és romák helyzetbe hozásával és a munkavállalásukat nehezítő akadályok elhárításával érhető el. Amint azt maga a GINOP 3.0 terv is kiemeli:

*a „kedvezőtlen munkaerő-piaci helyzet a munkaerő-kereslet alacsony szintje mellett elsősorban a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű csoportok – köztük az alacsony iskolai végzettségűek, a fiatalok, az idősebb munkavállalók, a kisgyermeket nevelő nők kedvezőtlen foglalkoztatási mutatóira vezethető vissza. Elhelyezkedésük segítéséhez szükséges az aktív munkaerő-piaci intézkedések szerepének megerősítése.” (16. oldal)*

A GINOP 5. prioritásában fentebb részletezett aktív munkaerő-piaci programok (kétségfejlesztés, továbbképzés, személyre szabott munkaerőpiaci szolgáltatások, egyéni álláskeresés

<sup>33</sup> Ez azért különösen fontos, mert az eddigi kutatások arra utalnak, hogy a munkaerőpiac egyik leghátrányosabb csoportját jelentő képzetlen népesség alacsony foglalkoztatása elsősorban munkaerő-keresleti okokra vezethető vissza (Köllő, 2009).

<sup>34</sup> Pl. Az EFOP 1.1 célcsoport-lehatárolása „munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű csoportok munkaerőpiacon való megjelenésének elősegítése” nem egyértelmű, nem életszerű – több átfedés is van benne – míg a GINOP 5. prioritás tisztábban elkülöníti az alacsonyan képzettek, közfoglalkoztatottakra stb. irányuló intézkedésterveket. Ha nem kapcsolódnak össze és épülnek egymásra a két OP intézkedései, tényleg fennáll a veszélye annak, hogy „elveszettek” és „integrálhatókra” osztja szét a célcsoportot véglegesen.

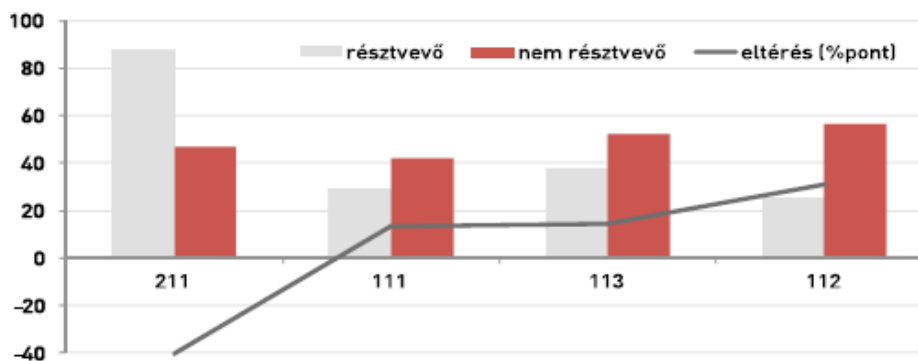
segítése, támogatott foglalkoztatás, álláskeresők földrajzi mobilitásának támogatása) valóban fontos szerepet játszhatnak a felsorolt hátrányos csoportok foglalkoztatásának bővítésében. Főképp, ha az ország-specifikus ajánlásokat betartva még tovább javít a Kormányzat azok minőségén, hatékonyságán és kapacitásain – hisz mára Magyarországon az aktív eszközök ráfordításait egyre nagyobb arányban uniós források finanszírozzák. Azonban kérdéses, hogy ez összhangban áll-e a más helyen, sokszor kinyilvánított kormányzati akaráttal, az – EU forrásokból nem finanszírozható – közfoglalkoztatás egyre szélesebb körű alkalmazásával (lásd 43. táblázat).

**43. táblázat: Az aktív munkaerőpiaci eszközökre fordított kiadások forrásainak alakulása 2009-13 között (millió Ft)**

	2009	2010	2011	2012	2013 <i>terv</i>
Uniós előirányzat (TÁMOP I.prioritás)	29870	39627	40435	57031	58000
Hazai aktív eszközök (központi+decentralizált keret)	39625	35606	25775	22108	27000
Hazai járulékkedvezmények	5451	6292	5148	4784	6000
EU-s társfinanszírozás	1800	7208	3971	6967	16280
Közfoglalkoztatás	58600	89900	59800	131851	153780
<b>Aktív eszközök összesen</b>	<b>135346</b>	<b>178632</b>	<b>135128</b>	<b>222741</b>	<b>261060</b>
Aktív eszközök közfoglalkoztatás nélkül	76746	88732	75329	90890	107280
Közfoglalkoztatás aránya az aktív eszközökben	43,3%	50,3%	44,3%	59,2%	58,9%
Közfoglalkoztatáson kívüli aktív eszközök aránya	56,7%	49,7%	55,7%	40,8%	41,1%

Forrás: NGM (2013a), p.32.

Az aktív munkaerőpiaci beavatkozásoknál nagyon fontos azok pontos célzása, hogy minél jobban elérjék a kívánt célcsoportokat. A korábbi időszak TÁMOP programjainak értékeléséből kiderült, hogy azok elég jól lefedték a hátrányos helyzetű munkaerőpiaci pozíciókkal bírókat, de a képzetlenek (maximum 8 általánost végzettek) elérése nem volt megfelelő mértékű. (Kivéve a TÁMOP 2.1.1. mely kifejezetten rájuk irányult). Az alábbi ábrán ezen kívül a megváltozott munkaképességűeket jól célzó TÁMOP 1.1.1., a tartós munkanélküliekre irányuló 1.1.3 és a hátrányos helyzetű munkavállalókat személyre szabottan célzó 1.1.2 szerepelnek.



***Az ábrán kivehető, hogy a kifejezetten képzetleneket célzó TÁMOP-2.1.1 program kivételével a programrésztvevők között rendre alacsonyabb az iskolázatlanok (legfeljebb 8 általános végzettségűek) aránya, mint a célcsoport programból kimaradó tagjai körében***

Forrás: NFÜ Értékelési Évkönyv, 2013 p.10

A célzás különösen az egyébként kívánatos komplex programok esetében bonyolult, és épp ezek esetében mutatkozott korábban az úgynevezett lefölözési hatás, vagyis hogy a megvalósítás során elmozdult a program célzása a jobb helyzetű, fiatalabb és iskolázottabb – tehát a program sikere szempontjából kevésbé kockázatos – álláskereső felé (NFÜ Értékelési Évkönyv 2013, p.9). Ezért is hangsúlyozandó, hogy a 2014-20-aa időszakban a monitoring rendszerét és indikátorait elsősorban a szakmai szempontok szerint kell meghatározni, a korábban szinte domináns pénzügyi (abszorpciós sikerráták) szempontok érvényesülése helyett/mellett.

A fejlesztéspolitika és a szakpolitika céljainak és eszközeinek összehangolása elengedhetetlen feltétele a kitűzött célok megvalósításának, nem csak a tervezés, de megvalósítás során is. Például a hagyományos családmódellet támogató kormányzati intézkedések, köztük a gyese időtartamának visszaemlése 3 éves korig kétségeket támasztanak a felől, hogy a kormányzat tényleg fontos célnak tekinti-e a kisgyermekes anyák nagyobb arányú munkavállalását. A megvalósítás súlyos szabályozási anomáliáira példa a szociális ellátás és a közfoglalkoztatás kapcsolata is. Egyfelől megtörtént a szociális segély és a közmunka összekapcsolása, amennyiben az előbbi csak akkor ítéhető meg a kérelmezőnek, ha legalább 30 napot dolgozott közfoglalkoztatottként. Másfelől viszont aki közfoglalkoztatott, az kikerül a munkanélküli regiszterből, s így elesik a fejlesztéspolitika EU támogatással megvalósuló képzési programjaiban való részvétel lehetőségétől. Ez az anomália épp a leghátrányosabb helyzetű csoportokat érinti súlyosan.

Fontos és a megvalósítás során remélhetőleg megerősödő elképzelés, hogy a GINOP 5. prioritás foglalkoztatási és képzési programjai egyes esetekben implicit módon eleve területileg is fókuszáltak. Emellett – például az aktív munkaerő-piaci eszközök esetében – a források felhasználása oly módon történik, hogy több támogatás jusson a különösen rossz foglalkoztatási mutatókkal rendelkező területekre. Jellemzően a hátrányos helyzetű térségekben épp a munkaerőpiac peremén levők koncentrálnak, hisz a képzetesebbek, fiatalabbak inkább elvándorolnak. A korábbi időszak TÁMOP programjainak regionális eloszlása egyrészt a relatíve jó munkaerőpiaci helyzetű Nyugat-Dunántúlt, illetve a hátrányos helyzetű Észak-Magyarország s keleti határszélt preferálta. Nagy különbségek voltak jellemzőek az egyes régiókon belül a kistérségek között, sok esetben a megyeközpontok domináltak – ennek részben oka lehetett a képzési helyek koncentrációja (Hétfa–Revita, 2013a, 6. o.). A területi célzással kapcsolatban a

korábbi időszak tapasztalatait is felhasználva fontos lehet, hogy a munkaerőpiaci vagy mélyszegénységi célzás nem feltétlen egyezik meg a – részben politikai indokokkal alátámasztott – 33 leghátrányosabb helyzetű lehet kistérség lehatárolásával. A célcsoportok megfelelő elérése sokkal szélesebb települési kört érinthet, de akár települési szintű is lehet.<sup>35</sup> Erre figyelemmel megfontolandó a 2007-ben kialakított komplex mutatórendszer felülvizsgálata (mely alapján a 33 LHH települést lehatárolták), s például a foglalkoztatottsági, iskolai végzettségi adatokat nagyobb súllyal szerepeltetni, vagy különböző célzást használni az egyes programelemeknél.

Az ifjúsági munkanélküliség problémájával kapcsolatban jelentős előrelépésnek tekinthető az Ifjúsági Garancia terve. A terv azt célozza, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat a fiatalok bejelentkezését követő 4 hónapon belül garantálja konkrét segítséget – célozva a fiatalok közt is a leginkább hátrányos helyzetűekre (alacsony iskolai végzettségű, tartós munkanélküli). Mivel azon munkanélküli fiatalok aránya, akik nem vesznek részt szakképzésben vagy oktatásban (NEET: nem tanul és nem is dolgozik) kissé az EU átlag feletti, fontos elkülöníteni és minél jobban elérni intézkedésekkel ezt a célcsoportot. A NEET kategóriájú fiatalok zöme általános iskolai végzettséggel rendelkezik, ezzel kapcsolatban a program nagyon helyesen hangsúlyozza a munkatapasztalat-szerzést és a gyakornoki programokat, de a korábbi fejlesztéspolitikai programok nem foglalkoztak kiemelten a fiatal munkanélküliekkel, mint célcsoporttal (kivételem például a fiatalok vállalkozóvá válását célzó TÁMOP 2.3.6 illetve némely komplex program a TÁMOP1-ből). Emiatt e téren új konstrukciók kidolgozására, új partnerek bevonására lesz szükség.

A foglalkoztatottsági problémák és az oktatási-továbbképzési rendszer gyengéi közötti összefüggés tekintetében a tervezet abból indul ki, hogy a „felnőttképzésben résztvevők alacsony aránya és a gazdaság igényeihez nem kellően igazodó szakképzési rendszer korlátozza a munkaerő és a vállalkozások alkalmazkodóképességét.” Hozzá kell azonban tenni ehhez, hogy számos kutatási eredmény (pl. Köllő, 2009 és 2013.) bemutatja, hogy a foglalkoztatási szempontból legproblematisabb csoport – az alacsony végzettségűek – foglalkoztatását elsősorban nem a szakképzési rendszer problémái korlátozzák<sup>36</sup>, hanem e csoport rossz általános készségei. Fontos tehát biztosítani, hogy a felnőttképzés (benne a közfoglalkoztatás részeként megvalósuló képzés és a fejlesztéspolitika humán erőforrás képzései is) nagy súlyt helyezzen az alkalmazkodást lehetővé tévő alapkészségek, kulcskompetenciák fejlesztésére is, a szakképzési célok mellett – különösen az alacsony iskolai végzettségű, tartósan munkanélküli célcsoportokban. E nélkül az elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetés ezen csoportok esetében csak elképzelés marad, vagy ha meg is történik, csak átmeneti, nem fenntartható.

Felismerve a csak a kínálatra irányuló munkaerőpiaci politika egyoldalúságát, a korábbi TÁMOP program hangsúlyt helyezett a munkapiac keresleti oldalára is, megjelentek benne a munkahelyek befogadóvá tételére irányuló fejlesztések – de visszatérő probléma volt, hogy ezek egyesével nem érnek el hatást, komplex programokat igényelnének. (Hétfa–Revita, 2013a, 7. o.). A foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások csak akkor érhetnek el célt, ha valóban azokhoz a személyekhez érnek el, akiket egyébként nem foglalkoztatnának – ezért nagyon fontos a célzáshoz használt szelekciós kritériumok pontos kiválasztása és ellenőrzése is, hisz például a Start programokban is jelentkezett a lefölözési hatás, a jobb adottságú munkavállalók előnyben részesítése. A korábbi időszakban például a munkahely-fejlesztések külön konstrukcióban zajlottak, és nem kapcsolódtak össze a támogatott foglalkoztatással.

---

<sup>35</sup> A mélyszegénység kezeléséhez használt területi célzási módszertanról (MTA KRTK által kifejlesztett komplex mutatók alapján) részletesen beszámol az Autonómia Alapítvány jelentése a TÁMOP 5.3.1. tapasztalatairól Autonómia Alapítvány–Közösségfejlesztők Egyesülete–Lechner Lajos Tudásközpont–Szociális Szakmai Szövetség (2013).

<sup>36</sup> Bár az utóbbi években a szakiskolák tantervéből a közismereti tárgyak kiiktatása maga is efelé hat.

A tranzitfoglalkoztatásra/szociális gazdaságra irányuló programoknál kritikus kérdés, hogy valóban képesek-e a résztvevők jövőbeli foglalkoztatási esélyeit növelni, tűznek-e ki egyáltalán ilyen célt – a 2007-13 időszakban tulajdonképpen átmenetileg támogatott munkahelyeket hoztak létre nonprofit szervezeteknél, szociális szövetkezeteknél – tartós foglalkoztatási hatások nélkül.

#### 6.4. Az EFOP intézkedésterveinek elemzése a munkaerőpiac peremén levők szempontjából

Az EFOP pénzügyi kerete a teljes Magyarországra jutó uniós támogatás 11,8 százaléka, mintegy 885 milliárd forint. Az operatív program keretének túlnyomó részét, 61,7 százaléka az Európai Szociális Alapból, míg 38,3 százaléka az Európai Regionális Fejlesztési Alapból finanszírozzák, lévén a beavatkozások döntő hányada a humán tőke javítását célozza. A 9. EU tematikus célra (*a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem*) jutó keret az EFOP 56,4 százaléka, mert ez jelenti a legnagyobb kihívást mind az EU2020 Stratégia kapcsolódó indikátorainak teljesítése, mind pedig a magyar társadalmi problémák oldaláról szemlélve. Ennek közel 38 százalékát (173,83 Mrd Ft-ot) társadalmi befogadás és szegénység elleni infrastrukturális beruházásokra tervezi az EFOP.

#### 44. táblázat: Az EFOP fő prioritásai és indikatív forrásallokációjuk

EFOP Prioritás	%	Indikatív forrás (EU+hazai) Mrd Ft	Alap
Befogadó társadalom	36,8	325,85	ESZA
Infrastrukturális beruházások a társadalmi befogadás területén	19,6	173,83	ERFA
Gyarapodó tudástőke	25,4	225,24	ESZA
Infrastrukturális beruházások a gyarapodó tudástőke érdekében	16,9	149,36	ERFA
Helyi stratégiák végrehajtása, társadalmi innováció és transznacionális együttműködések	1,3	10,62	ESZA
<i>EFOP Összes</i>	100		

\*295,1 HUF/EUR árfolyamon számolva

Forrás: NGM

Magyarország a mélyszegénységben élők arányának 5 százalékos csökkentését, illetve a – jellemzően e csoportból kikerülő – korai iskolaelhagyók arányának 10 százalékra csökkentését vállalta 2020-ra. Jól közelíti a fejlesztési problémát a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem egy programban való integrált kezelése, hisz ezek jelentősen összefüggnek. Tudatosítani kell azonban azt is, hogy a szegénységben élő csoportnak a bevonásában, kivezető utak felkínálásában a fejlesztéspolitikai intézkedések a korábbi időszakban is csak igen korlátozottan voltak eredményesek (lásd pl. TÁMOP 5. prioritás Értékelési Jelentése, NFÜ p.3. – kivétel LHH program, TÁMOP 5.3.1.).

Az EFOP szegénység elleni küzdelem és a társadalmi befogadás prioritások intézkedési tervei az alábbiak:

*i. a szegénység elleni küzdelem* A szegénység és hátrányos helyzetek átöröklődésének megakadályozása

- A szegénységben élő gyermekek életésélyeinek növelése, az önálló életkezés segítése (gyermekházak, óvodák építése)

Minőségi közszolgáltatásokhoz való hozzáférés fejlesztése

- A befogadó társadalmi célokat szolgáló intézmények és szolgáltatások fejlesztése, bentlakásos intézmények kiváltása, új kapacitások létesítése (egészségügyi, szociális létesítmények építése)

Területi leszakadási folyamatok megállítása

- Területi hátrányok felszámolását, továbbá mélyszegénységben élők, romák felzárkózását és a szegregált élethelyzetek megszüntetését segítő infrastrukturális beruházások (pl. komplex telepprogramok LHH régiókban)

Társadalmi aktivitás, társadalmi kohézió növelése

- Közösségi terek és szolgáltatások fejlesztése

*ii. a társadalmi kohézió erősítése* Foglalkoztathatóság fejlesztése

- A munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű, vagy veszélyeztetett csoportok foglalkoztathatóságának javítása (képzési programok, például roma nők képzése, támogatott átmeneti foglalkoztatás megváltozott munkaképességűeknek, mentorálás, szabadságvesztés alatti reintegráció stb.)

Társadalmi aktivitás, társadalmi kohézió növelése

- Aktív közösségi szerepvállalás és önkéntesség fejlesztése
- Társadalmi együttélés erősítése szemléletformálással (hátrányos helyzetűek, fogyatékos személyek, romák bevonása, esélyteremtés, egyenlőség javítása, anti-diszkriminációs és multikulturális prog-

ramok, romák bevonása

- A gyermekek és fiatalok képességeinek kibontakoztatása (Nemzeti Ifjúsági Stratégia is segíti)
- Családok és idősek tevékeny életmódjának, a nemzedékek közötti együttműködésének támogatása, gyermekvállalás elősegítése

A szegénység, és hátrányos helyzetek átöröklődésének megakadályozása

- Gyermekszegénység csökkentése (pl. Biztos kezdet szolgáltatások program, gyermekházakban)

Területi leszakadási folyamatok megállítása

(pl. komplex telepprogramok TÁMOP 5.3.6. képzései)

- Területi hátrányok felszámolását szolgáló komplex programok emberi erőforrást célzó beavatkozásai
- Mélyszegénységben élők, romák felzárkózásának, szegregált élethelyzetek felszámolásának segítése

Egészségtudatosság növelése és egészségfejlesztés

Jobb minőségű közszolgáltatások nyújtása mindenkinek

Munkaerő-piaci integráció erősítése

- Hátrányenyhítés a szociális gazdaság eszközeivel (pl. hátrányos helyzetűek szociális foglalkoztatása, önfoglalkoztatás-vállalkozásindítás fejlesztése)

---

Munkaerőpiaci felzárkózás terén az EFOP mostani célkitűzései:

- 20.000 megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatásba ágyazott képzése, rehabilitációjának segítése
- 20.000 munkaerő-piacról régóta kiszorult hátrányos helyzetű személy, kiemelten romák foglalkoztathatóságának javítása
- Legalább 100 új szociális vállalkozás elindítása, a meglévők támogatása (mikrohitel is)
- Az EFOP az egészségügyi fejlesztésektől, illetve a területi hátrányokat felszámoló komplex programoktól is az érintett lakosság foglalkoztathatóságának javulását várja.



A hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettséggel rendelkező, tartósan inaktív társadalmi csoportok szempontjából az EFOP leszögezi: egy részük számára az elsődleges munkaerőpiac jelenleg nem tud megfelelő munkát biztosítani. Részben mert olyan térségben élnek, ahol nincs elegendő munkahely, részint mert munkaerőként való alkalmazásukhoz az elhelyezkedés ösztönzése mellett egyénre szabott segítségnyújtásra van szükség (EFOP 41-42.o.) Ennek megfelelően az EFOP hangsúlyos eszközként a foglalkoztatásba ágyazott képzést, átmeneti jellegű támogatott foglalkoztatást, megélhetési és/vagy lakhatási támogatást említ. Erre a célra nagyjából 50 milliárd Ft-os keret áll majd rendelkezésre.

Ugyan konkrét konstrukciók még nem ismeretesek a 2014-2020 időszakra, de a korábbi időszak tapasztalatai alapján (melyet a program nagyjából ismételni kíván) számos programelem esetében merül fel a gyanú, hogy azok valójában nem szolgálják a résztvevők tényleges foglalkoztatását, vagy foglalkoztathatóságát. A korábbi időszak tapasztalata is az, hogy a projektalapon, esetleges területi eloszlással működő fejlesztések – még ha önmagukban sikeresnek is voltak mondhatóak, nem tudtak valós társadalmi változásokat generálni (pl. a foglalkoztatás szintjében, a gyerekszegénység csökkentésében stb.) . Ezért fontos az EFOP-ban a minél innovatívabb, komplex modell-programoknak helyet adni. A nyomor egy szintje alatt nincs értelme például tréningeket tartani – miközben a központi társadalompolitika épp meglehetősen szegényellenes, kirekesztő<sup>37</sup>: a tartós munkanélkülieket többek közt a szociális segélyrendszer 2012-es módosítása, a segélyek csökkentése sodorta a mindennapos létfenntartási küzdelmekbe<sup>38</sup>. A legalacsonyabb foglalkoztatási eséllyel rendelkezőknél az önálló életvitelhez, munkavállaláshoz szükséges kompetenciák egyénre szabott fejlesztése, illetve munkatapasztalat szerzése lehet célravezetőbb (mint pl. TÁMOP 5.3.1. „első lépés program” stb.).

A hátrányos helyzetű térségekben élők foglalkoztatásán az EFOP típusú, elsősorban humán erőforrásra koncentrálnó program önmagában csak igen korlátozottan tud segíteni. Ahol (mint azt a program is elismeri) nincs munkahely és munkalehetőség, ott attól sem lesz, ha közben kiképezik őket más szakmákra, vagy bármi más módon javítják a foglalkoztathatóságukat. E programok legfeljebb rész-készségeket tudnak erősíteni, de ezek a fejlesztések folytatásának egymásra épülésének elmaradása miatt eredménytelenek lesznek (Hétfalvi-Revita, 2013b 6. o.). Ezért is aggályos, hogy a foglalkoztatáspolitikai elemek részben a GINOP-ban, részben az EFOP-ban szerepelnek, két irányító hatósággal. A gazdaságfejlesztési program tud a magán-szféra ösztönzésével esetleg valódi, tartós munkahely-teremtési hatásokat elérni – ám fontos lenne a képzések és egyéb aktív beavatkozások, illetve mobilitási támogatások ezzel összehangolt megvalósítása, gazdaság igényeihez történő illesztése. Erre a konkrét konstrukcióknál, kiírásoknál már figyelmet kell fordítani.

Az EFOP 1-2. prioritásban helyet kapott számos olyan elem, mely e térségek lakóinak problémáit is érinti (pl. a szegregált telepvek megszüntetése, vagy a minőségibb egészségügyi és szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférés, szegénység átörökítése elleni intézkedések stb.). Az indikatív forrásallokáció alapján a hozzárendelt források ugyanakkor nem tűnnek elégségesnek az ambiciózus célok eléréséhez, másrészt pedig a Területfejlesztési OP, a GINOP is tartalmaz ide vonatkozó elemeket. A tematikus célok sikeres megvalósításának kulcsa lehetne az egyes OP-k egymás közötti illetve az ágazati politikákkal – a korábbi időszaknál lényegesen jobb – koordináció, fejlesztési összefüggések, szinergiák megteremtése. Ezek jelei azon-

---

<sup>37</sup> Magyarország elég egyedülálló választ adott a válság által fokozott társadalmi problémákra, hisz minden más OECD országban emelkedtek a szociális kiadások 2007-2012 között a konszolidációs törekvések közepette is. (OECD, Society at a Glance, 2014 p.41)

<sup>38</sup> A tartós munkanélküliek, segélyből élők véleményéről, illetve alkalmazkodási stratégiáikról lásd pl. <http://www.pillangokutatas.bffd.hu/kutatasi-eredmenyek/tanulmanyok>.

ban egyelőre kevésbé láthatóak a programokban, holott ezekre a Partnerségi Megállapodás is utal.<sup>39</sup>

Fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztathatóságának javítása érdekében komplex foglalkozási rehabilitációs programokat tervez indítani az EFOP, javítva ezek szakmai és módszertani támogatását. A GINOP egyébiránt „védett munkahelyek” teremtését javasolja e csoportok számára. A korábbi időszak több innovatív programja e téren egész hatásosnak bizonyult (pl. a TÁMOP 1.1.1. 26-30 százalékkal is megemelve megváltozott képességű munkanélküliek fél éven belüli elhelyezkedési esélyeit – lásd NFÜ (2013) p.8.) E téren már elég széles körű, profi szolgáltatásokat nyújtó non-profit hálózat alakult ki, akik részt vettek korábbi programokban is partnerként. Ugyanakkor úgy tűnik, velük az EFOP nem számol való tartósabb, szolgáltatás-megrendelésen alapuló programszerű kooperációval, inkább csak „non-profit projektek támogatása” címen tervez be forrásokat. Pedig az előbbi lehetne záloga annak, hogy e szervezetek is hosszabb távra tervezve, minőségi, ugyanakkor sokszor az állami szolgálatoknál innovatívabb, a célcsoportokat jobban elérő szolgáltatásokat nyújthassanak. A projektszemlélet felől a programszemlélet felé mozdulást, a többszereplős, helyi szükségletekre épülő programokat már TÁMOP 5. prioritás társadalmi befogadást szolgáló fejlesztéseinek értékelése is hangsúlyozta (Hétfá, 2013).

A romák felzárkózásának segítése érdekében “munkaerő-piaci integrációt támogató programok indítása a közszolgáltatási hiányszakmákban való foglalkoztatásra”. A program elképzelései szerint a roma lakosság részarányának növelése a közszolgáltatásokban segíti a kommunikációt és a romák jobb hozzáférését is a szolgáltatásokhoz. A foglalkoztatási szempontból különösen hátrányos helyzetű romák (pl. nők, LHH kistérségekben élők) támogatott képzésére, egyénre szabott segítésére, mentorálásra és támogatott foglalkoztatására kerül sor.

A jelenlegi verzióból nem ítéhető meg, mennyire és milyen valós eredményeket tud az EFOP majd elérni a roma célcsoport munkaerőpiaci és társadalmi felzárkóztatásában, hisz a legtöbb program komplex, vegyes célcsoportra irányul, jellemzően vagy szociális vagy területi szempontok alapján.<sup>40</sup> Fontos tanulság a korábbi programidőszak társadalmi felzárkózási programjainak (TÁMOP 1., 2., 5) értékelésiből hogy meg kell próbálni elkerülni a korábban tapasztalt lefőlözési hatást, azaz azt a jelenséget, hogy pont a legképzetlenebb, legalacsonyabb státuszú, mélyszegénységben élők, romák nem kerülnek bevonásra a projekt végrehajtási szempontból kockázatosnak ítélt voltuk miatt. Ehhez fontos elsősorban a programok minél pontosabb célzása a ténylegesen hátrányos helyzetben levőkre, illetve a monitoring szakmai alapokon történő kidolgozása, mely nem csak a pénzügyi szempontokat követi, s mely képes a részeredmények, finomabb mutatók feldolgozására is.

Hiányzik a hátrányos helyzetű tanulók korai iskolaelhagyásának, illetve a romák felsőoktatáshoz való hozzáféréseinek elemzése és kezelési terve is, pedig ezekre a Bizottsági ajánlások is felhívták a figyelmet. A kormányzat egyéb anti-diszkriminációs elképzeléseivel való összehangolás fontos ahhoz, hogy a célok ne ütközzenek A 2007-13 időszak fejlesztéspolitikájának roma fókuszú zárójelentése szerint: „A kapacitáshiányos térségekbe, ahol egyébként a romák nagyszámban élnek, arányaiban kevés fejlesztési forrás jut. Ez annak ellenére igaz, hogy a leghátrányosabb helyzetű kistérségeket támogató fejlesztéspolitikai program e célból jött létre és fontos eredményeket is tudott e téren felmutatni. A projektek hiánya e térségekben sok esetben a helyi civil kapacitások és kompetenciák hiányára vezethető vissza. A fejlesztéspoli-

---

<sup>39</sup> Megjegyzendő, hogy az EFOP 4.3. verziója már legalább tartalmaz táblázatos összefoglalást a többi OP-val való kapcsolódási pontokról.

<sup>40</sup> Holott a romák munkaerőpiaci integrációját, képzettségi szintjének emelését a Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia is hangsúlyozza.

tika intézményrendszere a fejlesztéspolitika és a szakpolitikák összekapcsolásának hiányosságai miatt (1) nem tudja kezelni a helyi fejlesztési ellenérdekeltségeket, (2) nem kezeli a szakpolitikák változékonysága miatti bizonytalanságokat és (3) még a támogatásokon belül sem tudja érvényesíteni a társadalmi befogadás és felzárkózás horizontális célrendszerét.” (Pannon–Hétfa–Városkutatás, 2013).

A tervezésben ugyanakkor mutatkoznak hiányosságok. A kb. 107 milliárd Ft keretösszeggel tervezett „aktív befogadás... foglalkoztathatóság javítása” beruházási prioritásnál az eredménymutatók hiányosak, nem szerepel célérték többükönél – ami lefordítható úgy, hogy azt vállalja az EFOP, hogy 107 Mrd Ft-ért 7000 embert helyez el aránylag hosszabb időre, ismeretlen számú fiatalnak nyújt nem ismert tartalmú ifjúsági szolgáltatást, és valamennyivel növeli a programokat eredményesen záró személyek számát. Az ex ante értékelés is felveti, hogy lehet, hogy nagyobb eredményt ér el a program, ha ezt az összeget egyszerűen szétosztja a résztvevők között. Nem érhető tehát, hogy ha az EFOP valóban a munkaerőpiacról kiszorult több százezerre tehető személy munkaerőpiacra vissza-juttatását célozza (amihez a kerete meglehetősen szűkös), akkor a számszerűsítésben miért vállalja csak 7000 főnél valamilyen eredmény elérését – nagyon hiányzik a megalapozó háttérszámítások bemutatása a forrásallokációnál.

Másrészt némely esetben előreláthatóan nem nyújt fedezetet az allokált forrás összege a tervezet tartalommal történő megvalósításhoz, vagyis a szükséges nagy ívű célkitűzések (pl. területi leszakadási folyamatok megállítása, gyermekszegénység megakadályozása stb.) elérésében igazi áttörés nem várható. Javasoljuk a célok és források közti jobb összhang megteremtését, pl. szakértői becsléssel jelenleginél sokkal jobban számszerűsíteni lenne szükséges, hogy az elkölteni kívánt forrásoktól milyen mértékű foglalkoztatás-bővítés várható a hátrányos csoportok esetében, területileg stb.

### **6.5. A szisztematikus kimeneti mérés szükségessége**

A korábbi időszakok tapasztalata az, hogy a pályázati forrásokból megvalósuló programok értékelése formális, elsősorban az adminisztratív illetve pénzügyi kritériumokat követi: megfelel-e a pályázatban vállaltaknak a lebonyolítás; a rendelkezésre álló pénzt a szabályoknak megfelelően költötték-e el; megtartották-e a vállalt rendezvényeket; dokumentálták-e a résztvevőket stb. A mérés a 2007-13-as ciklusban alapvetően a ráfordítások oldaláról történt, az outputokat (létrejött munkahely, tanfolyamon résztvevők száma, stb.) mérve ugyan, de nem kötve további pályázatokról való döntéshez.. vagyis a monitoring nem épült be igazán a döntéshozatalba. Ugyan az időszak közepén, és leginkább a végén készültek program-értékelések, az újabb, időközben kiírt pályázatok jellemzően nem voltak figyelemmel a korábbi eredményekre.

Mindennek súlyos következménye, hogy a korábbi kiadások jelentős része utólag értelmetlenné válik, mert folytatás hiányában az elért hatás elenyészik, sőt sok esetben visszajára fordul. Általában csak hosszú távon, akár 1-2 évtized alatt megoldható vagy enyhíthető problémákról van szó. Ha a kezdeti eredményeket nem követi folytatás, akkor az érintettekben az a tapasztalat rögzül, hogy úgysem változhat semmi, nincs értelme erőfeszítéseket tenni.

Az indikátorrendszer alapvető problémája volt, hogy egyszerre szolgáltak (volna) a fejlesztéspolitika és a szakpolitika számára visszajelzőként a célkitűzések teljesüléséről, és épültek be ugyanakkor pénzügyi ösztönzőkként a támogatási szerződésekbe. Ami viszont a kedvezményezetteket kockázatminimalizáló stratégiákra ösztönözte, pl. foglalkoztatáspolitikában a kevésbé problémás munkanélküliekre fókuszálásra, lefölözésre, a hosszabb távú, tartós foglal-

koztatási hatások figyelmen kívül hagyására vagy a legproblémásabb, gyenge munkaerő-piacú térségek elkerülésére.

További, elsősorban megvalósítás-béli probléma volt pl. a munkaerőpiaci programok terén a rendszer párhuzamosságainak nem kezelése: a foglalkoztatási szolgálat és az NFÜ által irányított pályázati rendszer egymás mellett élése, mely végső soron megakadályozta egy egységes adat-nyilvántartási rendszer létrejöttét, i.e. nem volt követhető, hogy az NFSZ programja-in kívül ugyanazon konkrét személyt mely programokba vonták be. Ezek a problémák a most már tervként szereplő egységes nyilvántartási és informatikai „profiling”rendszer kialakításával, illetve annak az adóhatóság adatbázisával való összekapcsolásával remélhetőleg megszűnnek.

A 2014-2020-as időszakra a Bizottság is fontosnak tartotta az eredményekre tenni a hangsúlyt. Ezért alakította ki a tematikus célokat a programozásban, de ezért akar változtatni a korábbi meglehetősen pénzügyi szemléletű monitoring-rendszeren, és hangsúlyozza a kimeneteket (outputok – pl. képzésen résztvevők száma, program alatt elhelyezkedők száma, infrastrukturális fizikai mutatók stb.) alkalmazó indikátorok helyett az eredményeket (outcome) bemutató indikátorok használatát, ill. ezek egysége európai gyűjteményét szeretné kialakítani. (Barca 2011). Ezen „közös” ESZA indikátorok értékeinek gyűjtését a tagállamnak kötelező megoldani, ezek nélkül már az OP-k elfogadása is esélytelen – tehát beépítésük elengedhetetlen. Ezen túl a tisztán hazai program-specifikus szakmai indikátorok meghatározására is szükség van, melyek valóban a kitűzött célok megvalósításáról szolgáltatnak információkat.

Ezek a fajta, valóban eredmény szemléletű indikátorok az általunk megismert verziójú operatív programokból még meglehetősen hiányoztak, ha volt egyáltalán számszerűsített indikátor, azok is leginkább az inputokra (ráfordítások), ritkább esetben a kimenetekre vonatkoztak. A tervezett beavatkozásokhoz kapcsolódó jól definiált indikátorok nélkül nem megítélhetőek az egyes intézkedések eredményei, illetve a kitűzött célokhoz való tényleges hozzájárulásuk. Néhány eredmény szemléletű indikátor például a foglalkoztatáspolitikai és/vagy társadalmi kohéziót szolgáló programokkal kapcsolatban:

- foglalkoztatási ráták változása nemek, képzettség, korosztályok, kistérségek, stb. ill. az egyes hátrányos helyzetű célcsoportok vonatkozásában (vö. EU2020 indikátorok és célkitűzések)
- aktivált tartós munkanélküliek aránya (program végén, majd 1 évvel később)
- alacsonyan vs. nem alacsonyan képzettek foglalkoztatási rátáinak különbsége, nemenként
- a képzésen résztvevők száma (sima kimeneti indikátor) helyett a program elhagyásának időpontjában, illetve azon túlmenően foglalkoztatásban levők, illetve állásukat megtartók száma (180 nap, 360 nap – a hosszú távú hatások mérésére!)
- a programot eredményesen záró hátrányos helyzetű/érzékeny csoportba tartozó személyek aránya az összes programrésztvevő között (ennek kell növekednie az OP alapján)
- projekt befejezés után 1 évvel még működő szociális vállalatok száma az összes támogatott vállalkozáson belül
- szegregált élethelyzetekből pozitív eredménnyel kikerült személyek száma
- hátrányos helyzetű gyermekek napközbeni ellátásban való részvételi aránya stb.

Az EFOP tervezetében számos intézkedésnél egyáltalán nem találtunk kimeneteket, eredményeket, hatásokat – vagy csak nagyon távolról kapcsolódóakat, valamint hiányos egyelőre az EU rendeletekben előírt közös ESZA indikátorok használata is.

A monitoringon túlmenően nagy szükség van programok hatásainak tényellentétes értékelésre, mely azt vizsgálja, hogy az indikátorokban látható változások valóban az egyes beavatkozásoknak köszönhetőek-e, illetve mekkora mértékben. Ez a korszerű ökonometriai eljárásokra alapozott módszertan (Kézdi 2011) akkor tud valódi, tényellentétes, kontrollcsoportokra is alapozott (pl. Csoba–Nagy 2011, Cseres-Gergely–Földessy–Scharle 2012) mérési eredményeket adni, ha már az egyes programok tervezésénél végiggondolják a hatások értékelésének logikáját és azt beépítik a programba (pl. randomizálás<sup>41</sup>), valamint megtörténik a szükséges adatállomány előállítása, beszerzése is. E módszert alkalmazva lehetőség adódik a programok tényleges hatásaihoz viszonyított költségeit is megbecsülni, mely lehetővé teszi a költségek és várható - munkahelyben, kiváltott segélyben, kiváltott közmunkában mérhető - hozamok összehasonlítását.

## **6.6. Konklúziók, javaslatok**

A magyarországi foglalkoztatáspolitikai eddigi szerény eredményei arra mutatnak rá, hogy átfogó, a foglalkoztatásnak prioritást adó gazdaságpolitikai stratégiára van szükség, a szakpolitikai elképzelések és a fejlesztéspolitika terveinek összehangolására, illetve az ennek megvalósításáért felelős, szakmailag felkészült kormányzati szereplőre, melyre talán a jelenlegi intézményi struktúra a fejlesztéspolitika szakminisztériumokhoz helyezésével több lehetőséget ad. A Foglalkoztatási Stratégia ugyan megszületett, a fejlesztéspolitikai oldalon GINOP-ban a gazdaságpolitikai programba beillesztve szerepel, és az NGM lehet ez a fajta erős, de koordinatív kormányzati szereplő. Ám úgy véljük, hogy a munkaerőpiaci feladatok kettévágása a két programra a munkaerőpiac amúgy is meglévő szegmentáltságának erősítése irányában hathat. Az, hogy ezek a program-elemek különböző fennhatóság alatt valósulnak meg csökkentheti a hatékonyságot, e sérülékeny célcsoportok elérését, munkaerőpiaci és társadalmi kirekesztettségi helyzetükben valódi változás indukálását. Félő, hogy már e tervezési és végrehajtási struktúra szeparáltsága is azt jelzi, hogy valójában lemondanak az EFOP „hatálya” alá tartozó emberek esetében a tényleges piaci foglalkoztatásról, vagy legalábbis az elsődleges munkaerőpiac felé történő visszavezetéséről.

Munkahelyteremtés tekintetében a gazdaságpolitika legfontosabb feladata nem a közfoglalkoztatás további kiterjesztése (melyről számos nemzetközi és hazai kutatás bizonyította, hogy kevésbé hatásos a foglalkoztatottság hosszabb távú emelésében), hanem a kiszámítható makrogazdasági környezet, a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, a bérköltségek (járulékok), csökkentése illetve a leghátrányosabb térségek komplex fejlesztése, tökevonzó képességének erősítése. Kínálati oldalon, az oktatás-és munkaerőpiac jobb összehangolása, a leginkább rászorulóknak segítése aktív munkaerőpiaci programokkal, a költözés-ingázás segítése stb. Nemzetközi tapasztalatok szerint azok az aktív programok eredményesebbek, amelyekben többféle eszközt kombinálnak és személyre szabottan, nagyon pontosan célozva alakítják ki az eszközök kombinációját. Ezeket a programelemeket próbálja a hazai fejlesztéspolitika is beépíteni a vonatkozó GINOP és EFOP elemekbe, de a megvalósítás sikeressége a részleteken, szabályozási, adminisztratív, célzasi kérdéseken, partnerekkel, non-profit ellátókkal való hosszabb távú kooperáción stb. fog múlni.

A tematikus EU2020 célok sikeres megvalósításának az egyes OP-k egymás közötti illetve az ágazati politikákkal - a korábbi időszaknál lényegesen - jobb koordinációja, fejlesztési össze-

---

<sup>41</sup> A programhatás pontosabb mérését az tenné lehetővé, ha a programba való bevonás a célcsoporton belül véletlenszerűen történne. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy társadalompolitikai programok alkalmazásában és értékelésében is egyre nagyobb szerep jut a véletlen kísérleteknek.

függések, szinergiák megteremtése – melynek jelei egyelőre kevésbé láthatóak a programokban.

A résztvevők szelekciója, illetve a programok méretezése a korábbi TÁMOP tapasztalatok alapján azt mutatja, hogy a támogatásra leginkább rászoruló képzetlen munkanélküliek, szegénységben élők, romák létszámukhoz képest arányában kevésbé férnek hozzá a fejlesztéspolitikai programokhoz. Ezért nagyon fontos a programok célzásának további szűkítése és/vagy a kizárólag képzetlenek számára elérhető programok (ezen belül különösen a munkavállalási esélyeket hosszabb távon javító képzések) forrásainak bővítése illetve a hazai forrású beavatkozásokkal, segélyezéssel történő összehangolása. A célzást a célcsoportok szűkítése mellett a munkaügyi kirendeltségek kiválasztási módszereinek fejlesztésével, a bevezetni kívánt statisztikai alapú ún. „profiling” rendszerrel lehet majd javítani.

A foglalkoztatáspolitikai célok eléréséhez nagyon fontos a szakmai szempontok szerinti mérés, és az eszköztár folyamatos fejlesztése a monitoring köztes eredményei alapján. Egyrészt a tényleges célkitűzések elérésének pontosabb mérése miatt (megfelelő indikátorok, kiegészítő adatgyűjtés, felkészült elemző szakemberek), másrészt pl. korábban tapasztalt lefölözési hatás (kevésbé kockázatos, „jobb” résztvevők beválogatása a projektbe) elkerülése miatt. A monitoring eszköztára be kell, hogy épüljön a döntési mechanizmusokba, időszaki korrekciókra lehetőséget adva.

Ezen túlmenően nagy szükség van a programok hatásainak tényellentétes értékelésére, mely azt vizsgálja, hogy az indikátorokban látható változások valóban az egyes beavatkozásoknak köszönhetőek-e, illetve mekkora mértékben. Akkor tud valódi, tényellentétes, kontrollcsoportokra is alapozott mérési eredményeket adni, ha már az egyes programok tervezésénél végiggondolásra kerül a hatások értékelésének logikája és az beépül a programba (pl. randomizálás), valamint megtörténik a szükséges adatállomány előállítás, beszerzése, kontrollcsoport képzése stb. is.

## Hivatkozások

Autonómia Alapítvány–Közösségfejlesztők Egyesülete–Lechner Lajos Tudásközpont–Szociális Szakmai Szövetség (2013): A tervezésben résztvevő döntéshozóknak szóló ajánlások a TÁMOP 5.1.3-as program tapasztalatai alapján.

[http://autonomia.hu/sites/default/files/files/1401/4096/szakmapol\\_ajanlasok\\_tamop513.pdf](http://autonomia.hu/sites/default/files/files/1401/4096/szakmapol_ajanlasok_tamop513.pdf)

Állami Számvevőszék (2013): Jelentés a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről. 2013. szeptember.

Barca, Fabrizio–McCann, Philip (eds.) (2011): Outcome Indicators and Targets – Towards a New System Of Monitoring and Evaluation in EU Cohesion Policy.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome\\_indicators\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf)

Card, David–Kluve, Jochen–Weber, Andrea (2010): Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. The Economic Journal 120 (548): F452-F477. doi:10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x

Cseres-Gergely Zsombor–Földessy Árpád–Scharle Ágota (2012): Bértámogatás hatása az idősebb munkavállalókra. Megjelent: Fazekas Károly–Benczúr Péter–Telegdy Álmos (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2012. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet és Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft, Budapest. 146-152. oldal.

<http://econ.core.hu/kiadvany/mt.html>

Csoba Judit–Nagy Zita Éva (2011): A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata. In: Fazekas–Kézdi (2011), 113-144. oldal.

Európai Bizottság (2012): A Bizottság Szolgálatainak álláspontja Magyarország 2014–2020-as időszakra vonatkozó partnerségi megállapodása és programjai előrehaladásáról (Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in HUNGARY for the period 2014-2020).

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/hu\\_position\\_paper\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/hu_position_paper_hu.pdf)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/hu\\_position\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/hu_position_paper.pdf)

Európai Bizottság (2013): Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Hungary's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Hungary's convergence programme for 2012-2016, Brüsszel, COM(2013) 367 final

Fazekas Károly–Kézdi Gábor (szerk.) (2011): Munkaerőpiaci Tükör 2011. MTA Közgazdaság-tudományi Intézet és Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.

<http://econ.core.hu/kiadvany/mt.html>

Fazekas Károly–Scharle Ágota (szerk.) (2012 ): Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet és MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest.

HÉTFA Kutatóintézet–Revita Alapítvány (2013a): Foglalkoztathatóság javítását szolgáló intézkedések értékelése.

[http://palyazat.gov.hu/foglalkoztathatosag\\_javitasat\\_szolgalo\\_intezkedesek\\_ertekelese](http://palyazat.gov.hu/foglalkoztathatosag_javitasat_szolgalo_intezkedesek_ertekelese)

HÉTFA Kutatóintézet–Revita Alapítvány (2013b): Társadalmi befogadást szolgáló fejlesztések (TÁMOP 5.) értékelése.

[http://palyazat.gov.hu/a\\_tarsadalmi\\_befogadast\\_szolgalo\\_fejlesztések\\_tamop\\_5\\_prioritas\\_ertekelese](http://palyazat.gov.hu/a_tarsadalmi_befogadast_szolgalo_fejlesztések_tamop_5_prioritas_ertekelese)

- Hudomiet Péter–Kézdi Gábor (2011): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok nemzetközi tapasztalatai, In: Fazekas–Kézdi (2011), 72-91. oldal.
- Kézdi Gábor (2011): A programok hatásvizsgálatának módszertana. In: Fazekas–Kézdi (2011), 54-72. oldal.
- KIM (2011): Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Társadalmi Felzárkóztatásért Felelős Államtitkárság, Budapest
- Kluve, Jochen (2010): The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. Labour Economics 17 (6): 904-18. doi:10.1016/j.labeco.2010.02.004
- Köllő János (2009): A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt-socialista országokban. Osiris, Budapest.
- Köllő János (2013): Patterns of Integration: Low Educated People and their Jobs in Norway, Italy and Hungary, Budapest Working Papers on the Labour Market, BWP – 2013/15 <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1315.pdf>
- Köllő János–Scharle Ágota (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre. In: Fazekas–Kézdi (2011), 145-160. oldal.
- König Éva (2012): Aktív korú tartós munkanélküliek segélyezésének alakulása Magyarországon. Pro Cserehát Egyesület. [http://www.pillangokutatas.bffd.hu/kutatas\\_pdf/aktiv-koruk-tamogatasai-magyarorszagon.pdf](http://www.pillangokutatas.bffd.hu/kutatas_pdf/aktiv-koruk-tamogatasai-magyarorszagon.pdf)
- KSH (2012): Keresetek, 2012. január–október. Gyorstájékoztató 2012/195. szám. Központi Statisztikai Hivatal, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/let/let21210.pdf>
- KSH (2014): Keresetek, 2013. január–november. KSH Gyorstájékoztatók 2014/12. Központi Statisztikai Hivatal. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/let/let21311.pdf>
- Magyarország kormánya (2013): Magyarország 2013. évi Nemzeti Reform Programja. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013\\_hungary\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_hungary_hu.pdf)
- Major Klára–Tétényi Tamás (2013): Munkahelyteremtés és foglalkoztatás. Közgazdasági Szemle LX. évf., 2013. szeptember, 965-991. oldal.
- Mód Péter (2013): 2011. évben befejezett főbb aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságának vizsgálata”. Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Budapest.
- Mullainathan, Sendhil–Shafir, Eldar (2013): Scarcity. Why Having Too Little Means So Much. Times Books, New York.
- Nagy Katalin–Kotics József (2012): A szociális segély csökkentésének hatásai a vidéki Magyarországon, 2012. Összegző tanulmány. Pro Cserehát Egyesület. <http://www.pillangokutatas.bffd.hu/kutatasi-eredmenyek/tanulmanyok>
- NFÜ (2013): Értékelési Évkönyv 2013. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Budapest. <http://hetfa.hu/2013/10/ertekelesi-evkonyv-2013/>
- NGM (2013a): A 2014-2020 közötti időszak foglalkoztatáspolitikai célú fejlesztéseinek megalapozása. [http://www.kormany.hu/download/8/4c/01000/Fogl\\_Strat\\_14-20.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/4c/01000/Fogl_Strat_14-20.pdf)
- NGM (2013b): Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra. Tervezet. <https://www.nth.gov.hu/hu/tevekenysegek/eu-2014-2020/partnersegi-megallapodas>
- OECD (2014): Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en)



O’Leary, Christopher (1998): Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary. Upjohn Institute Technical Report No. 98-013. Upjohn Institute for Employment Research.

Pannon Elemző Intézet– HÉTFA Kutatóintézet–Városkutatás Kft (2012): Roma integrációt szolgáló EU-s fejlesztések értékelése. Értékelési zárójelentés.

[http://palyazat.gov.hu/roma\\_integraciot\\_szolgalo\\_eu\\_s\\_fejlesztések\\_ertekelese](http://palyazat.gov.hu/roma_integraciot_szolgalo_eu_s_fejlesztések_ertekelese)

Szivós Péter–Tóth István György (2013): Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. TÁRKI Monitor Jelentések 2012. Budapest.

[www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012\\_teljes.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf)

Tajti József (2013): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2012-ben”. Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Budapest.