



Szent István Egyetem

Doktori (PhD) értekezés

**A közmunka szerepe a foglalkoztatáspolitikában, a szegénység és a  
hajléktalanság kezelésében**

Pirisi Károly

Gödöllő

2018

**A doktori iskola**

**megnevezése:** Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola

**tudományága:** Gazdálkodás- és szervezéstudományok

**vezetője:** Prof. Dr. Lehota József Dsc.  
Szent István Egyetem,  
Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar  
Üzleti Tudományok Intézet

**témavezető:** Prof. Dr. Molnár József CsC  
Szent István Egyetem,  
Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar  
Közgazdaságtudományi, Jogi és Módszertani Intézet

.....  
Az iskolavezető jóváhagyása

.....  
A témavezető jóváhagyása

## Tartalomjegyzék

TÁBLAJEGYZÉK .....	5
1. BEVEZETÉS .....	7
1.1. A téma időszerűsége .....	7
1.2. Kutatási célok és Hipotézisek .....	8
2. IRODALMI ÁTTEKINTÉS .....	11
2.1. A foglalkoztatáspolitikai és a szegénység .....	11
2.1.1. A munkanélküliség elleni küzdelem a közelmúltban .....	11
2.1.2. Aktív munkaerő-piaci eszközök .....	14
2.1.3. A munka önértéke és a munkanélküliség hatása az egyénre .....	16
2.1.4. Foglalkoztatás és hatékonyság .....	19
2.1.5. Az alacsony képzettségű foglalkoztathatósága .....	23
2.2. Az aktív munkaerő-piaci eszközök két megközelítése .....	27
2.2.1. Aktív eszközök Európában .....	30
2.2.1.1. Skandináv országok .....	32
2.2.1.2. Németország .....	33
2.2.1.3. Benelux államok .....	33
2.2.1.4. Más európai államok .....	35
2.2.2. Angol-szász országok .....	35
2.2.3. A közmunka, mint a szegénység elleni munkaerő-piaci eszköz .....	38
2.2.4. Jelentősebb közmunka programok .....	44
2.2.4.1. Argentína .....	44
2.2.4.2. India .....	46
2.2.4.3. Közmunka és hatékonyság .....	47
2.2.4.4. Európa .....	47
2.2.4.5. Angol-szász országok .....	49
2.3. A közmunka és a szegénység a fejlett országokban .....	50
3. A HAZAI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA ELEMZÉSE .....	52
3.1. A munkaügyi intézményrendszer .....	52
3.2. A foglalkoztatottság alakulása .....	53
3.3. A munkanélküliség és kezelése .....	55
3.4. A finanszírozás .....	60
3.5. A hazai közmunka .....	61
3.6. A Nemzeti Közfoglalkoztatási Program .....	68
3.7. Két konkrét közmunka program .....	72
3.8. A hazai közmunka program értékelése .....	73

4.	A HÁTRÁNYOS HELYZETŰ RÉTEGEK.....	79
4.1.	A hátrányos helyzetű rétegek bemutatása .....	79
4.2.	A szegénység kezelésének intézményi változásai.....	82
4.3.	Komplex esetkezelés a hátrányos helyzetű álláskereső támogatásában....	84
4.4.	A szegénység és a hajléktalanság.....	88
5.	ANYAG ÉS MÓDSZER .....	91
5.1.	Adatforrások.....	91
5.1.1.	A munkaügyi szervezet regisztrált álláskereső és a KSH népesség adatbázisa.....	91
5.1.2.	A Február Harmadika Munkacsoport adatbázisa.....	91
5.1.3.	A Budapest Esély Nkft. által készített felmérés adatai. ....	91
5.2.	Az empirikus kutatás adatgyűjtési módszere .....	92
5.2.1.	A munkaügyi szervezet regisztrált álláskereső és a KSH népesség adatbázisa.....	92
5.2.2.	A Február Harmadika Munkacsoport adatbázisa.....	92
5.2.3.	A Budapest Esély Nkft. segítségével készített felmérés adatai. ....	93
5.3.	Az empirikus kutatás adatfeldolgozási módszerei .....	94
6.	EREDMÉNYEK.....	97
6.1.	Vizsgálat a munkaügyi szervezet regisztrált álláskereső és a KSH népesség adatbázisa segítségével.....	97
6.1.1.	Leíró statisztikák .....	97
6.1.2.	A modellbecslés eredményei .....	98
6.2.	Vizsgálat a Február Harmadika Munkacsoport 2015. évi adatfelvételének felhasználásával.....	103
6.2.1.	A logisztikus regressziós számítás eredményei .....	103
6.2.2.	A klaszteranalízis számítás eredményei.....	106
6.3.	A Budapest Esély Nkft. segítségével készített felmérés eredményei.....	114
6.3.1.	A felmérés primer vizsgálata .....	114
6.3.2.	A felmérés klaszter analízis segítségével történő vizsgálata .....	128
7.	ÚJ ÉS ÚJSZERŰ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK .....	134
8.	KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK.....	136
9.	ÖSSZEFOGLALÁS .....	142
10.	SUMMARY .....	144
11.	M1. IRODALOMJEGYZÉK .....	146
12.	M2. KÉRDŐÍVEK.....	158
13.	M3. A BUDAPEST ESÉLY NKFT. VIZSGÁLAT FAKTOR ANALÍZIS EREDMÉNY .....	164

### Ábrajegyzék

1. ábra Közfoglalkoztatási programok céljainak megoszlása régióként .....	40
2. ábra Munkanélküliség átlagos hossza és a tartósan munkanélküliek aránya .....	56
3. ábra Életkori megoszlás.....	115
4. ábra Lakhatási lehetőségek.....	117
5. ábra Utolsó bejelentett munka óta eltelt idő.....	121
6. ábra Egy főre jutó jövedelem .....	124
7. ábra Egy főre jutó jövedelem közfoglalkoztatás nélkül .....	125
8. ábra Egyedülálló jövedelme .....	126
9. ábra Egyedülálló jövedelme közfoglalkoztatás nélkül.....	127
10. ábra Attitűd-csoportok az egyéves jövőkép mentén.....	129
11. ábra A közfoglalkoztatás szerepe a jövőkép alakulásában.....	130
12. ábra A változás megítélését mérő főkomponens.....	131
13. ábra A közfoglalkoztatás megítélését mérő főkomponens.....	132

### Táblajegyzék

1. táblázat Szociális ellátás Európában.....	12
2. táblázat Foglalkoztatás növekedése a szociális és a teljes gazdaságban .....	14
3. táblázat Csökkenő foglalkoztatás különösen a fiatalok, az alacsony képzettségűek és a férfiak körében .....	20
4. táblázat Új érték előállításának termelési függvénye .....	22
5. táblázat Az alacsony iskolázottságúak részvétele készségfejlesztő tevékenységekben % .....	24
6. táblázat Flexibility modellek .....	31
7. táblázat Program leírások .....	33
8. táblázat Szolgáltatás voucher felhasználók életkor szerint .....	35
9. táblázat Közmunka program modellek és célkitűzések korrelációja .....	41
10. táblázat Néhány fontosabb adat egyes közmunka programról.....	42
11. táblázat Néhány példa közepes és alacsony jövedelmű országok közfoglalkoztatási programjaira .....	44
12. táblázat Foglalkoztatási ráta alakulása .....	54
13. táblázat A nyilvántartott álláskeresők létszáma ellátási formák szerint (ezer fő) .....	57
14. táblázat A képzéssel egybekötött közmunka aránya a közmunkán belül 2011-2014, %.....	57
15. táblázat A 2007. és 2012. évben befejezett programok létszáma (fő).....	58
16. táblázat A választ adók közül követéskor munkában állók aránya a 2007. és 2012. évben befejezett programoknál (%) .....	58
17. táblázat Hányszor vettek részt az egyes érintettek a programokban 2010 és 2014 között, megoszlás %-ban .....	59
18. táblázat Egy főre jutó támogatás összege a 2007. és 2012. évben befejezett programoknál (HUF).....	59
19. táblázat A Munkaerőpiaci Alap és a Nemzeti Foglalkoztatási Alap egyes előirányzatai és egyes feladatainak pénzforgalmi teljesítése, illetve előirányzatok (1991-2017 között, Mrd Ft).....	60
20. táblázat A hazai közmunka fajtái .....	62

21. táblázat A közmunkát érintő legfontosabb adatforrások.....	63
22. táblázat Az álláskeresők és a közfoglalkoztatottak havi átlaga és az aktiválási ráta .....	64
23. táblázat A három fajta közmunkában foglalkoztatottak száma 2009-2011-ben (Fő).....	67
24. táblázat Közmunkások részaránya egyes országokban a 25-64 éves népességben (%).....	75
25. táblázat Kilépési esély a közfoglalkoztatásból a korábbi közfoglalkoztatotti státusz szerinti beosztásba. 2011. IV. és 2013. III. negyedév között (%).....	75
26. táblázat Az egyszerű munkát végzők aránya a különböző iskolai végzettségű közmunkások körében 2011-2014, % .....	77
27. táblázat Ellátottak településnagyság szerinti megoszlása (%) és 1000 lakosra jutó száma (fő).....	80
28. táblázat Ellátottak összesen és nemek szerint, ellátási formánként. 2015. nov. 30. ....	80
29. táblázat Fő megoszlási mutatók a regisztrált fővárosi hajléktalan álláskeresők körében és a kutatási mintában (2013-2015) .....	93
30. táblázat A közfoglalkoztatottak arányának alakulása régiók szerint, 2011 .....	97
31. táblázat A közfoglalkoztatottak arányának alakulása a települések nagysága szerint, 2011 .....	98
32. táblázat A becsült modellek eredményei .....	101
33. táblázat A logisztikus regresszió eredményei .....	105
34. táblázat A 3 klaszterbe tartozók esélyei .....	107
35. táblázat A nem változó, átlagos értéke klaszterenként .....	108
36. táblázat A klaszterek nemek szerinti megoszlása (fő és %).....	108
37. táblázat A cigány nemzetiségűeknek mondott hajléktalanok aránya klaszterenként.....	109
38. táblázat A cigány nemzetiségűeknek mondott hajléktalanok aránya a teljes sokaságban .....	109
39. táblázat A hajléktalanná válás óta eltelt idő klaszterenként (év) .....	109
40. táblázat Hajléktalanná válás ideje és a munka .....	110
41. táblázat A hajléktalanok területi elhelyezkedése klaszterenként .....	110
42. táblázat Az egyes régiók megoszlása klaszterenként (fő és %) .....	111
43. táblázat Az iskolai végzettség klaszterenként .....	111
44. táblázat Az iskolai végzettség megoszlása klaszterenként (fő és %).....	112
45. táblázat A lakhatás klaszterenként .....	112
46. táblázat A lakhatás klaszterenkénti eloszlása.....	113
47. táblázat A betegség, megváltozott munkaképesség, alkohol klaszterenként .....	113
48. táblázat Egyedülálló klaszterenként.....	114

## 1. BEVEZETÉS

### 1.1. A téma időszerűsége

A szociális ellátások folyósításának közmunkához kötése 2000. év tavaszán jelent meg a rendszerváltozás utáni magyar társadalompolitikában. A 2009-2016 évek között a hazai társadalompolitikát, így a foglalkoztatáspolitikát és többé-kevésbé a szociálpolitikát is a közmunka egyre nagyobb mértékű és egyértelmű dominanciája jellemezte. E folyamatnak mind társadalmi, mind gazdasági és költségvetési hatása is érezhető.

A szegénység kezeléséről talán az emberiség történetével egyidős lehet a vita: Mi a hatékonyabb vs. mi az emberségesebb? Sokan leegyszerűsítik a kérdést, hogy mi a „jobb” az értelmes külső kényszer, vagy a feltétel nélküli szeretet? A társadalompolitika sosem bújhat ki a kérdés megválaszolása alól hosszabb távon érezhető következmények nélkül. Persze az „igazi” válasz kézenfekvő, csak nem található. Ez a „megfelelő” arányok választása, amelynek kialakítása valódi társadalmi konszenzuson alapulhat csak. Persze, ha egyáltalán léteznek, mindenki számára megfelelő arányok. Schumpeter írja a szubsztantív demokrácia felfogás vizsgálatakor, hogy „Először is, olyan egyértelműen meghatározott közjó nincsen, amelyben minden ember egyetérthetne, vagy racionális érvek hatására kényszerülne egyetértésre jutni.” (Schumpeter, 1994. 251. p). A választás a társadalompolitika terén is a demokrácia szubsztanciája, s mint ilyen ez is egyfajta piaci verseny, az adott társadalomra jellemző politikai piaci viszonyok között (Gedeon, 2013).

A szegénység és az azt segíteni akaró szociális, foglalkoztatási célú támogatások megjelenése óta, változó hangerővel halljuk, hogy ingyen leves nincsen. Az utóbbi pár száz évben számos közgazdász számára a szociális, jóléti (social/welfare) és foglalkoztatási célú kiadás az egyik leggyakrabban emlegetett rossz. Ilyenkor a jóléti, a nyugdíj és az egészségügyi kiadások csökkentése esetén megtakarítható állami adó bevételek gazdasági növekedést elősegítő hatását hangsúlyozzák. A nézet, hogy a jóléti kiadások károsak a gazdaságra, az újkori közgazdaságtanban is egész régi keletű. David Ricardo mondta azt, hogy „a szegény-ügyi törvények (poor laws) világos és egyértelmű [angliai] megjelenése nem csak a törvényalkotó jótékony szándékát eredményezi, mivel a törvénykezés nemcsak a szegények kondícióját befolyásolja, hanem egyszerre a szegényekét és a gazdagokét is” (Ricardo, 1817), Principles of Political Economy and Taxation, Idézi: Lindert, 2004. 29.p). Ez a szemlélet manapság is igen népszerű (Krugman, 1994. 60 p.) (Nickell, 1997).

A munkaerő-piaci eszközök közül a közmunka az egyik legrégebbi kollektív szegény-ügyi, társadalompolitikai eszköz, s így használata szinte természetes. Ugyanakkor a közmunka segítségével elérendő cél, az alkalmazásának mértéke és célzottsága dönti el, hogy aktív foglalkoztatáspolitikai eszközként, avagy inkább, mint a szegénység kezelését szolgáló szociálpolitikai eszköz funkcionál.

A választott téma időszerűségét adja az is, hogy a 2010 óta a közmunkára költött hazai forrás mintegy megötszöröződött. Számszerűen, míg közmunkára 2011-ben 66 milliárd Ft-t fordított a magyar központi költségvetés, addig 2016-ban 340 milliárd Ft-t és e növekedés mellett, mintegy megszűnt a többi aktív munkaerő-piaci eszköz (Bakó Tamás et. al, 2016).

Még a társadalom hátrányos rétegeit célzó közmunka programok esetében sem lehet eltekinteni a tényleges hatások vizsgálatától. A hátrányos helyzet kialakulásának okai és következményei, illetve a potenciális elsődleges munkaerő-piaci munkaerő kereslet elérhetősége talán a legfontosabb vizsgálandó ismérvek. A legfejlettebb országokban az infrastruktúra magas szintje teszi elvben már lehetővé, hogy a hátrányos helyzetű rétegek is az elsődleges munkapiachoz elérhető távolságra kerüljenek. Ugyanakkor a hátrányos helyzetűek legkönnyebben látható csoportja, a hajléktalanok számottevő része ténylegesen a nagyobb munkapiacok közelében él és mégis oly távol az elhelyezkedési esélyeket tekintve. Kérdés, hogy számukra önmagában a közmunka hosszabb távon is releváns és szakmailag támogatható eszköz, vagy valami más hasznosabbnak bizonyulhatna?

## 1.2. Kutatási célok és Hipotézisek

A gazdálkodás célja formális gazdasági értelmezésben a gazdasági növekedés. Szubsztantív gazdasági értelmezésben a gazdaság nem öncél, hanem a gazdálkodás, a társadalom tagjai szükségleteinek kielégítését kell, hogy szolgálja. (Polányi, 1976). Vélhetően a két megközelítés egymást nagy részben feltételezi. A közös cél minél hatékonyabb szolgálatát több tényező együttes hatásának eredője kell, hogy befolyásolja. Ilyen tényező hosszabb távon, hogy a társadalom által működtetett intézmények mennyiben szolgálják a társadalom tagjainak építő és nem romboló együttműködését.

Ha elhagyjuk a társadalom számára exogén tényezőket, arra a véleményre juthatunk, hogy a társadalom által működtetett intézmények befolyásolják elsősorban a szegénységet és/vagy a jólétet, mint azt számtalan példa mutatja. Többek között, mint egy nemzet eltérő útjai, napjaink Észak- és Dél-Koreájában (Daron, 2013). A jólét elősegítő intézmények pozitív körforgásokat teremtenek, amelyek gátolják, hogy a társadalom elit rétege megszüntethesse, felszámolhassa a kialakult és a fejlődést szolgáló társadalmi kultúrát, a létrehozott rendet, ami a gazdag társadalmakat jellemzi, amíg ők tényleg azok. A szegénységet a pozitív körforgásokat akadályozó, esetleg leépítő intézmények – melyek marginálisan a gazdag társadalmakban is jelen vannak – térnyerése, vagy eleve meghatározó meglétük idézi elő és ez a helyzet nagy valószínűséggel konzerválhatja a csak alacsony szintű együttműködésre képes társadalmi kultúrát.

Az állami foglalkoztatáspolitikai hatékonyságának vizsgálatakor fontos szempont, hogy a World Economic Forum (WEF) versenyképességi ország rangsorát (Schwab, 2017) vizsgálva, a sorrend kialakítása során az állami beavatkozás nagyságának mértéke, mint közvetlen magyarázó tényező, nem lehet szignifikáns. Ezt az támasztja alá, hogy az országok versenyképességi rangsora és az állami redisztribúció mértékének ország rangsora között nem lelhető fel szignifikáns korreláció. Ugyanakkor az állami beavatkozás fontos tényező, de nem a mértéke a meghatározó, hanem a minőségi jegyei, melyek akkor hatnak pozitívan a társadalom, illetve a gazdaság szereplőire, ha működési kerete (lehet alapvetően piaci, vagy akár inkább bürokratikus beállítottságú) hosszú távon kiszámítható (Chikán, 2014).

A társadalom által működtetett pozitív körforgásokat előidéző intézmény – többek között - a szabad munkapiac, melynek talán legfontosabb ismérvei, hogy a lehető legnagyobb mértékben mentes a társadalmi diszkriminációtól, átlátható és rugalmas. Történetileg szemlélve a kérdést, a szabad munkapiac létrehozását megelőzte a puritánság eszménye, mint a XVI. századi reformáció egyik hozománya, mely sem az antik, sem a római katolikus eszmekörben nem volt megtalálható (Weber, 1958. XII



p.). Ennek hatása a különböző nemzetállamok számára napjainkban sem elhanyagolható.

Véleményem szerint a kiszámítható foglalkoztatáspolitikai célja tág értelmezésben a szabad munkapiac működésének elősegítését, szűk értelmezésben az aktív és passzív munkaerő-piaci eszközöket és azok működtetését jelenti. A foglalkoztatáspolitikai tág értelmezésekor mindazokat az eszközöket kell vizsgálni, melyek közvetve, vagy közvetlenül befolyásolják a munkapiacot. A teljesség igénye nélkül ilyen eszköz a munkapiac jogi környezete, az infrastrukturális feltételek, az egyes adózási területek, vagy az anyasághoz kapcsolódó lehetőségek, a nyugdíjrendszer és nem utolsósorban az oktatás. A foglalkoztatáspolitikai szűkebb értelmezése esetében az aktív munkaerő-piaci eszközökről (active labor market programs, ALMPs), és a passzív munkaerő-piaci eszközökről (pl. álláskeresési járadék) beszélhetünk.

Mind a tág, mind a szűk értelmezés szerinti eszközök alkalmazásának célja a minél rugalmasabb, vagy másképp a minél alkalmazkodó képesebb munkaerő-piac fenntartása. Két fontos tényezőt emelnék még ki a hatékony foglalkoztatáspolitikai működtetésére vonatkozóan. Az egyik fontos feltétel a munkaerő-piaci folyamatok tudatos befolyásolása során az átláthatóság. Az, hogy megfelelő rövid-, közép- és hosszú-távú munkaerő-piaci előrejelzések legyenek mind keresleti, mind kínálati oldalon. A másik feltétel a munkanélküliség kezelését szolgáló hivatott megfelelő intézményrendszer kialakítása és hatékony működtetése (Dajnoki, 2015).

Az emberek többségének boldogulása, a megfelelő nagyságú tőke javak hiányában, a saját munkaerejük áruba bocsájtási lehetőségétől függ. 2015-ben a Föld milliárdosainak 87 százaléka vagyona többségét saját maga kereste meg, mely 57 százaléka az összes vagyonnak és gyors ütemben emelkedik a vagyonukat részben öröklők száma is (Még gazdagabbak, Portfólió, 2016). De ők a lakosság elenyésző részét teszik ki. Alapesetben az aktív munkaerő-piaci politika a társadalmi ranglétra másik végén elhelyezkedő és lélekszámban is nagyobb populáció - mint munkaerő-forrás - boldogulását, szegénységük elkerülését, csökkentését célzottan elősegíteni, lehetőleg preventív jelleggel. Az általam vizsgált kérdéskör az volt, hogy mi lehet a közmunka szerepe ebben a folyamatban.

A kutatásom során a következő célokat fogalmaztam meg:

C<sub>1</sub>: A közmunka, mint foglalkoztatáspolitikai eszköz irodalmi áttekintése.

C<sub>2</sub>: A hazai közmunka gyakorlatának elemzése.

C<sub>3</sub>: A közmunka szerepének vizsgálata a szegénység és a hajléktalanság kezelésében.

A megfogalmazott célok megválaszolása érdekében szakirodalom feldolgozás segítségével bemutatom az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket és néhány gyakorlati alkalmazást, továbbá a legfontosabb közmunka programokat. Fontos szempont, hogy mi határozza meg az egyének munkához való viszonyulását és milyen a munkanélküliség okozta attitűd változás, mivel ezek a tényezők alapvetően befolyásolhatják az alkalmazandó foglalkoztatáspolitikai jellegét. A hazai munkaerő-piaci eszközök működésének elemzése elvezet a hajléktalanság kérdéséhez és ahhoz, hogy ezen többszörösen hátrányos réteg problémája hogyan kezelhető? Van-e egyszerű megoldás erre? Mire jó a közmunka ebben?

Az alábbi hipotéziseket fogalmaztam meg a kutatásomhoz kapcsolódóan:

- I. Hipotézis: A közmunka foglalkoztatási és szociális célú alkalmazhatósága tértől és időtől függően sokszínű.
- II. Hipotézis: Kiugróan magas a hazai közmunka aránya a lakosság arányához viszonyítva, jelentős regionális különbségekkel.
- III. Hipotézis: A hazai munkaügyi szervezet irányítása megosztott, ami rontja a foglalkoztatáspolitikai hatékonyságát és elősegíti a közmunka túlsúlyát az aktív eszközökön belül.
- IV. Hipotézis: A fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatáshoz való hozzáférése alacsony szintű, többségük számára a közmunka az egyedüli bejelentett és rendszeres munka jövedelem szerzési lehetőség.
- V. Hipotézis: A hajléktalanok munkaerő-piaci elhelyezkedési esélyeit jelentős mértékben befolyásolja a nemhez tartozás, a hajléktalanságban eltöltött idő, hossza valamint, hogy a hajléktalan egyedül él, vagy sem.
- VI. Hipotézis: A többszörösen hátrányos rétegek – kiemelten a hajléktalanok – helyzetének javítására az elkülönült támogató szakrendszerek alkalmazása nem hatékony.

A Hipotézisek bizonyításához szakirodalmi áttekintés, illetve empirikus kutatás segítségét veszem igénybe .

## 2. IRODALMI ÁTTEKINTÉS

### 2.1. A foglalkoztatáspolitikai és a szegénység

#### 2.1.1. A munkanélküliség elleni küzdelem a közelmúltban

Az Európai Unió jelenleg mintegy 19%-át adja a világ összes GDP-jének ezzel szemben a világ összes szociális kiadásának (social transfers) mintegy 35%-át költi el (saját becslés) (ILO, 2014), (World Bank, 2015).

Az állami gondoskodás egyik talán első nagyobb mértékben megjelent formája az ingyenes oktatás (public schooling) a 19. században. Az ingyenes oktatás megjelenésének három oka említhető: az elit saját érdeke, a demokrácia és a decentralizáció. A szociális kiadásokról (public social spending) a fejlett országok (OECD) körében az 1880-as évek óta nyilvántartott adatok szerint, az 1910-es években jelent meg érezhető mértékben ez a fajta gondoskodás, elsősorban a skandináv országokban. A szociális kiadások első jelentősebb mértékű növekedését az 1930-as évek körüli nagy világgazdasági válság időszakában figyelhetjük meg. A fejlett országok esetében megvalósult folyamatos emelkedés - egy-két kivételtől eltekintve (pl. Görögország 1960-1980 között) - eredményeképpen 1995-ben lényegében az összes fejlett országban elérte, illetve meghaladta a GDP arányos 10%-t. Míg egy-két skandináv országban a 30%-t is túllépte a szociális kiadás mértéke (Lindert, 2004. 87 p., 184 p.). A GDP-ben mért szociális kiadások (public social protection expenditure) növekedése 1995-2010 között is tovább folytatódott a fejlett országokban, amely mintegy 3 százalékos növekedést ért el, ez a növekedés nagyjából megfelel a világátlagnak, nyilván jóval magasabb bázisról indulva.

Alább egyes európai országokban található főbb szociális gondoskodást biztosító rendszerek bevezetésének időpontjait láthatjuk. Figyelemre méltó Magyarország esetében, a családi pótlék és a kötelező munkanélküli-biztosítás bevezetési időpontja.

## 1. táblázat Szociális ellátás Európában

	Baleset-biztosítás		Betegség-biztosítás		Nyugdíj-biztosítás		Munkanélküli-biztosítás		Családi pótlék
	Önkéntes	Kötelező	Önkéntes	Kötelező	Önkéntes	Kötelező	Önkéntes	Kötelező	
Egyesült Királyság	1897	1946		1911	1908	1925		1911	1945
Franciaország	1898	1946	1898	1930	1895	1910	1905	1967	1932
Hollandia		1901		1929		1913	1916	1949	1940
Belgium	1903	1971	1894	1944	1900	1924	1920	1944	1930
Írország	1897	1966		1911	1908	1960		1911	1944
Németország/NSZK	1871	1884		1883		1889		1927	1954
Ausztria		1887		1888		1927		1920	1921
Svájc	1881	1911	1911			1946	1924	1976	1952
Svédország	1901	1916	1891	1953		1913	1934		1947
Dánia	1898	1916	1892	1933	1891	1922	1907		1952
Norvégia		1894		1909		1936	1906	1938	1946
Finnország		1895		1963		1937	1917		1948
Olaszország		1898	1886	1928	1898	1919		1919	1936
Magyarország	1993	1907	1993	1892	1993	1928		1957	1912

Jelmagyarázat: Önk.: Államilag támogatott önkéntes biztosítás, illetve kötelező biztosítás részleges ellátójelleggel. Köt.: Kötelező biztosítás

Megjegyzések: Magyarországon 1912-ben részlegesen vezették be a családi pótlékot. Magyarországon a névlegesen létező munkanélküli-biztosítás 1986-ban teljesen megszűnt.

Tomka, (2009.) alapján saját szerkesztés

Az állami társadalompolitika és ennek részeként a munkaerő-piaci politika egyik fontos célja a tartós munkanélküliség kialakulásának megelőzése.

A tartós munkanélküliségnek jelentős negatív társadalmi és gazdasági hatása lehet, az adott társadalom számára hosszabb távon is, melyek:

*A tartós munkanélküliség legfontosabb társadalmi hatásai:*

- A munka értékének csökkenése,
- az elvégzett munka, mint a társadalmi javak elosztásának legfőbb elve (munka paradigma) megkérdőjeleződik,
- a demokratikus társadalmi berendezkedés alapja, a független polgári lét, az anyagi bizonytalanság (létbizonytalanság) miatt semmivé válik,
- morális válság kialakulása,
- a személyiség átalakulása olyan mértékig, ami már korlátozza az álláskeresést és a munkavégző képességet,
- társadalmi zárványok kialakulása – társadalmi kirekesztődés,
- kettészakadó társadalom, a társadalmi kohézió felszámolódása,
- a társadalom szétszakadása.

*A tartós munkanélküliség legfontosabb gazdasági hatásai:*

- Jövedelem kiesés az érintett háztartásban,
- fokozatos elszegényedés,
- jövedelem kiesés a társadalombiztosítási- és adó-alapokban,
- növekvő szükséglet a redisztributív juttatások iránt,
- egyenlőtlen jövedelmi viszonyok stabilizálódása,
- anyagi függőség kialakulása, anyagi kiszolgáltatottság,

- a vásárlóerő fokozatos csökkenése, a belső piac szűkülése.

(Frey, 2007. alapján saját szerkesztés).

A munkanélküliség kérdésével foglalkozó szerzők jelentős része szerint az Európai Unióban a teljes foglalkoztatottság eléréséhez lényegében megvannak a feltételek. 1996 óta napjainkig például 50-70 százalékkal váltak gazdagabbá az Európai Unió tagállamai. A tagállamok népessége a gazdaság növekedéséhez mérten jóval szerényebb mértékben emelkedett, néha stagnált, vagy egyenesen csökkent. Ugyanakkor az átlagosan 9-10 százalékos munkanélküliségi ráta, majd 20 millió munkanélkülit takar, továbbá mintegy 50 millió szegényt és 5 millió hajléktalant tartanak számon ezekben az országokban. A termelékenység és a munka elismerése közötti összefüggés sem teljesen egyértelmű. Németországban pl. 35 százalékkal emelkedett a termelékenység 1982-1997. között, ez mellett a reáljövedelem mindössze 2,9 százalékkal növekedett (Trube, 2000. idézi Frey, 2007. 11. p). "A munka és teljesítmény ethosz a munkaképes korúak közel fele számára egy hazugság, a munka révén való identitás lehetetlenség lett, mert a gazdasági rendszernek nincs szüksége, vagy nem rendszeresen van szüksége a munka erejére" - írja a neves francia kutató, André Gorz. (Gorz, 1991. idézi Frey, 2007. 11. p).

Már az 1980-as évek végén felvetődött, hogy a társadalom tagjainak egyre nagyobb hányadát sodorhatja bizonytalan és kiszolgáltatott szerepbe az újfajta termelés által indukált megváltozott munka- és életviszony, amelyre korszerű társadalmi intézményrendszerek létrehozása látszik kézenfekvő válasznak (Vobruba, 1991). A munka alapú társadalom ígérete a jelenlegi termelési, elosztási és érdekeltségi rendszerek mellett nehezen beváltható, mivel egyrészt a társadalom egyre kisebb része foglalkozik a szorosan vett anyagi jószágok előállításával, másrészt a modern társadalompolitika új intézményei sokszor csak csirákban léteznek. Ilyen válasznak gondolták az 1980-as évek elején felvetődött, munkától független alapjövedelem bevezetését. Majd az idő múlásával a 90-es években a megoldás keresése a kettős gazdaság megvalósításának elképzelése felé változott, mely a valamilyen kereső tevékenység melletti alapjövedelem ötlete. Ezen elképzelést támogatók azt gondolták ennek segítségével a munkapiacra gyengébben teljesítők újra tudnának integrálódni a társadalmi munkamegosztásba és így a szegénység szegregációs hatása mérséklődne, természetesen az elképzelést támogatók a kockázatokra hívták fel a figyelmet miszerint, hogy az intézkedés várhatóan inkább konzerválja a szegregáltságot, mivel így egyes rétegek aktivitása csökken a munkaerő-piacon.

Az idő folyamán az elképzelések újra „változtak” olyannyira, hogy a 2010 évek közepére újra a munkától független alapjövedelem kerüljön napirendre, amely ráadásul a gyakorlatban már valahol elutasításra is talált (lásd. Svájc népszavazását 2016-ban), valahol részleges pilot rendszerben bevezetésre került (lásd. Finnország 2017).

Egy másik lehetséges válasz a munka alapú társadalom működtetésének problémájára, a szociális gazdaság térnyerésének elősegítése, amely gazdaság a szövetkezeti, önszervező és a nonprofit szférához tartozó intézmények gyűjtő fogalma lett. Franciaországban jelent meg először a fogalom, később elsősorban Dél-Európában, majd a kontinens többi részén is használatossá vált. Megemlíthető, hogy a fogalmat már a 2013-ig tartó Európai Foglalkoztatási Stratégia is tartalmazta, mely eszköztől

elsősorban a munka iránti kereslet növekedését várták anélkül, hogy a gazdaság hatékonyságát rontanák vele. További azt várták még, hogy támogassa képzést, a vállalkozóvá válást és a lepusztult térségekben a foglalkoztatást, valamint egyfajta megoldást adjon a társadalmi szegregáció csökkentése terén.

A tagországok ugyanakkor a sok hasonlóság mellett, civil szférájuk eltérő történelmi hagyományai szerint, kissé eltérő hatásokat, megoldandó gondokat látnak a szociális gazdaságban. A teljesség igénye nélkül említve, Hollandiában az idősgondozás, Németországban elsősorban a hulladék-újrahasznosítás és a szociális ellátások területén várnak tőle eredményeket. Az 1980-1990-es években több ma már tradicionálisnak is nevezhető program igen népszerű volt a fejlett országokban és később hazánkban is. Talán nem túlzó állítás, hogy azidőtájt ezek az eszközök is hasonlóan komplex megoldásoknak tündtek a témával csak felületesebben foglalkozók számára, mint manapság pl. a szociális szövetkezet, mely csíráiban már akkoriban megjelent ugyan, de a szakmai és politikai hozzáállás csak később változott meg.

## 2. táblázat Foglalkoztatás növekedése a szociális és a teljes gazdaságban

Foglalkoztatás 1980-1990	Nonprofit szektor	Teljes gazdaság
Franciaország	(+) 40%	(+) 3%
Németország	(+) 36%	(+) 10%
Amerikai Egyesült Államok	(+) 41%	(+) 19%
Foglalkoztatás 1990-1995	Szociális gazdaság	
20 Nyugat- Európai régióban	(+) 44%	

Westlund, (2003.) alapján saját szerkesztés

Ilyen eszközök voltak anno, többek között a német foglalkoztatási társaságok, vagy a tradicionális aktív munkaerő-piaci eszközök közül a közmunka, továbbá az osztrák, vagy a magyar tranzit foglalkoztatási programok. Az idő előrehaladtával ugyanakkor a programoktól elvárt alapvető kritériumok kissé megváltoztak. Egyre fontosabbá vált a programok fenntarthatósága, mint elsődleges szempont, melynek oka a célcsoportok összetételének és méretének részbeni megváltozása volt. Ennek számos oka lehet, a teljesség igénye nélkül, ilyen lehetett, hogy egyre nagyobb arányban születnek a gyermekek házasságon kívül, és egyre több szülő neveli egyedül gyermekeit, a társadalom előregszik, előtérbe kerül a környezet védelem és a nemzetközi migráció is okozhat állami kiadás növekedési igényt (Frey, 2007).

### 2.1.2. Aktív munkaerő-piaci eszközök

Az aktív munkaerő-piaci eszközök (active labor market programs, ALMPs) felsorolása a szakirodalomban nem teljesen homogén, amit az egyes országokban tapasztalható kissé heterogén aktív munkaerő-piaci eszköz használati gyakorlat és az eszközök fontosságának megítélése is magyaráz. Alább egy pár definíció látható:

Egy definiáló célból született tanulmány szerint az aktív munkaerő-piaci eszközök a következők (Gordon, 2004):

- munkaerő-piaci szolgáltatás
- képzés
- közmunka (public works),
- bér és foglalkozás elősegítő támogatás
- önfoglalkoztatóvá válás segítése.

Egy hatástanulmány logikája szerint, a négy nagy aktív munkaerő-piaci eszköz program típus a következő (Hudomiet, 2011):

- képzés,
- bértámogatás,
- munkakeresés-segítés,
- közmunka.

Egy összefoglaló mű szerint az aktív munkaerő-piaci eszközök az alábbiak (Card, 2010):

- osztálytermi vagy munkába ágyazott képzés (classroom or on-the-job training),
- munkahely keresés segítése vagy szankciók a munkahely keresés elmulasztása esetén,
- támogatás a magánszektorban történő foglalkoztatásért,
- támogatás a közszektorban történő foglalkoztatásért.

Egy, az Európai Bizottság számára készített, összegző tanulmány az alábbiakat tartalmazza (Kluve, 2006):

- munkaerő-piaci képzés,
- magánszektor ösztönző programok,
- közvetlen munkahely teremtő program a közszférában,
- szolgáltatások és szankciók, az aktív eszközzel megcélzott célcsoportot illetően,
- eszközök a fogyatékosok részére.

Mint látható a felsorolások kisebb-nagyobb eltéréseket tartalmaznak. Ugyanakkor egyik sem tartalmazza az alkalmazkodó munkaerő-piac meglétéhez szükséges különféle hosszúságú és földrajzi lefedettségű munkaerő-piaci prognózisokat és azok kapcsolatát a szakpolitikával, amelyek nélkül az aktív munkaerő-piaci eszközök alkalmazása, kis túlzással a csukott szemmel történő céllövöldözéshez hasonlítható a vurstliban. Talán természetes előfeltételnek tekintik, pedig nem az, mint azt számos gyakorlati példa mutatja.

De a dolgozat szempontjából fontos tételt, a közmunkát mind tartalmazza, mint aktív munkaerő-piaci eszközt. Felvetődhet a kérdés ekkor, hogy miként szerepelhetett e dolgozat Bevezetésében, hogy a közmunka többé-kevésbé szociálpolitikai eszközként is funkcionálhat? A válasz az, hogyha a közmunka lehetséges funkciói közül a szegénységet enyhítő funkcióját priorizálják, akkor ezzel automatikusan az aktív munkaerő-piaci eszköz jellegéből a közmunka veszít, mivel az aktív munkaerő-piaci eszköz definiáltan az elsődleges munkaerő-piacra történő visszasegítő eszközként kell, hogy működjön, amely funkciója ebben az esetben jelentősen sérül (Koltai, 2015).

2010 után, témánk szempontjából, két aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz érdemel még említést, melyek elterjesztésére voltak kísérletek: a foglalkoztatási szövetkezet és a közhasznúak munkaerő-kölcsönzése (Angyal, 2012).

### **2.1.3. A munka önértéke és a munkanélküliség hatása az egyénre**

A fejlett országokban a két keresős család modell mellett is tovább él az eddigi sztereotípiá, miszerint a kenyérkereső a családban a férfi. Magyarázat lehet – az egyesek szerint lassú átalakulásra –, hogy minden társadalmi tradíció gyors megváltoztatása negatív hatásokkal is járhat. Természetesen az esélyegyenlőség jegyében a munkaadóknak, az államnak és a segítő civil szervezeteknek összehangolt lépéseket kellene tenni a kötöttségektől mentes karrier utak lehetőségének megteremtése felé (Forret, 2010).

A munkához, a kenyérkeresethez kapcsolódó értékek generációk közötti változásait vizsgálva egy metaelemzés, mely húsz ezzel a kérdéssel foglalkozó tanulmány alapján készült, mindössze szerény, vagy kismértékű eltéréseket talált az egyes generációk között (Costanza et al. 2012; idézi: Hajdu, 2016). Számos izraeli és amerikai tanulmány is, mely a munkához kapcsolódó attitűdöket, értékeket, generációk, illetve életkor alapján vizsgálta, jutott arra a következtetésre, hogy az értékrend szerinti különbség kismértékű a generációk között. Tetejébe nem is mutatható ki minden egyes munkához kapcsolódó attitűdnél. Azt mondhatni, hogy inkább generációs hasonlóságok, mint generációs különbségek tapasztalhatók a munkához kötődő attitűdök esetében.

A generációkon átívelő gazdasági státusz fenntarthatóságának nem elsősorban az öröklött IQ és az iskola rendszer nyújtotta kognitív tudás a központi mozzanata. Inkább az iskola által is nyújtott szocializáció, az elfogadott értékek, eszmék a magyarázó momentumok, melyek az egyén viselkedésének alapjait adják. Azonban ez a szocializációs teória két szempontból is támadható. Egyrészt nem tudjuk az egyén tanulási folyamatát valós időben végig kísérni, másrészt ezen teóriák többsége azzal a leegyszerűsítéssel él, hogy az egyén a tanulás során inkább passzív elszenvedője a folyamatnak, mint aktív résztvevője (Bowles, 2002).

A nemzedékeken átnyúló társadalmi státusz esetleges változását vizsgálta egy svéd vizsgálat. Ez a vizsgálat magas korrelációt talált a szülő és a gyereke között, az egészség terén. Ugyanakkor nem talált különbséget a vér szerinti és az adoptált gyerekek között, míg az élet környezet különbözősége erős magyarázó tényező volt a gyermek fejlődésének és társadalmi státuszának vizsgálatakor (Black, 2015).

Úgy mintegy hatvan évvel ezelőtt (Morse és Weiss, (1955); idézi: Béres, 2013) azt találták, hogy vizsgálatukba bevont válaszadók 80 százaléka, ha véletlenül olyan nagy pénzhez jutna, hogy abból kényelmesen megélne élete végéig, akkor is tovább dolgozna. Ezek közül 36 százalék az egyedüllét és az unalom elkerülése okán, 32 százalék, hogy elfoglaltságuk továbbra is legyen, 14 százalékuk a várható elvesztés miatt és 9 százalék azért nem hagyná abba a munkavégzést, mert élvezzi azt. A munkakörnyezet azonban változott, és így világviszonylatban elmondható, hogy napjainkban a pályakezdők háromszor nagyobb valószínűséggel találják magukat a munkaerő-piacon kívül, mint a szüleik. A válság és az olcsó internet nyújtotta napi



sikerélmény is nyilván jelentős kihatással van a pályakezdők munkavállalási hajlandóságára.

Magyarországon 2005 óta az életkor emelkedése mellett párhuzamosan, gyors ütemben mérséklődik a munkának önértékként történő értékelése (a munka önértéke erős, ha valaki akkor is dolgozna, ha pénzre nem volna szüksége). Ez a megállapítás minden munkaképes korú korosztályra érvényes, de különösképpen igaz az idősebb korosztályokra. Ez alapján az a kép rajzolódik ki, hogy a hazai munkavállalók egyre mérséklődő mértékben szeretnék munkát végezni 1989 óta és ez romló trend 2005 és 2015 között csak gyorsult (Hajdu, 2016).

A munka önértéke mellett a pszichét befolyásolja a munkanélküliség ténye is, vagy ténylegesen, vagy szerencsés esetben, mint potenciális fenyegetettség. Ezek a pszichés zavarok függenek a munkanélküliség hosszától és a nemtől is.

A tartós munkanélküliség pszichológiai hatását vizsgálták USA-beli, a középosztályhoz tartozó férfiakon (Powell és Driscoll (1973); idézi: Béres, 2013). A tanulmány a munkanélküliségben töltött idő függvényében 4 fázist különített el.

- a) *A kezdeti a megkönnyebbülés és a relaxáció időszaka.* Ez az időszak olyan, mint amikor szabadságon volt korábban, sok időt lehet tölteni a családdal, a hobbival. Ha akarna, el tudna helyezkedni - ezt érzi.
- b) *A következő a közös erőfeszítés időszaka.* Ez az időszak 20-25 nap eltelte után indul és 2-4 hónap után záródik. Ekkor már az egyén idegessé válhat, mivel már felüti fejét az unalom. Már munkát igyekszik találni, a már korábban is eredményes stratégiák segítségével. Még optimista, még ha elutasításokat is kap a munkaadóktól.
- c) *A sikertelenség okán a tétovázás és a kétség időszaka jön.* Érzelmi levertség, hullámzó aktivitás válik jellemzővé, ami interperszonális kapcsolataira is élesen kihathat, mintegy ördögi körként az idő előre haladtával.
- d) *És elérünk a cinizmus időszakához.* Ekkor az önbecsülés megőrzése már a fő cél. Elhatalmasodhat az apátia és elfordulhat a munkakereséstől, mert minek, úgysem lesz soha jó állása.

Az aktív foglalkoztatási eszközök, a jóléti kiadások optimalizált elérhetősége szükséges ahhoz, hogy a munkanélküli ne jusson el lehetőleg negyedik fázisig. De ha már abban van, akkor a kilábaláshoz kellene segítség, úgy hogy ne alakuljon ki függés és komfort érzet a jóléti ellátások kézhez vétele során.

Ez a gyakorlatban szinte lehetetlen vállalkozást, de szüntelen jó megoldás keresését kell, hogy jelentse. A megoldás megtalálását az is gyengíti, hogy négy fejlett ország (USA, Ausztrália, Olaszország és Németország) idő-gazdálkodási adatai azt mutatják, hogy a munkanélküliek az idejük nagy részét szabadidős tevékenységgel és önmagukkal történő foglalkozással töltik, ugyanakkor a háztartásban végzett munka részaránya alacsony.

2003-2006 évi USA-beli adatok elemzése alapján pedig azt a következtetést lehetett levonni, hogy majd mindegyik olyan tartósan magas munkanélküliségi rátával rendelkező térségben, ahol alacsony az elsődleges munkaerő-piacra történő bevonódás, alacsony a háztartásban végzett munka részaránya is. Mindez mintegy

gyengíti a gazdaságilag tartósan depressziós térségek újra indításának esélyeit is (Hamermesh, 2010).

A nemek közötti esetleges különbségek körülírásához öt személyiség jegyet vizsgáltak, amit a szakirodalom az „Öt nagy”-nak hív, ezek: a lelkiismeretesség, az érzelmi stabilitás, a barátságosság, az extraverzió és a kultúra/intellektus (openess) (Boyce, 2015).

Azt találták, hogy a munkanélküli férfiak körében a barátságosság szintje emelkedett a munkanélküliség első két évében, összehasonlítva azokkal a férfiakkal, akik sosem veszítették el a munkájukat. Azonban két év munkanélküliség után, a barátságosság szintje a férfiaknál elkezdett csökkenni és a hosszabb távon ez a szint a munkával bíró férfiak szintje alá süllyedt. A nők esetében, a barátságosság szintje folyamatosan csökkent a munkanélküliség minden évében.

A lelkiismeretesség szempontjából, a hosszabb ideje munkanélküli férfiak esetében, e tulajdonság szintje nagyobb mértékben csökkent azoknál, akik a munkanélküliségük alatt nem jutottak valamilyen jövedelemhez, azokhoz a férfiakhoz képest, akik valamilyen jövedelemhez jutottak. A nők, ugyanakkor a munkanélküliségük korai és kései időszakában jóval lelkiismeretesebbé váltak, míg a munkanélküli periódusuk közepén e tulajdonságuk pangott (slump).

Az elképzelés az volt, hogy a nők a lelkiismeretességüket vissza tudhatják nyerni azáltal, ha a női szerepkörükből tradicionálisan adódó nem munkaviszonyhoz kötött tevékenységeket folytatnak, mint a háztartás vezetés.

A munkanélküli férfiak a munkanélküliségük első évében igen erős nyitottságot mutatnak, de ennek a szintje fokozatosan csökken a munkanélküliségük előre haladtával. A nők ellenben, a munkanélküliségük második és harmadik évében rendkívül erős nyitottsági szint csökkenést mutattak, de a nyitottsági szint mértéke helyre áll a negyedik évben.

Mint láthatjuk az előző példákon is, a munkanélküliség okozta elkerülhetetlen személyiség jegy változások, ördögi köröket hozhatnak létre a munkapiacra.

Évekkel ezelőtt az „egészséges társadalom” képét úgy festették le, mint egy olyant, melyben az állampolgárok elkötelezettek, hogy részt vegyenek önkéntes szerveződésekben, mintegy segítve, gondoskodva a demokratikus folyamatokról. A nők aktívabbak valamilyen tevékenységekben, a férfiak pedig másokban. Vizsgálatok azt mutatták, hogy alacsony, de szignifikáns összefüggés mutatható ki az egyén szintjén, az étellel való elégedettség (quality of life) és a civil társadalomban való részvétel között. Amennyiben összefüggést próbálunk meg keresni a civil participáció és az életminőség között, akkor pozitív magyarázó változóként a welfare berendezkedés (regime) típusát és a GDP közötti összefüggést találjuk. Amikor a welfare berendezkedést vizsgáljuk, a 2008-as pénzügyi válság előtti időkben, Európában teljesen eltérő képet kapunk, negatív összefüggést az északi országokban, illetve pozitív korrelációt Kelet-Európában. Ugyanakkor makró szinten a civil szféra nagysága és a demokráciával való elégedettség közötti korreláció mértéke felére csökken, ha magyarázó változóként a GDP-t is figyelembe vesszük. Tehát alacsonyabb GDP mellett alacsonyabb szintű civil tevékenység is „elmege” (Wallace, 2008).

#### 2.1.4. Foglalkoztatás és hatékonyság

A foglalkoztatottság szerkezetét vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy 1800-2012 között a foglalkoztatottakon belül az iparban dolgozók részaránya sem Franciaországban (22%, illetve 21%), sem az USA-ban (18%, illetve 18%) nem változott. Ugyanakkor a mezőgazdaság részaránya Franciaországban 64%-ról 3%-ra, az USA-ban 68%-ról 2%-ra csökkent. A szolgáltatások részesedése Franciaországban 14%-ról 76%-ra, az USA-ban 13%-ról 80%-ra emelkedett, az USA-ban ez az utóbbi arány változás hamarabb történt (Piketty, 2014 Table 2.4.).

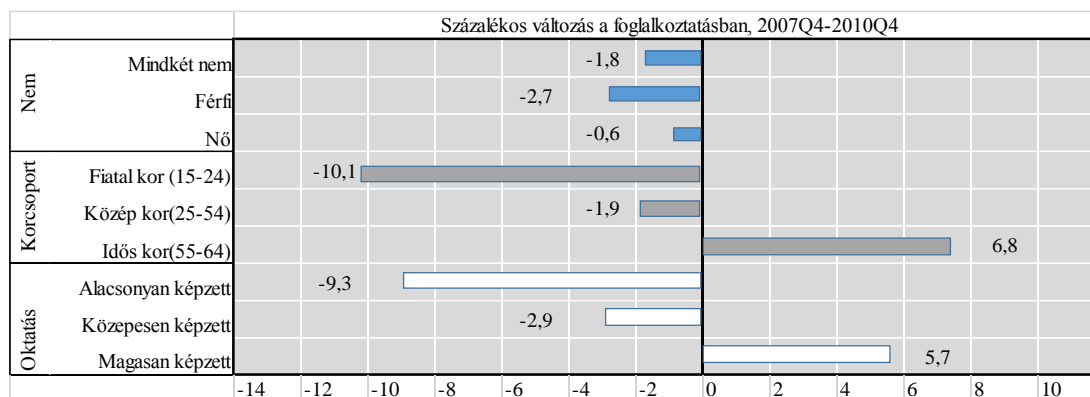
Nagy-Britanniában a munka és a tőke jövedelme körülbelül 50-50 százalékos részesedéssel bírtak az összes nemzeti jövedelmen belül 1770-ben. Ez az arány 2010-re körülbelül 75 százalék és 25 százalékra módosult a munkajövedelem javára. A nagy ugrás 1910 és 1920 között következett be, azóta kismértékben csökken a munkajövedelem részaránya (Piketty, 2014 Figure 6.1.).

A 2008-as pénzügyi válság nehéz helyzetbe hozta a fejlett országokat. Egy a 25 fejlett országra kiterjedő felmérés szerint, 2005-2014 között a háztartások 65-70 százalékának (540-580 millió fő) a munkapiacról származó reáljövedelme csökkent, vagy szinten maradt. Összehasonlítva 1993-2005 között a háztartások kevesebb, mint 2 százaléka volt hasonló helyzetben. 2005-2014 között a két szélsőséges értéket Olaszországban (97 százalék) és Svédországban tapasztalták (20 százalék). Svédországban ugyanakkor a szakszervezeti penetráció még mindig 68 százalékos volt 2015-ben is és a válság negatív hatásait a társadalmi-gazdasági megállapodások rendszerében próbálták enyhíteni. Aminek eredményeként Svédországban nem növekedett, hanem mérséklődött az államháztartás eladósodottsága, míg lényegében a többi legfejlettebb országban eltérő mértékben, de lényegesen növekedett az államháztartás hiánya. Itt érdemes megjegyezni, hogy a fejlett országokat jellemző tendenciához hasonlóan, Magyarországon is folyamatosan csökken a szakszervezeti tagsági arány és 2015-re 10 százalék alá csökkent (KSH, 2016). A fentiek – ismerve az állami redistribúció relatíve nagy szerepét a háztartások összjövedelmén belül, amelynek részei az aktív foglalkoztatási eszközök is – azt a megállapítást erősíthetik, hogy a mai generáció számára nagy a rizikója annak, hogy szegényebbek lesznek, mint a szüleik voltak. Amennyiben ez a megállapítás helytálló, számos következménye lehetséges, mint a populizmus vonzóbbá válása, vagy a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer számára rendelkezésre álló források felhasználásának hangsúlyeltolódása (Mckinsey&Company, 2016. 12 p.).

A fejlett és a kevésbé fejlett országok tapasztalata szerint a gazdasági növekedés mindig megelőzi a foglalkoztatottság emelkedését (Rimler, 1995) (Hárs, 2011).

Ahogy a következő ábrából is látható a 2008-as válság alatt is a legsérülékenyebb rétegek (a fiatalok és az alacsonyan képzettek) foglalkoztatása romlott és a tapasztaltabbaké és képzetebbeké javult az OECD országokban. Európában 2008-ban mintegy 77 millió állampolgár rendelkezett alapfokú, vagy ennél alacsonyabb iskolai végzettséggel, ez a népesség 28 százaléka (Federighi, 2008).

### 3. táblázat Csökkenő foglalkoztatás különösen a fiatalok, az alacsony képzettségűek és a férfiak körében



Megjegyzés: Az adatok szezonálisan nem kiigazítottak. OECD súlyozott átlag, kivéve Chile és Izrael. Ausztrália, Japán, és Új-Zéland esetében nem tartalmazza az oktatásban érintetteket.

Forrás: OECD becslései alapján a nemzeti munkaerő-felvételek.

(StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/888932479078> , alapján saját szerkesztés)

A munkaerő kereslet-kínálat harmonizálásának folyamatát jelzi a 3. számú táblázat, de a folyamat nem mentes a súrlódásos problémáktól. Ezt jelzi, hogy egy kilenc, különböző fejlettségű országban végzett munkaadói felmérés szerint a megkérdezett munkaadók csak 43 százaléka értett azzal egyet, hogy megfelelő tudású (skilled) munkavállalót talál a munkaerő-felvétel során (McKinsey&Company, 2012).

Az OECD országokban 2016-ban az egy évvel korábban mérthez képest három millió fővel csökkent a munkanélküliek száma (42 millióról 39 millióra), de még mindig hat millió fővel meghaladja a válság előtti szintet. 2007-2015 között egy-két kivételtől eltekintve (pl. Németország) az OECD országok mindegyikében nőtt a hosszú távú munkanélküliek aránya a munkanélkülieken belül. Magyarországon ez az arány az átlagosnál kisebb mértékben emelkedett (OECD, 2016). A részmunkaidős foglalkoztatás a 2008 utáni Nagy Recessziót követően átmenetileg hozzájárult a munkahely megszűnés mértékének mérsékléséhez. Ugyanakkor a munkahelyek megőrzésére fordított közpénzek sok esetben bizonyultak teljesen fölösleges kiadásnak (Boeri, 2011).

Hat OECD országra kiterjedő empirikus elemzés szerint a munkajogi törvények önmagukban nem vezetnek magasabb munkanélküliséghez és a jogi szabályozás egyes elemei – mint a munkaidőre és a munkavállalói érdekképviselőre vonatkozó szabály – érdemben még csökkentheti is a munkanélküliséget. Az előbb említett két jogi terület a munkapiac és a nemzeti jövedelem egyenlőbb elosztásának lehetőségén keresztül érheti el ezt a hatást. A gazdaság hatékonyságának növeléséről szólva az előző összefüggést figyelembe kellene venni (Deakin, 2014).

Nyilván több tényező is magyarázza, a fejlett országok szociális kiadásainak további arány növekedését, mint a munka termelékenysége növekedésének társadalmi következményei, de témánk szempontjából a fejlett országok gazdasági fejlődésének extenzívról intenzívra történő szükségyszerű átállításának felismerése látszik

lényegesnek, ami a potenciális munkaerő állomány tudatos és proaktív állami segítségével intézményrendszerét is létre hozta.

A lakossági Eurobarometer 2009. évi és 2014. évi hullámain, az állami újraelosztás keresletének változásait elemezve, a lényegesebb megállapítások a következők:

- 2009-ben és 2014-ben is komoly eltéréseket lehetett mérni az egyes tagországok redisztribúciós-index átlagai között. Mindkét mérési évben Görögországban és Cipruson mutatkozott a legnagyobb támogatottság az újraelosztás iránt, míg mind a két mérési évben a legkisebb mértékű redisztribúciós igényt Hollandiában lehetett észlelni.
- Az EU tagországok többségében a foglalkoztatottság és az oktatás témakörében, mérséklődött az „állami megoldások” helyeslése. Az országok többségében mérséklődött a támogatottsága annak a felvetésnek, hogy „az állam nagyobb mértékben vállaljon felelősséget az emberek jólétének biztosításában”. Sok országban, de nem mindenhol a „piaci megoldások” támogatottsága nőtt az közösségi/állami megoldások rovására.
- A szegénység érzékelése számottevően emelkedett. 2014-ben nagyobb számban észlelték a szegénység kérdését nagynak, mint 5 évvel korábban. Változás az is, hogy az országok tekintélyes részében mérséklődött azon vélemény, miszerint dologtalansággal, lustasággal, mint személyes jellemzőkkel okolható a szegénység és ezzel összhangban nőtt azok részaránya, akik szerint egyfajta társadalmi igazságtalanság okozhatja a szegénységet. Az utóbbiak nagyobb, az előbbieket kisebb elkötelezettséget mutattak az állami redisztribúció iránt.
- Egy ország kedvezőtlenebb gazdasági állapota, érezhetően magasabb „redisztribúciós étvággal” jár. A gazdasági szituáció javulását prognosztizálók negatívabban, ellenben a gazdasági szituáció romlását prognosztizálók pozitívabban minősítették a központi redisztribúció szerepét.
- A legkisebb mértékben a vállalkozók, náluk kissé nagyobb mértékben a foglalkoztatottak állnak a redisztribúció mellé. Leginkább a nem foglalkoztatottak és a valamilyen állami támogatástól függők pártolják az állami redisztribúciót.
- Az EU tagországokra általában jellemző változásokat mutatja hazánk is. Leglényegesebb elmozdulásként említhető, hogy a fiatalabb korcsoportok esetében erősödött az állami újraelosztás melletti elkötelezettség, igény.
- Általában nem jellemző az a magyar jelenség, hogy a falusi településeken élők elkötelezettsége a központi redisztribúció iránt fokozottabb, illetve hogy a jövőképeket erős negatív várakozás jellemzi (Tóth, 2014).

1950-ben a Föld szegény és gazdag országai közötti jövedelem különbség 15:1 arányt mutatott, ez az arány 13:1 arányra javult 1973-ra. Ugyanakkor a 2000-es évek elejére 20:1 arányra emelkedett, ami a legmagasabb az eddig mérték között.

E folyamat egyik oka lehet, hogy a humántőke felértékelődésének fontosságát az országok nem egyforma súllyal tudják, vagy akarják kezelni, melynek több oka is lehet természetesen, mint a túlzott túlnépesedés, vagy nem megfelelő társadalom- és gazdaságpolitikai folytatása. Hazánkban a multinacionális vállalatok állítják elő a magyar export több mint 80 százalékát. Ugyanakkor míg 1995-ben a teljes magyar export 56,5 százalékát adta a hazai hozzáadott érték (végső fogyasztásra továbbítva), addig 2011-re ez az arány 34,8 százalékra csökkent. Ez a negatív trend a hazai

gazdasági tevékenység hazai kézbe kerülő jövedelmezőségét és jövedelmét is mérsékli. Ami a hazai eredetű piaci alapú felhalmozás és beruházás növekedése ellen hat és így akadálya egy termelékenyebb hazai forrású foglalkoztatási lehetőségnek.

Az mellett is, hogy mind nehezebb széles megegyezésen alapuló makró gazdasági modellt találunk (Akerlof, 2007) (Láda, 2008), mégis helytállónak tűnik az a megállapítás, hogy az elmúlt 20-25 évben hazánk extenzív fejlesztési modell mentén növekedhetett. Ezt a rendelkezésre álló fejlett országokbeli technika bevonására és a hazai munkaerő átcsoportosítására építhette. A II. Világháborút követően Nyugat-Európa látványos növekedése is ezt a modellt használta, az USA technológiájának átvételére és a belső munkaerő-piac átcsoportosítására alapozva, amely modell alapjai 20-30 év alatt kimerültek (Berend T. Iván, 2008). Valószínűleg hazánk is modellváltás előtt áll, melynek témánk szempontjából fontos eleme lehet a hazai humán erőforrás felértékelődésének folyamata, mint a szükséges változás előfeltétele.

Hazánknak a legfejlettebb országokhoz történő gazdasági felzárkózása a 2000-es évek fordulója után megtorpant, ezzel párhuzamosan a visegrádi országok (Szlovákia, Csehország és Lengyelország - V3-ak) teljesítménye is lehaladta a magyart, pedig sok tekintetben egyáltalán nem indultunk rosszabb helyzetből, mint a V3-ak. A magyar lemaradás főbb okai közül talán elsőnek említhető a gazdálkodás intézményi feltételeinek rosszabbodását kísérő eladósodottság, illetve a társadalom gyarapodását mérséklő népszerűség fogyása (Oblath, 2014).

A hazai vállalati nagyság szerkezete a Kkv-k arányának túlsúlyát mutatja. Ezzel szemben az euro zóna legerősebb gazdaságában, Németországban a 250 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató az összes vállalkozás kevesebb, mint a fele. Európában az ipar területén a 250 fős, vagy annál többet foglalkoztató vállalkozások 30-40 százalékkal termelékenyebbek, mint a 10 főnél kisebb vállalkozások. Azt látjuk, hogy Görögországban több mint 30 százalékot, vagy Portugáliában mintegy 20 százalékot képviselnek a mikro vállalkozások, szemben a Németországban képviselt kb. 5 százalékkal (Economist, 2012)

A versenyszféra termelésének hatékonysága számos termelési tényező mennyiségétől és minőségétől, valamint ezek intézményesülésétől függ.

#### 4. táblázat Új érték előállításának termelési függvénye

Új érték =F(T,I <sub>1</sub> ,I <sub>2</sub> ,L,N)						
T	I <sub>1</sub>		I <sub>2</sub>			L
Tangible eszközök (épületek, gépek, pénz, stb.)	Külső immateriális eszközök (vevők, szállítók, márkanev,	Belső immateriális eszközök (szervezettség, tudásbázis, folyamatok,	Munkavállalók személyes tudása	Munkavállalók jártassága	Munkavállalók motiváltsága	Létszám idő egyenértékben
	<b>Szervezeti tudástőke - embertől elidegeníthető</b>		<b>Személyes tudástőke - embertől el nem idegeníthető</b>			
Vállalati tőke - embertől elidegeníthető			Emberi erőforrás (emberi tőke)			
N= Még nem azonosított tényezők						

Boda György, (2012.) alapján saját szerkesztés

Ezen tényezők kvantitatív mérési lehetősége nem egyforma. Viszonylag jó adatok a munkaerőről és a vállalkozások méretéről állnak rendelkezésre. Ez alapján megállapítható, hogy a legfejlettebb országokban kétszer akkora az átlagos vállalat foglalkoztatottainak száma, mint az OECD alacsonyabban fejlett országaiban és ezen vállalatok termelése átlagosan a negyede a legfejlettebb országok vállalatai termelésének. Az átlagos aránytól eltér a legfejlettebb országok és Magyarország helyzete. Mivel a legfejlettebb országokban 12 fő dolgozik átlagosan egy vállalatnál, ezzel szemben hazánkban 5 fő. Továbbá egy átlagos vállalat a legfejlettebb országokban 500 ezer euró GDP-t hoz létre, egy átlagos magyar vállalat pedig ennek ötödét 100 ezer eurót (Boda György, 2012).

A hazánkban volt a legnagyobb különbség az EU országok között 2012-ben, ha az adott országban dolgozó külföldi cégek termelékenységét a belföldi cégekhez viszonyítjuk. Hazánkban a különbség 300 százalék volt, a legkisebb különbséget Dániában mérték 125 százalékkal. Továbbá ha a 2014-es magyarországi átlagbéreket hasonlítjuk az átlagos termelékenységhez, azt látjuk, hogy a legkevésbé termelékeny cég a belföldi mikro vállalat és a legtermelékenyebb a külföldi mikro vállalat és a legalacsonyabb átlagbért a hazai mikro vállalat fizet, míg a legmagasabbat a külföldi közép méretű cégek fizetnek. A külföldi mikro vállalkozások a belföldi nagyvállalatok átlagbérét fizetik, ami magasabb a belföldi kisebb vállalkozásoknál mértéknél (Palócz, 2016). 2008-2011 között a visegrádi ötök között Magyarországon volt legmagasabb a külföldiek által az üzleti szektorba történt beruházás aránya (50,5 százalék) és Szlovéniában a legkisebb (15,1 százalék) (Giday, 2015).

### **2.1.5. Az alacsonyan képzettek foglalkoztathatósága**

Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők helyzetének vizsgálatát indokolja, hogy a hazai „szabad” munkaerő kínálat jelentős részét ők teszik ki (lásd. 12. táblázat), valamint a megváltozott munkaképességgel rendelkezők – az átfedés a két csoport között ugyanakkor nem elhanyagolható -.

A munkaerő-piac kínálati oldalának vizsgálatánál, nem lehet nem figyelembe venni hazánk és a többi hozzánk hasonló cipőben járó „testvéri” ország, több évtizedes létező szocializmus múltját, illetve ennek örökségét. Témánk szempontjából három dolgot lehetne kiemelni.

Egyrészt a létező szocializmus lényegében megszüntette a civil társadalmat, mint önszerveződő organizmust, illetve lehetősége szerint visszaszorította a vallási alapon szerveződő közösségeket, mely két intézményi terület erőteljesen hozzájárulhatott volna a nem iskola rendszerű tanuláshoz, továbbá kompetencia fejlesztéshez, a különböző társadalmi csoportok és korosztályok számára.

Másrészt a létező szocializmus gyakorlatilag teljesen leépítette a tradicionális, családi tulajdonú és vezetésű kisvállalkozásokat, melyek tradicionálisan az alacsonyan képzettek foglalkozási formája is volt. Így a családi alapon szerveződő kisvállalkozások, illetve az egyéni vállalkozók száma és a fiatalok vállalkozási hajlandósága manapság is jelentősen elmarad a hozzánk hasonló gazdasági szinten lévő más országokétól. Az Institute of Advanced Legal Studies (IALS) adatai azt mutatják, hogy Csehországban a 20 főnél kevesebb alkalmazottat foglalkoztató kisvállalkozások az alacsony iskolai végzettségűek mindössze 17 százalékának adnak

munkát, ez az arány Szlovéniában és Magyarországon 27-27 százalék és Lengyelországban 46 százalék, ugyanezen arány Bermudán 50 százalék, Olaszországban 57 százalék és Chilében 62 százalék.

Harmadsorban a felnőttképzés terén meglévő lemaradást lehet említeni.

Az előző három említett tényező hatása nem elhanyagolható módon és mértékben járulhat hozzá az alacsony iskolai végzettségűek munka-piaci integrálódásába. A következőkben ezt a problémát szeretném érintőlegesen körbejárni.

Egy 2010 évi felmérés (University of Florence, 2010, Idézi: Köllő, 2014.) szerint, a megkérdezés előtti egy évben a felnőttképzésben való részvételi arány Kelet-Európában 10 százalék, Dél-Európában 12 százalék, Nyugat-Európában 23 százalék és Észak-Európában 42 százalék volt.

A 2003 és 2008 között felvett Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL) háttér kérdőívén alapuló elemzés (Köllő, 2014) Norvégia, Olaszország és Magyarország alacsony iskolázottságú lakosságának informális tanulási szokásait, vagy másképpen az alacsony iskolázottságú polgárok valamilyen készségfejlesztő tevékenységben való bekapcsolódásának mértékét vette górcső alá. Összesen 20 különböző önkéntes tevékenységben történő részvétel aránya volt a vizsgálat tárgya, mint pl. képzés, önkéntes munka. Elégé evidensnek tűnik, hogy a különféle kompetenciák megszerzésének és nem utolsósorban megtartásának az élethosszig tartó formális, vagy informális tanulás, illetve a civil szférában történő aktív és tudatos részvétel az egyik igen fontos feltétele. Az előbb említett aktivitások megléte, vagy hiánya szerves összefüggésben lehetnek az egyén foglalkoztathatóságának mértékével. A következő táblázat mutatja az összevont aktivitási adatokat.

##### **5. táblázat Az alacsony iskolázottságúak részvétele készségfejlesztő tevékenységekben %**

Tevékenységek száma	Norvégia	Olaszország	Magyarország
0	4,4	49,3	63,5
1	5,0	15,3	16,4
2	10,2	10,0	7,8
3	11,0	8,2	5,5
4	14,5	5,3	2,7
5	13,8	4,8	2,1
6 vagy több	41,1	7,1	2,0
Összesen	100,0	100,0	100,0

Köllő, (2014.) Alapján saját szerkesztés

A táblázat jól mutatja a norvég és a magyar vizsgált célcsoport hangsúlyosan eltérő aktivitási szintkülönbségét, mely talán az egyik magyarázata is lehet a két országot jellemző eltérő foglalkoztatási szintkülönbségnek a célcsoport körében, és ami az alacsony iskolázottságú magyar lakosság szélsőséges társadalmi kirekesztettségét is



jelenti egyben. Olaszország köztes helyét és a relatív jelentős arányú alacsony iskolázottságúak foglalkoztatási rátáját a tradicionális családi önfoglalkoztatás relatíve magas arányával lehet magyarázni, amely a másik két országot nem jellemzi és biztosítja az olasz alacsony iskolázottságúak jobb társadalmi beágyazottságát.

Talán jelzés értékű, hogy 2013-ban Magyarország volt az egyetlen az Európai Unió tagállamai között ahol az iskolát elhagyók száma a megelőző időszakban és 2013-ban is nőtt és egyben az iskolát elhagyók aránya is magasabb, mint a 2020-ra kitűzött 10 százalékos arány (Europa 2020 Target, 2014).

Valószínűleg az iskola rendszerű oktatás eltérő színvonala önmagában nem magyarázza meg a norvég és a magyar részvételi aktivitás különbségét. Pedig átfogó, az USA-ra vonatkozó vizsgálatok azt mutatják, hogy a nem kognitív képességek, készségek a munkaerő-piacon történő érvényesülés fontos tényezői (Heckman, 2001).

A nemzetközi tapasztalatok szerint továbbá értékelhető korreláció figyelhető meg a felnőttképzésben résztvevők és a foglalkoztatottak aránya között (Bassanini, 2004). Az állami foglalkoztatási szolgálatok (PES) aktív eszköz kiadása közül a képzés a legnagyobb, mintegy egy-harmada, egy-negyede az összes kiadásnak az OECD országokban 1985-2005 között. Azonban Kelet-Európában a képzésekre fordított összeg alig haladja meg a 10 százalékot, illetve az angol nyelvterületű országok tréningre fordított költsége kevesebb, mint amit 1990-ben költöttek ugyanerre (Herwig, 2012).

Az alacsony iskolázottságúak számára hazánkban is az elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedés egyik esélyesnek tűnő ágazata a kiskereskedelem. Kérdőíves felmérés (Csirtó, 2012) tudakolta, hogy milyen az ebben az ágazatban működő kkv-k foglalkoztatási hajlandósága az alacsony iskolázottságú munkavállalók irányában. Az általában franchise formában működő kkv-k munkaköreinek, több mint 50 százaléka nem követel meg szakképzettséget, de mégis alig alkalmaznak alacsony iskolázottságú dolgozót. Átlag 2,8 alacsony iskolázottságú munkavállalót lehetne alkalmazni boltonként, azonban lényegében minden esetben magasabb iskolázottságú munkavállalókat foglalkoztatnak ezekben a munkakörökben. A szubjektív válaszok szórása extrém, mivel tipikusan azt mondták, hogy nincsen is alacsony iskolázottságú számára is betölthető munkakör, illetőleg azt, hogy lényegében az összes munkakör ilyen. Alacsony iskolázottságú munkavállalót a megkérdezettek 87 százaléka nem foglalkoztatna. A megkérdezett kiskereskedelmi kkv-k 6 százaléka foglalkoztatna alacsony iskolázottságú alkalmazottat állami dotáció nélkül és még 5 százalék mondta, hogy állami dotáció esetén alkalmazna ilyen munkatársat.

A vállalati felvételi politikát befolyásolhatja, hogy a szűrőelmélet szerint a vállalatok a végzettségek értékelésekor nem elsősorban a végzettséggel együtt járó és vélelmezhetően magasabb ismeret szintet nézik, hanem a magasabb képzettségűek magasabb szintű teljesítmény orientáltságát, az ehhez szükséges kifinomultabb együttműködési képességet és pontosságot. Ezen utóbbi képességek megszerzése és/vagy szinten tartása a folyamatos civil aktivitást is feltételezi.

Már a kétezres évek elején is megfigyelhető volt a strukturális munkaerőhiány Magyarországon. Egy nyugat-magyarországi felmérés szerint (Bódis, 2002) a

multinacionális vállalatok kezdetben 18-35 év körülieket vettek fel és később - a munkaerőhiány miatt – feljebb mentek, először 40 évre, majd 50 évre is.

Különbség van hosszabb távon a vertikális mobilitás intenzitása között a különböző iskolázottságú munkavállalók esetében. Egyrészt a magasabb iskolázottság, erősebb felfelé történő mobilitási valószínűséggel jár, másfelől a mobilitás intenzitása jelentősen visszaesett a rendszer változást követő évek földcsuszamlásszerű folyamatai óta, a munkaerő-piacon hosszú ideje munkát vállalók között. Az 1992 és 2007 között megszakítás nélkül jelenlevők között nagyobb számban csak a rendszer változást követő időszakban lehetett tapasztalni lefelé történő mobilitást, a 2000-es évektől az ilyen eset gyér előfordulása volt (Balogh, 2008). Ugyanakkor ez nem cigány probléma elsősorban, mivel hazánkban a cigányság az alacsony iskolázottságú tartós munkanélküliek körében nincsen többségben (Gábor R., 2010). Ugyanakkor más problémákat mindenképp felvet, mivel egy 2017. évi OECD jelentés szerint, ha az alacsony iskolázottságú férfiak 25 és 65 éves korukban várható élettartamát összehasonlítjuk a legmagasabb iskolázottságú férfiak várható élettartamával a magyar férfiak esetében 14 év, illetve 7 év a különbség a legmagasabb iskolai végzettséggel rendelkezők javára. Ezzel az eredménnyel a legnagyobb különbséget produkáljuk az OECD országok között. A nők esetében az ötödik legnagyobb különbséggel rendelkezünk, szám szerint 5 év és 2 év a különbség. Érdekes, hogy mind a férfiak (4 év és 2 év), mind a nők esetében (2 év és 1 év) az olaszok esetében mérték a legkisebb különbséget (OECD, 2017). Nyilván az okok vizsgálata messze túlnyúlik jelen értekezés és a szerző lehetőségein, de annyit talán meg lehet említeni, hogy egyéb tényezők mellett (pl. családi kötöttségek és elvárások hagyományai) a hazai nagy különbségben szerepet játszhat az alacsony iskolázottságúak magas szintű kirekesztettsége is.

Nyilvánvalóan a rossz mortalitási adatok más társadalmi csoportot érintően is megjelenhetnek, ha a társadalmi csoport relatíve magasabb pozíciója megkérdőjeleződik, vagy egyenesen relatíve leértékelődik. Példa lehet erre az USA-beli, nem spanyol ajkú fehérek között az utóbbi 15-20 évben megfigyelhető jelenség. A 45-54 évesek körében végzett felmérés szerint, míg az USA-ban 1990-től az 1990-es évek végéig, az előbb említett társadalmi csoport mortalitása a legfejlettebb országok (7 ország) átlagos mortalitási trendjeinek megfelelően javult, addig az 1990-es évek végétől 2015-ig elég jelentős mértékben romlott, mialatt a többi legfejlettebb ország átlagos mortalitása tovább javult (A legalacsonyabb Svédországaé volt.). Az USA-ban tapasztalt mortalitás növekedésnek legfőbb oka 2000-2015 között, a mérgezésben meghaltak több mint 20-szoros, az öngyilkosságban meghaltak több mint másfélszeres és a krónikus máj betegségben meghaltak 50 százalékos emelkedése volt. A mortalitás emelkedése a 30-54 éves korosztályok mindegyikére jellemző volt (Case, 2015). Az okok között keresendő, megemlíthető, hogy a fehér férfiak egy adott szakmára vonatkozó bérelőnyei 1960-1990 között jelentősen lecsökkentek mind a nők, mind a színes bőrű férfi munkavállalókkal szemben és az 1990 évek második felében szorultak vissza egyes termelési ágazatok, ahol a fehér bőrű munkavállalók felül reprezentáltak voltak (Hsieh, 2013). Az, hogy egy csoport relatíve magasabb pozíciója megkérdőjeleződik, vagy egyenesen relatíve leértékelődik, nyilván csak egy, de összetett és ugyanakkor teljes egészében nem magyarázó tényező, de nem is elhanyagolható a folyamatok vizsgálatakor.

A legfejlettebb országok munkaerő kínálati rugalmasságát általában eléggé különbözőnek gondoljuk, az eltérő házassági szokások, a különböző demográfiai összetétel, vagy az eltérő foglalkoztatást „ösztönző” adó rendszerek miatt. Ugyanakkor számos vizsgálat (Bargain, 2011) jutott arra a következtetésre, hogy ezek a tradicionálisnak tekintett tényezők a munkaerő kínálat rugalmasságára szignifikánsan nem hatnak. Észak-dél különbözőséget a házas nők foglalkoztatási rugalmasságában lehetett tapasztalni (kivételem Írország, mely ebből a szempontból a déli országok alacsonyabb rugalmasságát mutatta).

Azt lehet mondani, hogy a kínálati rugalmasság esetén inkább a munkához való attitűd egyéni és a társadalmi szintű állapota a legfőbb magyarázó változó, valamint a gyermek felügyelet terén képviselt politika.

Levonhatjuk talán azt a következtetést, hogy egy adott társadalom számára a munkaerő-piac rugalmas működésének elősegítése érdekében a társadalmi szegregáltság, a kirekesztettség elleni küzdelem a legfontosabb feladat.

Jellemző hazai a gyakorlatra, hogy egy 2014-es hazai felmérés (Koltai, 2015) közmunkás válaszadóinak csak 2 százaléka nyilatkozott úgy, hogy kötelezték a közmunkára és 94 százaléka soha nem is utasította vissza a közmunkát, sőt 34 százaléka várólistán várta, hogy behívják közmunkára, a hátrányos térségekben ez az arány majdnem 50 százalékos volt. Ezek az arányok is jól mutatják a hazai hátrányos rétegek magas fokú kirekesztettségét, melynek konzerválódása egyik fontos gátja lehet hazánk felzárkózási esélyének.

## **2.2. Az aktív munkaerő-piaci eszközök két megközelítése**

Némileg leegyszerűsítve az aktív munkaerő-piaci eszközöket két csoportba szokták sorolni. Az inkább a munkanélküli élethelyzetet segítő eszközökre (welfare) és az inkább az újra elhelyezkedést ösztönző, néha kikövetelő eszközökre (workfare).

Valószínűleg a munkanélküliek aktiválását célzó és egy magas szintű és minőségű munkaerő-piaci szolgáltatással kombinált foglalkoztatáspolitikai politika szolgálja a legjobban a munkanélküliek elhelyezkedési lehetőségét a munkanélküliség ideje alatt, de az esetek többségében a gyors újra elhelyezkedés alacsony összegű kezdő jövedelem elfogadása mellett következik be. Így valószínűleg az aktív munkaerő-piaci eszközök rövid távon csökkenthetik az újra elhelyezkedést, amely hatás közép távon (egy-két év) már nem szükséges, hogy érvényesüljön (Martin, 2001).

Maguk a munkaügyi szolgáltatások, a munkaügyi szervezet fenntartása is része az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszernek (Scharle, 2008). Az EU becslése szerint 2005-ben az EU 28-ak a GDP 2,0 százalékát fordították a munkaügyi szervezet működtetésére. A legtöbbet a dánok (3,7%) és a németek (3,0%), a legkevesebbet az észtek (0,2%) és a litvánok (0,3%) költöttek erre a célra. Hazánk az alsó harmad közepén elhelyezkedve 0,7 százalékot költött. 2011-ben az EU 28-ak átlaga 1,9 százalék volt, a legtöbbet a spanyolok (3,9%), a legkevesebbet a litvánok (0,55%), hazánk 1,08 százalékot költött. Az Eurostat becslése szerint 2015-ben a hazai költés 1,12 százalékra emelkedett (Eurostat). A számok összehasonlítását nehezíti a bekövetkező gazdasági válságra adott országonként eltérő mértékű és eltérő összetételű anti-ciklikus politika, illetve az, hogy a magyar munkaügyi szervezet szét- és beolvadt más intézményekbe.

Az aktív munkaerő-piaci politika kidolgozóinak három tényezőt érintő kompromisszumot kell megkötniük, a hangsúlyok megválasztásánál:

- I. A munkakeresők és az üres álláshelyek közötti minél jobb párosítás, amely nagyon hatékony;
- II. a munkaerő-piaci tréning rendszerint emeli és segíti az újra elhelyezkedést és
- III. a közvetlen munkahely teremtés kézenfekvő eszköze, vagy a közmunka, vagy a privát szektor támogatása révén.

Szem előtt kell tartani, hogy az aktív munkaerő-piaci eszközök csak az egyik eleme lehet egy átfogó programnak a munkanélküliség elleni küzdelemben. Az aktív munkaerő-piaci politika kiegészítő, ugyanakkor más eszközökkel nem helyettesíthető ebben a küzdelemben (Calmfors, 1994).

Az 1990-es évek végén elterjedt volt a nézet, hogy a nagyvonalú passzív munkanélküli ellátás két módon is növeli a munkanélküliséget. Egyik oldalról a magas színvonalú segélyezés csökkenteti az elhelyezkedési nyomást. Másrészt a munkanélküli hosszabban válogathat a munka lehetőségek között. Röviden úgy fogalmaztak, hogy az európai munkaerő-piac rugalmatlan a túlzottan nagyvonalú segélyezés miatt és az USA alacsony munkanélkülisége az ottani alacsony segélyezésnek tudható be (Nickell, 1997). Ezen nézet, minden létező igazságtartalma mellett is, a 2007 évi válság után nem nyert bizonyítékot, mivel az USA munkanélkülisége az 1930-as szint óta nem mért szintre nőtt és a szociális kiadásokat duplájára emelték.

A welfare jellegű politika mellett kevés támogató érv, de sok ellenérv található. Az alapvető dilemma az, hogy lehetetlen folyamatosan és személyre szabottan maximalizálni a foglalkoztatáspolitikai két elsődleges célját: csökkenteni a szegénységet és ösztönözni az egyéni boldogulást (self-support).

Az USA-ban 1935-ben hatályba lépett szociális védelemről szóló törvény (Social Security Act), amelyik az első szövetségi szintű welfare program volt, képviselte az előzőekben említett dilemma szellemiségét és csak korlátozott segítség nyújtást írt elő az idős, a vak és azon gyermekek részére, akiket egy szülő nevel. Az USA kongresszusa által 30 évvel később elindított hasonló elnevezésű (The Aid to Families with Dependent Children) program elfogadásakor kinyilvánította, hogy a program azon nonwelfare reform része, amely a welfare programok visszaszorítását célozza.

Azonban a fejlődés ezt a szemléletet is aláásta ezzel a programmal szól a kritika, mivel a gyermekes nők munkaerő-piaci részvétele 30 év alatt lényegében megduplázódott, illetve 7 százalékról 21 százalékra nőtt a gyermekét egyedül nevelő nők aránya. Így további állami támogatásra nincs szükség, mivel egyrészt a munkaerő-piaci részvétel magától is nőtt és az eddigi állami támogatások tették lehetővé a gyermeküket egyedül nevelő nők részarányának emelkedését (Gueron, 1990). A workfare vs. welfare szemléleti vita kapcsán az embernek a mi volt előbb, a tyúk, vagy a tojás kérdése jut eszébe. Mert rendkívül alapos ex-post értékelés után lehetne csak bármelyik fontosabb társadalmi folyamatról megállapítani, hogy az egy állami szakpolitika segítségével indult el, illetve teljesedett ki, vagy pont fordítva az állami szakpolitika segítségével is kevés a megállításhoz, illetve visszafordításhoz. Ilyen kérdés lehet – egyebek mellett – az OECD országokra általában jellemző tendencia, hogy a megszülető gyermekek egyre nagyobb hányada házasságon kívül születik és

azokban az országokban relatíve magasabb a termékenység, ahol relatíve több gyermek születik házasságon kívül

A munkaerő-piacra történő integrálást elősegítő másik eszköz a workfare, melyre elsősorban az angol-szász országokban szoktak hivatkozni, mint követendő útra. Az angolszász országok különféle típusú programokat működtetnek (welfare to work programmes), melyek főbb csoportjai a következők.

- Maga a workfare program: az ajánlott munkát/képzést végezni, a segély folyósításáért cserébe.
- Támogatott/tranzit foglalkoztatás: Jellemzően a támogatott segélyét a munkáltató kapja, cserébe a támogatottat bér fejében foglalkoztatja a munkáltató.
- Nem támogatott foglalkoztatás: A támogatottak maguk vállalnak munkát és a folyósított segélyt továbbra is kapják, kereset kiegészítés címén.
- Képzési, oktatási programok.

A programokat használhatják komplexen is, mely több programfajta egy programban történő működtetését jelenti.

Ugyanakkor az angol-szász országokban a workfare jellegű programok részaránya alacsony. A felmérések szerint, hosszabb távon, a támogatott/tranzit jellegű programok lehetnek a legsikeresebbek és vélhetően a magas munkanélküliségi rátával, nem túl élő munkapiaccal rendelkező térségekben a workfare programok határfoka általában véve is alacsony. Társadalmi csoportok szerint vizsgálódva azt láthatjuk, hogy a workfare típusú programok a halmozottan hátrányos helyzetben (a definíciót lásd 2.5. fejezetben) lévők számára kevés kitorési lehetőséget nyújt. Ez az underclass kialakulásának és csökkentésének ördögi körét hozhatja létre, mivel a többszörösen hátrányos helyzetben lévőket először welfare típusú programokkal lehet támogatni, de így kialakulhat az ettől való függés, ami még jobban elidegenítheti őket a munkaerő-piacról és a kör bezárul (Foglalkoztatási Hivatal, 2011. 16 p.).

A tradicionális tréning programok szerény valószínűséggel érnek el pozitív hatást a program utáni munkanélküliségi rátára. Szignifikánsan jobb hatást mutatnak, a munkanélküliségi rátára, a magán szektor ösztönzését célzó programok, illetve a szolgáltatások és szankciók. Ezen programok 40-50 százalékkal nagyobb valószínűséggel fejtenek ki pozitív hatást, mint a hagyományos képzési programok. Amennyiben az összes többi aktív eszköz átlagos hatásához hasonlítjuk a közvetlen munkahely teremtés a közférában aktív eszközt, akkor ez utóbbi 30-40 százalékkal kisebb valószínűséggel fejt ki a program befejezése után pozitív eredményű hatást a foglalkoztatásra. A közvetlen munkahely teremtés a közférában programok esetében, ugyanakkor az egyes résztvevők számára az elhelyezkedési esélyek valamivel jobbak. Ha program célcsoportja meghatározott, a pályakezdők számára indított programok 40-60 százalékos valószínűséggel gyengébb hatással vannak a foglalkoztatásra, mint a felnőttek részére indított programok (Kluve, 2006).

Sok európai ország az állandó, hatékonyság mérési eredmények bonyolultsága és értékelési anomáliái miatt, a foglalkoztathatóságot tartja inkább szem előtt, mint a foglalkoztatást.

Válaszul arra, hogy az 1970-es évek végétől a magasabban képzettek és az alacsonyabban képzettek jövedelme közötti olló egyre nyílik, a politika a középiskolai

és a poszt-szekunderri képzésre jelentkezőket célozta meg, melynek kockázataira a gyakorlati és elméleti szakemberek már korábban felhívták a figyelmet. A figyelem felhívás eredményeként a politika számára, a 2000 évek elejére némiképp változott a célcsoport, bevonva ebbe a hátrányos helyzetű fiatalokat is. A hátrányos helyzetű fiatalok és külön-külön az egyes speciális helyzetű csoportjai számára általában a következő komponensek variálása áll rendelkezésre:

- Életút követési komponens.
- Mentorálási komponens.
- Képzési komponens.
- Pénzügyi ösztönző komponens (Rodríguez-Planas, 2010).

És végül 199 munkaerő-piaci program, 97 vizsgálati anyagának meta analízise alapján 1995 és 2007 közötti időszakban, az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök (ALMP) értékelésekor hosszabb időszakot vizsgálva jóval jobb eredményeket kapunk mintha, csak a rövid távú hatásokat vizsgáljuk. Sőt sok program esetében a program befejezését követő egy év elteltével egyenesen negatív hatás jelentkezik, de ha a program befejezését követő 2-3 év elteltével vizsgáljuk a hatást már szignifikánsan pozitív hatást mérhetünk, mint például a tantermi és a munkába ágyazott képzés hatásának vizsgálata esetén. Az állami szektorban támogatott munkahely teremtések (pl. közmunka) egészében véve is kevésbé hatékonyak, mint a más típusú, aktív foglalkoztatáspolitikai programok. A vizsgált programoknál nem jelentkező hatékonyságbeli különbség a nemek között (Card, 2010).

### **2.2.1. Aktív eszközök Európában**

Az állami foglalkoztatási szolgálatok céljairól és szervezeti felépítéséről az egyes országok lényegében szabadon döntenek. Törekvések az egységes nemzetközi sztenderdek kialakítására már a II. Világháború óta folynak, ilyen a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) orientáló jellegű 1988. évi egyezménye is (Borbély-Pecze, 2016).

Több nyugat-európai országban is próbálkoztak a munkaerő közvetítés, a reintegráció és egyéb munkaerő-piaci szolgáltatás kiszervezésével a kétezres évek elején, versenytárgyalás útján. A versenytárgyalás alapja a szolgáltatás ára és a munkaerő-piacra történő elhelyezés volt. A próbálkozásnak vegyes eredménye lett: az Egyesült Királyságban pozitív eredményt hozott, addig Németországban, Franciaországban és Svédországban negatív tapasztalat lett az eredmény (Finn, 2011). Más újítások is jellemezték ezt az időszakot, mint az IT megoldások, az egységes adatbázisok létrehozása és a telefonos szolgáltatások.

Az európai országok foglalkoztatáspolitikai stílusának eredete, valószínűleg nem független történelmi hagyományoktól. A volt KGST országok esetében a rendszerváltozások után, követendő stílus kialakulása sem lehetett teljesen független az adott ország társadalmának értékvonalaival. Ugyanakkor az ügyfél kategorizálás elve és gyakorlata lényegében minden európai ország gyakorlatát átítatja bizonyos fokig. A kategorizálás (profilig) először is csoportokra bontja az ügyfeleket támogatási szükségletek szerint – kinek mennyire komplex szolgáltatás kellene -, másodsorban hatékonysági statisztikákat készít visszacsatolandó a szolgáltatás eredményességére. Felvetődhet a kérdés, hogy miért is fontos az ügyfél kategorizálás

(profiling) a munkaügyi szervezet számára? Egyrésztől azért, hogy az adót fizető polgárok felé jobban alá lehessen támasztani, hogy az hasznos, amire a kormány pénzt ad. Másrésztől a kategorizálás során az ügyféllel kötelezően megkötött Egyéni Cselekvési Terv növeli az elhelyezkedés esélyeit (Borbély-Pecze, 2015).

A következő táblázat főbb európai foglalkoztatáspolitikai irányokat mutatja.

#### 6. táblázat Flexibility modellek

		Foglalkoztatás védelme	
		Erős	Gyenge
<b>Munkaerő-piaci politika fontossága</b>	Nagy	Kontinentális országok pl: Németország	"Flexicurity" országok pl: Dánia
	Kicsi	Földközi tenger/ Római/Latin országok, pl: Spanyolország	Angolszász országok, pl: Egyesült Királyság

Eichhorst, (2010.) alapján saját szerkesztés

2003-ban az Európai Tanács igencsak ambiciózus célkitűzéssel rukkolt elő. A cél szerint a munkaképes korú népesség:

- teljes foglalkoztatás rátája 2005-ben érje el a 67 százalékot, és amennyiben lehet 2010-re a 70 százalékot;
- a nők foglalkoztatási rátája 2005-ben érje el az 57 százalékot és 2010-ben haladja meg a 60 százalékot;
- az idősebb korú foglalkoztatottak (55-64 évesek) foglalkoztatási rátája 2010-ben érje el az 50 százalékot (Kok, 2003. 12. p). Feltehetően ezek a túlságosan is ambiciózus pontossággal megfogalmazott – és így betarthatatlan – célkitűzések hozzájárultak ahhoz, hogy az Európai Unió közös szociál- és foglalkoztatáspolitikája a válság után, inkább az események követésére koncentrált, mintsem indukálta volna őket.

Az Európai Unió Kohéziós Politikájának minél teljesebb körű bemutatása érdekében a programokat világos és mérhető célokkal, illetve eredmény indikátorokkal kellene indítani. Mely indikátorok legyenek világosan és statisztikailag validáltak, érzékelhetően és közvetlenül összekapcsolhatóak a politikai szándékkal. Fontos az indikátorok folyamatos nyilvánosságra hozásával a közvélemény minél naprakészebb tájékoztatása (Barca, 2011).

Pár a téma szempontjából fontos térség és jellemző aktív munkaerő-piaci politikájának, rövid bemutatása a következő.

### **2.2.1.1. Skandináv országok**

Köztudomású, hogy a svéd szociális szisztéma a fejlett országok között is az egyik legátfogóbb. Szociális ellátásra minden svéd állampolgár, illetve életvitelszerűen Svédországban élő nem svéd állampolgár jogosult, egy 1982-es törvény értelmében, ha rászorult. Ellentétben sok másik országgal (pl. USA, UK) a welfare juttatást nem kötik gyermekneveléshez. A szociális ellátás méltányos szintű életvitelt nyújt, melynek megállapítására a helyi önkormányzatok jogosultak. A Szociális Szolgáltatásokról szóló törvény (Social Services Act) 1998-tól úgy rendelkezik, hogy a segélyért cserébe a kedvezményezett valamilyen, a foglalkoztatáshoz kapcsolható ténykedést kell, hogy folytasson, amelynek jellegét a települési önkormányzat határozza meg pl. szakmai gyakorlat, aktív álláskeresés. Amennyiben az előzőekben jelzett tevékenységet a kedvezményezett nem folytatja, az szankció kiszabását eredményezi, amely a segély mértékének mérséklését jelenti.

1999-ben a svéd kormány igen ambiciózus szándékot deklarált, miszerint a welfare kiadásokat felére csökkenti. Ennek érdekében több kötelező jellegű programot indítottak a Szociális Szolgáltatásokról szóló törvény szellemében. Kutatások szerint ezek a programok mintegy 5 százalékos átlagos igénylő szám csökkenést eredményeztek. Így 2006-ban a Svédországban élő lakosság kb. 4,3 százaléka (392 500 fő) jutott hozzá ehhez az ellátáshoz, és e csoport mintegy egyharmadának több mint 10 hónapig folyósították azt, akiket tartós segélyezettnek neveznek. Az ellátást kapók nagy része pályakezdő regisztrált álláskereső, egyedül álló szülő és Nyugat-Európán kívülről érkezett migráns volt (Foglalkoztatási Hivatal, 2011. 23 p.) (Dahlberg, 2009).

Svédországban a munkaerő-piaci politika sarokköve a szakmai munkaerő-piaci képzés, melyre nagy számban iskoláznak be ügyfeleket és relatív sokat is költenek erre. 1918-tól használják a képzési programokat és azóta intézményesült eleme, a foglalkoztatáspolitikai területén annak, amit Svéd-modellnek (vagy Skandináv-modellnek) neveznek. 1997-ben például átlagosan 37 ezer fő vett részt képzésben havonta, ők több mint 10 százaléka az összes regisztrált munkanélkülinek. 2000-2005 között 80-100 ezer fő vett részt tréningben, akik 40-50 százaléka a munkanélkülieknek. Az elhelyezkedési rátát szignifikánsan és szilárdan emeli, ha valaki képzésben vesz részt. Az egyén szintű újra elhelyezkedési rátát mintegy megháromszorozza egy képzési program eredményes befejezése, amely arány csak a végzés után pár hétig mérhető (Richardson, 2006). A célzott programok között nem működik a hazai közfoglalkoztatási programhoz hasonló. Bár a skandináv modelltől nem idegen az állami szerepvállalás, s így például az állami foglalkoztatottak száma az élmezőnyben található a fejlett államok között, ezt a szerepvállalást lehetőleg folyamatos monitorozás és hatékonyság elemzés mellett végzik, az állami szerepvállalás legtöbb területén (Bakó, 2015).

250 svéd települési önkormányzatra kiterjedő panel vizsgálat az 1987 és 1996 között működtetett aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök közvetlen munkába helyezési hatékonyságát vizsgálta. A fokozatosan javuló adatbázis elemzése alapján azt találták, hogy a támogatott foglalkoztatás közvetlen elhelyezkedés elleni hatást fejtett ki (65



százalékban), de a képzésnél nem találtak az elhelyezkedést gátló hatást (Dahlberg, 2005).

### 2.2.1.2. Németország

A német aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök között jelentős hangsúly eltolódás volt tapasztalható 2000 és 2006 között, elsősorban az 1998-ban meghirdetett átfogó reform következtében. Lényegében 8 aktív eszközt működtettek központilag.

## 7. táblázat Program leírások

Program típus	Leírás	Tervezett időtartam (nap)
Rövid idejű kombinált eszközök	Konkrét ismeretek és készségek megszerzése	62
Álláskeresők felmérése	Felmérés, hogy mekkora az álláskeresők képessége és hajlandósága a munkakeresésben és a munkavállalásban; alapvető segítség a munkakeresésben.	56
Rövid idejű képzés	Kiseb képesség fejlesztés.	56
Munkakörhöz kapcsolódó képzés	Kombinált munkán kívüli és munkába ágyazott képzés egy adott szakmához.	186
Általános továbbképzés (min. 6 hónapos)	Általános tudás frissítés, korrekció, némi új ismeret nyújtás; főleg munkán kívüli képzés.	122
Általános továbbképzés (több mint 6 hónapos)	Általános tudás frissítés, korrekció, új ismeret nyújtás; főleg munkán kívüli képzés.	292
Végzettséget adó képzés	Szakképzés, eredménye hivatalos szakmai végzettség, amely megegyezik a hagyományos szakmai képzéssel a német oktatási rendszerben.	690
Foglalkoztatási program	Támogatott nem piaci állások	313

Stephan, (2008.) alapján saját szerkesztés

Az eszközök közül ebben a hatéves időszakban a tréning és az egyénre szabott közmunka volt a leghatékonyabb eszköz. A tréningek között a maximum 6 hónapig tartó támogatott szakmai gyakorlati képzés hatékonyabb és költségesebb volt, mint a rövid idejű tantermi képzés. Ugyanakkor, ha a bevontak létszámát nézzük, akkor a maximum 6 hónapig tartó támogatott szakmai gyakorlati képzésbe vontak létszáma folyamatosan csökkent, addig a rövid idejű tantermi képzésé emelkedett. A közmunkába bevontak létszáma folyamatosan csökkent (90 ezer főről 17 ezer főre) és a legkisebb mértékben használt munkaerő-piaci eszköz lett (Wunsch, 2007).

Ezen eszközökhöz járult még a szolgáltatás kiszervezés, mely 1998-ban még csak az újra elhelyezéshez kapcsolódó részleges tevékenységeket takarta, 2002-ben az egész elhelyezkedés támogató folyamatra lehetett pályázni. A nem túl kedvező tapasztalatok miatt 2004 után ez a fajta tevékenység kissé visszaszorult (2004-ben 635 ezer fő, 2006-ban 301 ezer fő kapott ilyen szolgáltatást) (Stephan, 2008).

### 2.2.1.3. Benelux államok

A holland államilag alapított munkaügyi szervezet 2001 óta a szolgáltatásai nagy részét kiszervezte magán ügynökségekbe. Ez a reform követi azt az általános trendet, miszerint a holland társadalom csökkenti a kormányzat szerepvállalását. A munkaügyi reformmal párhuzamosan folyik hasonló folyamat a közösségi közlekedés terén és más területeken is. Azért a folyamatot kísérik különösen nem kielégítő dolgok, mint például a munkaügyi reform területén az, hogy a kiszervezés során kötelező ügyfél (elsősorban munkanélküli) elhelyezési kvótákat írnak elő. A reintegráló külsős cégnek legkevesebb 35 százalékos munkapiaci elhelyezést kell garantálnia. Ugyanakkor ez a

százalék, mint átlagos érték igen alacsony jó gazdasági környezetben, vagy igen magas recesszió idején. Valószínű az ügyfél kategorizálás segítségével lehetne differenciálni és egyben emelni is ezt, de így sem lenne elég objektív minden kategóriára nézve, mert a helyi rész munkaerő-piacok állapotát még három hónapra előre is nehéz mérni, nem is beszélve egy évről, vagy több évről, ami a holland szerződés kötési intervallum. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a közbeszerzésen nyertes külsős vállalkozásnak lehetősége van az ügyfelek közül 'szemezgetni', vagy másképpen lefölni a könnyebben elhelyezhetőket, így a hátrányosabb helyzetben lévő ügyfelek lehetőségei a kiszervezés által mindenképpen romlanak. Egyrészt azért, mert külsős cégek nem szívesen foglalkoznak velük, mivel ez nem profitábilis számukra, másrészt az állami munkaügyi szervezetnél és/vagy a helyi önkormányzatoknál is kisebb törődést kapnak, mivel a kiszervezéssel párhuzamosan csökken az állami létszám, valamint az egyre romló összetételű ügyfél összetételük miatt a munkaadói kapcsolatuk, így elhelyezési potenciáljuk is romlik.

2004 óta a holland helyi önkormányzatok két külön „kalapban” költhetik a szociális támogatási és a reintegrációs (benne a munkába helyezést támogató programokat) forrásaikat. Ha az egyik „kalapban” megtakarítás történik, az a másik kalapban felhasználható. A központi kormányzat ilyen jellegű költségei lényegében megszűntek. A helyi önkormányzatok szabad kezet kaptak a foglalkoztathatóság javításával kapcsolatos programok indítására, számítva arra, hogy helyi szinten minden hatékonyabban oldható meg. Ugyanakkor, nem elfeledve a holland történeti, földrajzi, infrastrukturális és népességi sajátosságokat, még itt is problémát okozhat a „horgászni egy tóban” jelenség a kiszervezések során (Koning, 2004).

A 2004-ben a belgiumi szövetségi kormányzat elindította az utalvány (voucher) rendszerét, mely a tervek szerint 2004-2007 között 25.000 új munkahely létrehozását célozta, elsősorban az alacsony iskolai végzettségűek körében. A rendszert magán személyek vehetik igénybe, ha szükségük van a háztartás vitelében segítségre és a szolgáltatást magán személyek nyújthatják. Az igénybe vett új belépő magánszemélyek 60 százaléka kell, hogy a munkanélküliek, vagy szociális ellátást kapók köréből érkezzen. Az igénybe vevő magánszemélynek a szolgáltatás igénybe vétele előtt regisztrálnia kell a Sodexo hálózatban, ahol ajánlanak közvetítőt és meg kell vásárolnia a vouchert (8,5 € = 1 óra. 2005-ös adat), amit a munka fejében kell majd átadnia a munkát végző számára. A voucher annak beváltásakor többet ér, a különbséget az állam fedezi. Az igénybe vehető szolgáltatások köre jól lehatárolt, ezek a lakáson belül, a lakás takarítás (beleértve az ablakokat), szennyes ruha mosás és vasalás valamint a főzés. Lakáson kívüli az élelmiszer vásárlás és a közlekedésben történő segítségnyújtás az erre rászorulóknak számára (más tevékenység tiltott, mint pl. a gyermek felügyelet, vagy a kertészkedés). A voucher normál határozott idejű munkaszerződésnek minősül. Ha egy foglalkoztató hosszabb idejű folyamatos foglalkoztatást akar, akkor három hónap után a munkaszerződés automatikusan határozatlanná válik, illetve a részmunkaidős foglalkoztatás hossza az idő előrehaladtával növekszik (minimum heti 3 órától, 3 hónap után legkevesebb 10 órára). A szisztéma működtetésének egyik fő problémája a magas állami támogatási igény, továbbá a jól lehatárolt tevékenységek mellett is fellépő kiszorító hatás, mely az állami támogatás mértékének csökkentését indukálta, indukálja. A vouchert kapók 4 százaléka 30 év alatti, illetve 26 százaléka 60 év fölötti (lásd a 8. számú táblázatot),

valamint a nők felülreprezentáltak ebben a foglalkoztatási formában. (Schneider, 2006) (Peeters, 2006).

### 8. táblázat Szolgáltatás voucher felhasználók életkor szerint

Korosztályok	voucher felhasználók arányai életkor szerint	Belga lakosság arányai (20 éves kortól)
30 év alatti	4,0%	16,2%
30-39	27,9%	19,0%
40-49	21,4%	19,6%
50-59	20,8%	16,7%
60 év feletiek	25,9%	28,4%

*Forrás: IDEA Consult on the basis of a survey (2006) and Labour Force Survey (NIS 2004)*

(Schneider, 2006. alapján saját szerkesztés)

#### 2.2.1.4. Más európai államok

A kétezres évek elején végrehajtott svájci munkaügyi reform során az ügyfelekkel kötendő együttműködési megállapodást alátámasztandó, részletes helyi statisztikai adatbázist kezdett el használni a munkaügyi kirendeltség. A konszolidáció során a 3000 önkormányzati munkanélküli hivatalt, mintegy 150 regionális munkaügyi kirendeltségbe tagolták, amelyeket a 26 kantoni munkaügyi központ felügyel. A munkaügyi központok relatíve nagy önállóságot kaptak és szolgáltatásaikat kiszervezhetik magán- vagy állami szervezetek számára (Frölich, 2004). Romániában három az 1990-es évek végén működtetett aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz hatékonyságát vizsgálták (képzés, vállalkozóvá válás segítése és álláskereső tanácsadás) és arra az eredményre jutottak, hogy mindhárom eszköz döntően költség hatékony volt (Rodriguez-Planas, 2006). Csehországban a segélyezettek részére 2007-től kötelező egyéni akcióterv megkötése, ennek kidolgozásához szociális munkás nyújt segítséget (Berde, 2010).

#### 2.2.2. Angol-szász országok

Sokan egyetérthetnek Samuel Johnsonnal abban, hogy „a szegényekről történő megfelelő gondoskodás a civilizáció igazi tesztje”. Az USA sok államában vannak workfare típusú programok. Felmerülhet a kérdés, hogy mi ösztönözheti az ilyen programok elindítását. Két különböző érvet szoktak ilyenkor felhozni: az árnyaltabb érv, hogy a munkaigényes közmunka egyben célzott transzfer az elsődleges munkapiachoz; az elrettentő (deterrent) érv, hogy a workfare olyan program, amelyik ösztönözi a szegénységet csökkentő magán befektetéseket. Az árnyaltabb érv úgy tűnik a fejlődő országokban elterjedtebb. Az elrettentő érv azt mondja, hogy a szegények számának csökkentéséből származó haszon nagyobb kell, hogy legyen, mint a költség, mivel segítségükkel a privát-szektorban alacsonyabbá válnak a bérek. Ugyanakkor ezzel az érveléssel akkor baj van, ha a szegénység oka definiálhatóan e réteg túl alacsony kompetencia szintje, mivel ekkor már nem jövedelmi kérdéssről van szó elsődlegesen (Besley, 1992).

Kérdésként adódhat, hogy vajon az USA-ban elterjedt „első a munka” ('work first') jellegű, illetve az Ausztrál Work for the Dole program, vagy a munkaerő-piaci képzésre épülő stratégiák hatékonyabbak a hosszú távú munkanélküliség csökkentésében? A 'work first' programok az USA több államában is működnek. Például a Washington állambeli 'WorkFirst' program magáról azt írja, hogy időleges, átmeneti készpénz zavarban lévők, kisegítő programja. Főleg alacsony jövedelmű családok számára nyújt rövid ideig pénzbeli segítséget, abból a célból, hogy az időlegesen helyreállt pénzügyi likviditás mellett, marad idő – elsősorban a családfenntartó számára – azonnal állást keresni és találni, mely már a család élethelyzetét stabilizálni fogja a jövőben (workfirst.wa.gov Utolsó letöltés: 2017.03.02).

Van olyan stigma, amely szerint a hosszú távú munkanélküliség kezelésére azok a nagyobb szociális programok a legalkalmasabbak, melyek lényege, hogy ösztönzik az egyén aktivitását. Ez a szemlélet lényegében nem veszi figyelembe, a valamilyen szempontból, a munkaerő-piacon hátrányos helyzetben lévők helyzetét. Az Ausztrál Work for the Dole program célkitűzései pl. a következők:

- szerezz munka tapasztalatot;
- építs kapcsolati hálót;
- növeld az önbizalmadat, a kommunikációs készségedet és;
- vegyél részt olyan projektekből, amelyek értékesek a közösséged számára.

Az angol New Deal program a résztvevők számára segítséget nyújt a munkakeresésben és alap készség fejlesztő kurzust ad, maximum 4 hónapos ideig. Továbbá, ha a program részvevő az első etap alatt nem rendelkezik teljes munkaidős állással, a program lehetőséget ad arra, hogy egy újabb 4 hónapos második etapba kapcsolódjon be, melynek aktivitási lehetőségei az alábbiak:

- munkába történő elhelyezés;
- személyes erőlkifejtés egy környezetvédelmi programban;
- önkéntes munka, vagy
- oktatás vagy képzés.

Egy összehasonlító elemzés (Peck and Theodore, 2000. Idézi: Martyn, 2006) a 'work first' program alábbi hiányosságait nevesíti, a komplexebb programokkal szemben:

- I. a Work First programok alacsonyabb arányban érik el a munkaerő-piacra való közvetlen bekapcsolódást;
- II. a programok ösztönzik a munkaerő-piacra történő átmenet kezdeti lépéseit anélkül, hogy segítséget nyújtanának ahhoz, hogy az ügyfél hogyan juthatna magasabb keresetű és stabil álláshoz;
- III. a Work First programok alacsonyan tartják a munkaerő-piaci béreket és a munka körülményeket azáltal, hogy emelkedő mértékben „szállítanak” erre a munkaerő-piaci szintre jelentkezőket, így versenyhelyzetet teremtve a munkaerőpiac legalsó szintjén;
- IV. a képzés hiánya, egyik oldalon, olcsóbbá teszi a programokat és előre hozza a munkába állás elvi idejét. Másik oldalon azonban hosszabb távon hozzájárul az általános képzettségi szint eróziójához és elmulasztja annak biztosítását, hogy a szükséges képzettségekkel a munkaerő-piac folyamatosan rendelkezzen.

Az a politika, mely a 'bármilyen munka megteszi' ('any job will do') elven alapul nem vezet a szegénység és a jóléti ellátásoktól való függés mértékének csökkenéséhez az USA-ban és nem valószínű, hogy Ausztráliában más a helyzet az ilyen programok esetén (Martyn, 2006).

Az USA-ban az egyik legtöbbször és legátfogóbban vizsgált program a wisconsini Wisconsin Works program [Wisconsin Works (W-2) is Wisconsin's Temporary Assistance for Needy Families (TANF)]. Eszközei, a már korábban említett welfare to work programok 4 féle eleme, plusz egy elem, ami nem pénzügyi (hanem egészségügyi) támogatást jelent, elsősorban valamilyen mentális problémával küszködők (pl. alkohol, drog) számára.

A segélyért cserébe elvállalható munka (workfare elem), mely „csak” egy bizonyos támogatotti idő után lép be, fajtái az alábbiak: gyermekek vagy idősek gondozása, munka jótékonyági boltban, házvezetés, ügyfél szolgálati vagy irodai munka. A maximum 3 hónapig tartó támogatott foglalkoztatás esetén, a támogatott egyén minimálbért kap, a munkáltató havi 300 USD-t.

A program csiráiban már 1987-ben megjelent, de maga a program 1996-ban indult és napjainkban is működik. A különös figyelmet talán az magyarázza, hogy itt a szociális ellátórendszerben lévők létszáma 1990 és 2000 között 80 százalékkal mérséklődött, továbbá a kétezres évek körül a rászorulóknak itt vettek részt a legmagasabb arányban workfare programban az USA államai közül. A program lényege az idő folyamán nem változott, de az egyes eszközök részarányának megváltoztatására történtek lépések, mint a 2008. június 1-e és 2009. december 31-e között működött pilot program („Real Work for Real Pay” néven), mely a 3 hónapos támogatott foglalkoztatást képzéssel kombinálta és a munkaadónak a támogatott munkahely összes költségét fedezte, tovább foglalkoztatási kötelezettség nélkül. Az állam azt feltételezte, hogy a munkaadó felkínál „magától” is állást a támogatottnak a támogatási idő lejártakor. Mint látható ez a pilot program lényegében egy tipikus workfare program. A program eredményességének megítélését nehezíti, hogy amikor a szociális ellátó rendszerben létszám esés történt a gazdaság prosperáló szakaszban volt, továbbá a program első időszaki (workfare elem előtti) elemei nagyon elősegítették az elhelyezkedést. A programmal foglalkozó tanulmányok azt találták, hogy a workfare programból kilépők 50-60 százaléka a kilépést követő három évben talált állást. De folyamatosan foglalkoztatva kevesebb, mint az 50 százaléknak volt (Foglalkoztatási Hivatal, 2011 19 p.).

Az 1994-ben induló, az USA-beli Kentucky állam Munkás Kategorizálás és Újra elhelyezési Szolgáltatások (Worker Profiling and Reemployment Services) programjának hasznosságát vizsgálták. Azon tartós álláskeresők számára startolt el a program, akik munkanélküli segélyt kaptak. Ezen csoport részére kötelező jellegű programként tervezték, de kiderült, hogy a célcsoport létszáma nagyobb, mint a rendelkezésre álló pénzügyi keret nyújtotta lehetőség, így a programban résztvevők számát célzottan szűkítették. A résztvevők egyszeri alkalommal egy 4-6 órás álláskeresési tanácsadást és képzést kaphattak. Az eredményeket vizsgálva arra a becslésre jutottak, hogy a program átlagosan kb. 2,2 héttel csökkenti a munkanélküli segélyezés hosszát és így kb. 143 USD/fő megtakarítást hoz a biztosítónak (Unemployment Insurance). További előny, hogy átlagosan 1 050 USD-vel emeli az

elhelyezkedésnél kapott keresetet. Ezen hatások elsősorban annak tulajdoníthatók, hogy a programban való részvétel erőteljesen rövidíti a munkanélküliségből és így a biztosítótól való kilépés idejét, a kontrol csoporthoz képest (Black, 2003) (Hudomiet, 2011).

Egy 2005-ös tanulmány vizsgálta, hogy a regisztrált álláskeresők melyik csoportjai esetén erős a munkakeresési hatás. Azt találták, hogy a 30 év feletti nők esetében és a házas nők esetében a hatás magasabb, mint az egyedül élő nők esetében (Micklewright, 2005).

Kanadában a szociális segélyrendszer fenntartása fele-fele arányban oszlik meg a tartományi kormányok és a szövetségi kormány között, az 1996-ban elfogadott ezt szabályozó törvény szerint (Canada Health and Social Transfer). A tartományi kormányok a központi hatalomtól relatíve független szociális politikát folytathatnak így. Egy ilyen helyi kezdeményezés volt az 1997-es Ontario Works program, melynek szlogenje az első a munka (work-first) volt, amely azt a célt tűzte ki, hogy a résztvevőket a minél gyorsabb és erőteljesebb munkahely kutatásra ösztönözze. A program a következő elemekből állt:

- Munkahely keresés támogatása (állás adatbázis, telefon, önkiszolgáló internet kapcsolat stb.).
- Támogatott munka profit orientált vállalkozásoknál, max. fél évig.
- Workfare program: az ajánlott munka végzés, a segély folyósításáért cserébe, nem for-profit szervezeteknél 70 órában havonta.

A programban résztvevők (2000-re mintegy 70 ezer fő) 5 százaléka dolgozott támogatott munkán, 12 százalékuk vett részt tréningben és 40 százalék volt közmunkás. A szociális ellátásban részesülők létszáma a program indulása után öt évvel több, mint a felére esett (150 ezer főről 70 ezer főre), a programból kikerülők 60 százaléka talált állást, amelynek elfogadását számosan negatív érzésekkel élték meg, mivel ezen állások jelentős része nehéz és alul fizetett munka volt (Foglalkoztatási Hivatal, 2011 21 p.).

A három angol-szász országban (USA, Kanada és Ausztrália) kevés jelét látni, hogy el akarnák szeparálni a workfare-t más olyan eszközöktől, amelyek a welfare-to-work programokhoz tartoznak, mint az önkéntes munkahely keresés (Crisp, 2008).

Egy Washingtonban működtetett programot 3 ezer fős mintán vizsgáltak az 1990 évek végén, mely program két féle közmunka lehetőséget foglalt magában, egyrészt workfare jellegű, kötelező, a kapható segély fejében végzendő közmunkát, másrészt fizetett közmunkát. A vizsgálat eredménye az volt, hogy a fizetett közmunka nagyobb mértékben ért célt, mivel ezen közmunkát követően az elhelyezkedési arány 33 százalék volt, míg a workfare közmunka esetében 13 százalék, illetve a korábban fizetett közmunkán lévők a program vége utáni elhelyezkedést magasabb bérrel tudták megvalósítani, mint a másik programban résztvevők (Foglalkoztatási Hivatal, 2011. 20 p.).

### **2.2.3. A közmunka, mint a szegénység elleni munkaerő-piaci eszköz**

Előjáróban azt a szakmai megállapítást kell előre bocsájtani, miszerint az elsődleges munkapiacra teremtett új munkahely támogatása kevésbé káros útja a befolyt adók

elköltségének, mint a „mesterségesen” kreált közvetlen munkahelyteremtés, mint a közmunka (Ghinararu, 2012). A munkavégzés melletti támogatás és a közmunka nem nagyon költséghatékony eszközök a foglalkoztatottság emeléséhez, mivel az újra elhelyezkedés ellen ösztönző hatást fejtenek ki (locking-in effect), de feltehetőleg elég költséghatékony a szegénység és az egyenlőtlenség csökkentése terén (Brown, 2012).

A támogatott foglalkoztatás egyik formája az állami munkahelyteremtő programok (pl. a közmunka programok és közösségi szolgáltatások) nagysága emelkedhet válságok, vagy olyan viszonyok között, amikor a piac nem tud annyi munkahelyet teremteni, amennyi szükséges, így csökkentve a munkaerő-piaci egyenlőtlenséget. Az ILO megállapítja (ILO, 2015. 68 p.), hogy az állami munkahelyteremtő programok gyakran kerültek elő, mint a válságok (pl. időszaki sokk, vagy gazdasági recesszió) kezelésének eszközei és megállapítja, hogy az állami munkahelyteremtő programok a pályakezdőkre fókuszáló foglalkoztatáspolitikája egyre elterjedtebb, elengedhetetlen eszközzé váltak. A pályakezdők esetében különösen fontos a különféle szolgáltatás nyújtás, mint a munkavégzés a szociális- vagy a környezetvédelmi szektorban és multi-szektorális, közösségi igény szülte kezdeményezés, ahol a kötelező részvétel segít enyhíteni a hátrányos helyzet kialakulását, vagy tovább mélyülését, az önérzet és a munkaerő-piaci készségek emelésével, vagy szinten tartásával. Az ILO 54 ország pályakezdőket célzó foglalkoztatáspolitikáját magába foglaló adatbázissal rendelkezik. Ezek elemzése is segítséget nyújt annak leírásához, hogy a munkaerő-piaci szempontból hatékony pályakezdőknek szóló programok jellemzői a következők:

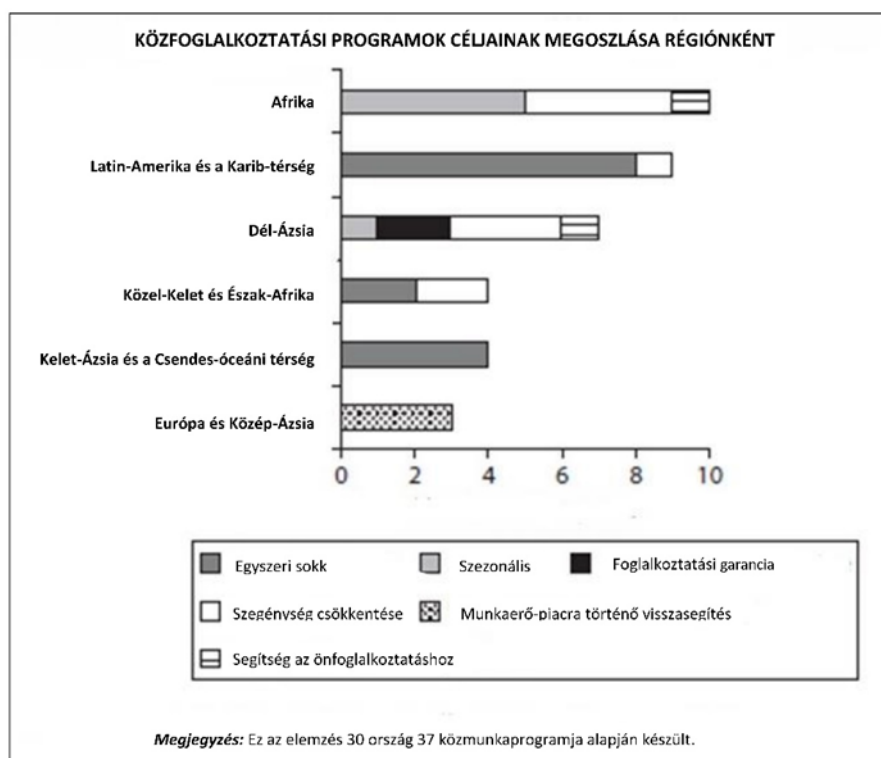
- folyamatosan javított célcsoport elérési mechanizmus és világosan megfogalmazott szakpolitikai cél,
- átfogó programok, melyek képzés segítségével emelik a foglalkoztathatóságot és
- kapcsolat más aktiválási stratégiákkal, hogy könnyebb lehessen az átmenet a stabil foglalkoztatáshoz.

A pályakezdők vállalkozás indítása, mint az egyik legmegfelelőbb út a munkaerő-piaci integrációhoz, széles körben elismert. Ugyanakkor a fiatalok vállalkozási hajlandósága országonként nagyon eltérő lehet, mely vélhetően a társadalmi kultúrák különbözőségétől sem független. Mégis a szakpolitika semelyik piacgazdaságú országban nem mondhat le arról, hogy a vállalkozás indításhoz szükséges ismereteket a közép- és felsőfokú oktatás szerves részévé tegye, mely ismeretek akkor sem feleslegesek, ha valaki alkalmazottként kezdi karrierjét.

Az OECD országok 1985-2005-as időszakban az állami kiadásaik között, általában fokozatosan emelték a magánszektorban történő foglalkoztatásért nyújtott támogatások (pl. bértámogatás) arányát, míg a közvetlen munkahely teremtés (pl. közmunka programok) részaránya csökkent. A start-up vállalkozások támogatása, igen kis része az aktív támogatásoknak (ALMP). Ugyanakkor növekedett a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásához és rehabilitációjához nyújtott támogatás részaránya (Herwig, 2012).

A dolgozat I. Hipotézisében foglaltak megválaszolásához látnunk kell, hogy a fejlett országok már jól működő munkaerő-piacca rendelkeznek. Ez azt is jelenti, hogy megfelelő szintű infrastruktúra áll rendelkezésre ahhoz, hogy a munkaerő kereslet és a kínálat találkozhasson és a munkaerő-piac elég rugalmas és átlátható a globalizáció

által felgyorsult munkaerő-kereslet változások hosszabb távú kezeléséhez. Ebből következően a fejlett országok – átmeneti erős sokk kezelése és a többszörösen hátrányos csoportok támogatása kivételével – közmunka programot a munkanélküliek munkaerő-piacra történő visszasegítése céljából szoktak indítani. Ezt támasztja alá az egyik a témával legátfogóbban foglalkozó tanulmány is (Subbarao, 2013), mely szerint Európában a vizsgált közmunkák – amiben magyar nem található – kizárólag az előbb említett célból indultak. Más régiók, más célok érdekében indítottak közmunka programokat, mint azt a következő táblázat mutatja.



### 1. ábra Közfoglalkoztatási programok céljainak megoszlása régiónként

Subbarao, (2013.) 42 p. alapján saját szerkesztés

A különböző program modellek és program célkitűzések közötti korrelációs modell szerint (lásd 9. táblázatot), a sokkok mérséklése rövid távú programot, míg a szegénység enyhítése hosszabb, vagy hosszú távú programot feltételez. A célok és az idő távok keveredése, modell válságot okozhat, ami az alkalmazott eszközrendszer és a cél átláthatatlanságát, és így a program alacsony hatékonyságát eredményezheti.

A kifejezetten közmunka programok a gyakorlatban nem kizárólag az állam által szervezett workfare programként jelenhetnek meg, hanem mint munka intenzív projektek, vagy átmeneti közösségi munkaprogramok, melyek különféle a helyi közösség részére nyújtott előnyös tevékenységet látnak el (idősgondozás stb.). A közmunka alkalmazása előfordulhat bármilyen fejlettségű országban, viszont sok kevésbé fejlett ország, mint kizárólagos foglalkoztatáspolitikai eszközt használja. A fejlett országok gyakorlata ugyanakkor közmunka programok arányának csökkenő



tendenciáját mutatja. Ennek oka, hogy a közmunka programok igen költségesek és ezzel szemben kevésbé hatékonyak más aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökhöz viszonyítva, elsősorban intenzív kiszorítási és helyettesítési hatásaik miatt.

A fejlett országokban elsősorban valamilyen rövid távú gazdasági sokkra való reagálásként, vagy magas munkanélküliség esetén, jellemzően rövid ideig alkalmaznak közmunka programokat, mivel ezekben az országokban lényegében nincs erős költségvetési és intézményi korlátja egy gyors reagálású munkaerő-piaci program (outplacement stb.) végig vitelének

### 9. táblázat Közmunka program modellek és célkitűzések korrelációja

	Modell		
	Rövidtávú védőháló	Hosszútávú védőháló	Közmunka plusz
Különböző sokkok	x	-	-
Egyedi sokkok	x	x	-
Szegénység mérséklése	-	x	x
Fenntartható foglalkoztatás	-	x	x

Subbarao, (2013.) 24 p. alapján saját szerkesztés

A közmunka programok története egy hosszú történet. Az út egy része Iszlamabad és Peshavar között, mely jelenleg Pakisztán egyik turisztikai attrakciója, a 12. században egy szegénység enyhítő közmunka program keretében készült. Vagy a 18. századi Angliában, a Szegény Foglalkoztatási Törvény (Poor Employment Act) alapján sok új munkahelyet hoztak létre csatornák és utak építése és mocsarak lecsapolása révén, elősegítve az ipari forradalom kiteljesedését. Afrikában és Ázsiában sok közmunka program jelent meg a 19. század vége felé, pld. az 1870 körül induló és az 1950-es évekig működő Brit-Indiai kezdeményezés, mely több kisebb „étel a munkáért” jellegű programot ölelt fel. Németország a háború következményeinek rekonstrukciója érdekében indított közmunka programot 1946-48 között.

Sok hasznos tapasztalatot hozott az 1970-es évek elején az indiai Mahárástra államban indított közmunka program (Maharashtra Employment Guarantee Scheme), mely az első program volt Indiában, amely munkahelyet garantált. A program a rurális térségek felzárkóztatását célozta infrastruktúrafejlesztés révén. Amikor az Ázsiai pénzügyi válság hatására a munkanélküliségi ráta 2 százalékról 9 százalékra emelkedett Dél-Koreában 1997-ben. A 18 hónapos időtartamra elindított közmunka program több mint 140.000 fő bevonását tette lehetővé.

Elmondható, hogy a közmunka az elmúlt 10-15 évben az egyik elsődlegesen használt foglalkoztatáspolitikai eszközzé vált, a szegénység elleni küzdelem, a szárazság okozta átmeneti munka hiány kezelésében a rurális térségekben és a katasztrófák utáni szituációk kezelése területein (Subbarao, 2013. 3 p.).

A tizenkilencedik századi, viktoriánus kori Szegényügyi Törvények (Poor Laws) óta a második Világháború utáni közmunka programok töltettek be fontos szerepet Nagy

Britanniában, az anti-ciklikus állami beavatkozások sorában, melyek a szezonális és a rövid távú munkanélküliség kezelésére irányultak.

A globalizációnak és a mind erőteljesebb gazdasági integrációnak köszönhetően, - mely folyamatok egyrészt megadják a fejlődés lehetőségét minden kapcsolódó ország számára, másrészt egyre jobban elősegítik a társadalmi kockázatok, ezen belül a szegénység problematikájának, exportjának országhatárokon átnyúló lehetőségét -, a közmunka szerepeltetése napjainkban világszerte elterjedt.

## 10. táblázat Néhány fontosabb adat egyes közmunka programról

Ország, program	Állapot	Kedvezményezettek száma	Időtartam	Fizetési mód	Nők aránya (%)
Argentína, Jefes de Hogar	lezárult (2002-09)	2 millió háztartás (2003)	Évente megújítható	kézpénz	71
Etiópia, Értékteremtő biztonsági háló program	2005 óta aktív	7,6 millió ember (2009)	Évente megújítható	kézpénz/élelmiszer	41
Banglades, Foglalkoztatási generációs program a legszegényebbeknek	2009 óta aktív	120,000 ember (2009)	időszakos, 4 hónap	kézpénz	33
India, Mahatma Gandhi Nemzeti vidéki foglalkoztatási garancia rendszer	2006 óta aktív	54,9 millió háztartás (2011)	Évente megújítható	kézpénz	49
Lettország, Munkahelyek szükséghelyzeti illetménnyel közmunka programra	2009 óta aktív	67,800 ember (2010)	Évente megújítható	kézpénz	50

Subbarao, (2013.) 32 p. alapján saját szerkesztés

A közmunkát egyre nagyobb mértékben használják a fejlődő világban, mint a szociális védelem esszenciális elemét, a társadalmi kockázatok és a folyamatos szegénységi probléma megoldására adott válaszként. Manapság is zászlós hajóként tekintenek a közmunkára Argentínában, Etiópiában, Indiában és más fejlődő országban (Subbarao, 2013. xv. p.). Etiópiában 2004-ben, a szárazság okozta sokk enyhítése érdekében indítottak közmunka programot Értékteremtő Védőháló Program (Productive Safety Net Program) néven. A program fontos innovációja volt a duális célkitűzése, mivel egyszerre átmeneti munkahely teremtést és infrastruktúra fejlesztést szándékol megvalósítani. A program az első öt évében hozzávetőlegesen 7,6 millió háztartásnak segített megküzdeni a krónikus szárazság és a élelmezési válság okozta kihívással. Ez a program a föld és a víz háztartás, valamint a természeti értékek találékony példája volt, mely hatásosan mutatta meg a társadalmi cselekvés egyik pozitív formáját. A program erőteljesen – és folytatólagosan – indukálja a közmunka programok indításának szükségességét Afrika szerte.

Az afrikai közmunka tapasztalatokat, mintegy lemásolták Ázsiában. 2005-ben az Indiai Parlament által elfogadott és 2006-tól elindított Mahatma Gandhi Nemzeti Vidéki Foglalkoztatási Garancia Rendszer (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme) megteremtette a legnagyobb közmunka programot az emberiség története során. A program 100 napos foglalkoztatást garantál az arra

rászoruló indiai rurális vidéken élőknek, egyúttal mezőgazdasági minimális bért biztosítva számukra. S mivel ezeken a vidékeken nincsen formális munkanélküli biztosítás, így a közmunka program lényegében a biztosítási funkciót is ellátja. A program 2013 környékén majd 56 millió háztartást érintett, garantálva az átmeneti foglalkoztatást, s így a legnagyobb ilyen jellegű védő hálót jelenti a világon.

Széles körben elterjedt, hogy a közmunka – két fő céllal, átmeneti munkahelyeket kínál és kreál és/vagy munka intenzív infrastrukturális és szociális szolgáltatásokat tart életben - a szociális védelem eszköze mind az alacsonyan, mind a közepesen fejlett országokban, természetesen jelentős diverzitást mutatva a helyi viszonyok függvényében.

A közmunka programok vizsgálatok fontos szétválasztani a két átfogó megközelítést. Az első megközelítés elsődlegesen védelmi háló orientációjú. A második megközelítés elsődlegesen infrastruktúra orientációjú. Az elsődlegesen védelmi háló orientációjú közmunka programok az alábbi típusúak lehetnek:

- a különböző sokkok enyhítése (ide tartozik a nem várt és a szezonális sokk is);
- az egyéni sajátosságokkal bíró sokkok előidézte átmeneti, vagy strukturális foglalkoztatási válságok;
- a szegénység mérséklése;
- egy híd szerep, a magasabb szintű fenntartható foglalkoztatáshoz.

India és Marokkó azon kevés ország közé tartozik, amelyek lényegében rögtön a függetlenségük elnyerése után indított közmunka programot - India az 1950-s, Marokkó az 1960-s években -, az aszályal sújtott rurális térségeik átmeneti foglalkoztatási gondjainak mérséklése céljából. Több mint ötven éve indult a Nemzeti Előrejutás (Promotion Nationale) program, mely a legfontosabb és a legöregebb közmunka program Marokkóban (Subbarao, 2013. 12 p.).

## 11. táblázat Néhány példa közepes és alacsony jövedelmű országok közfoglalkoztatási programjaira

Ország, program	Kezdő év	Legfőbb cél/kiváltó ok
<b>Alacsony jövedelmű országok</b>		
Afganisztán	2002	Szegénység csökkentése
Banglades (Rural Maintenance Program)	1983	Átmenet az újrafoglalkoztatáshoz
Etiópia	2005	Szegénység csökkentése
India (MGNREGS)	2006	Garantált foglalkoztatás
Jemen	1996	Makrosokk kezelése
Kenya	2009	Szegénység csökkentése
Madagaszkár (HIMO)	2000	Szezonális foglalkoztatás
Malawi (Központi régió, infrastruktúraprogram)	1999	Átmenet az önfoglalkoztató váláshoz
Malawi (Social Action Fund)	2009	Szezonális foglalkoztatás
Ruanda (Vision 2020)	2008	Szezonális foglalkoztatás
Tanzánia (Social Action Fund)	2000	Szezonális foglalkoztatás
Zambia	2002	Szegénység csökkentése
<b>Közepes jövedelmű országok</b>		
Argentína (Trabajos)	1996	Makrosokk kezelése
Argentína (Jefes de Hogar)	2002	Makrosokk kezelése
Botswana	1978	Szezonális foglalkoztatás
Chile	1993	Makrosokk kezelése
Dél-Afrika	2004	Szegénység csökkentése
Salvador (Programa de Antecion Temporal al Ingreso)	2009	Szegénység csökkentése
Lettország	2009	Makrosokk kezelése
Lengyelország	1992	Aktív munkaerő-piaci beavatkozás
Mexikó (Programa Empleo Temporal)	1995	Makrosokk kezelése
Sri Lanka (Emergency Northern Recovery Project)	2009	Szegénység csökkentése
Uruguay (Programa de Actividades Comunitarias)	2003	Makrosokk kezelése

Subbarao, (2013.) 33 p. alapján saját szerkesztés

A közmunka programok vizsgálata során négy féle bér mértéket lehet megkülönböztetni. Ezek:

- I. Program bér – amely bért a közmunka program fizet a benne dolgozóknak.
- II. Minimális bér – jogszabályon alapuló fix bér a képzetlenek részére.
- III. Piaci bér – tipikus bér, melyet a képzetlenek átlagosan kapnak a munkaerő-piacon; ez a bér lehet több, vagy kevesebb jogszabályon alapuló minimális bérnél.
- IV. Teljesítménybér – amelyet előre meghatároznak, pl. 1 köbméter föld kiásása x pénz

Bérrel kapcsolatos információk 37 ország 44 közmunka programjáról állt rendelkezésre és ezek 77 százaléka napi bért fizetett és csak 14 százalék használta a teljesítménybért (Subbarao, 2013. 71.- 81. p.).

### 2.2.4. Jelentősebb közmunka programok

#### 2.2.4.1. Argentína

Az 1990-es években elég vaskos válságot élt meg az Argentin gazdaság. 1996-ban indította el az argentin kormányzat a Trabajos elnevezésű közmunka programot, mely elsősorban a szociális ellátásra nem jogosult rászorulóknak számára tette lehetővé, hogy a programban való részvétellel tegyenek szert bevételre.

A Trabajar program a PIT elnevezésű közmunka programot váltotta, mely a kormány szerint nem hozta az elvárt eredményeket. A Trabajar program, szakképzettséget nem követelő, napi hatórás közmunkát kínált, főleg kisebb helyi építési, felújítási munkák révén, melyek összköltsége nem érte el egyenként a 100 ezer USD-t és természetben, mint a közösségi infrastruktúra fejlesztéseként, vagy szociális lakások építéseként valósultak meg. Egy pályázatban maximum 100 fő vehetett részt, az átlagos foglalkoztatotti létszám 20 fő volt, a munkavégzés hossza 4-6 hó volt átlagosan. Érthető módon a programban majd 80 százalék férfi vett részt és a helyi önkormányzatok több, mint 80 százaléka területén, mintegy 700 ezer munkahelyet generált a program.

A program elsődleges célkitűzése a szegénység elleni harc volt, a célcsoport megtartása érdekében a munkáért kapott bér szintjét alacsonyan határozták meg, melyet a program folyamán csökkentettek, körülbelül az alsó jövedelmi decilishez tartozók által megkeresett átlagbér kétharmadára. Továbbá a földrajzi lehatárolással is éltek, mivel csak a szegényebb vidékeknek volt lehetőségük a programban pályázatot beadni. Ezekkel a feltételekkel elérték, hogy a programban lényegében tényleg csak a szegényebbek vettek részt. A program során átlagosan 26 százalékkal emelkedett a résztvevők nettó jövedelme, míg a legszegényebbeké mintegy 75 százalékkal. Ezen eredmények ismeretében számos nemzetközi értékelés (Jalan–Ravallion, 1999, Ravallion és szerzőtársai, 2001, Ronconi és szerzőtársai, 2006) is hatásos és a célját jól szolgáló programként értékelte.

A tovább mélyülő társadalmi és gazdasági válságra hivatkozva az Argentín kormány megszüntette a Trabajar programot és elindította a nagyobb szabású Jefes de Hogar közmunka programot. Ez a program a szegénység felszámolása mellett, a munkanélküliség csökkentését is célul tűzte ki, mely kettős szerep elvben sem szerencsés, mivel

- a célcsoport lehatárolása elvileg sem lehet pontos,
- az elköltendő forrás tervezhetősége így esetleges lesz, ami által a politika által védtelenné válhat,
- program hatékonysági kritériumokat igen nehéz felállítani és ezáltal nehéz a későbbiekben ezeket mérni és értékelni, és
- a program esetlegesen szükséges módosítása nem automatikus szak-politikai kérdés.

A program a szegény családok munkanélküli családfőit támogatta, akik zömében 4-6 hónapig kaphattak a minimálbérnél kisebb összegű pénzbeli támogatást. A programba való részvétel követelménye szerint a programba bekerültek közösségi munkát végezhettek és/vagy oktatásban vehettek részt, naponta 4-6 órai időtartamban. Továbbá a jelentkezőknek vállalniuk kellett, hogy a gyerekeik iskolába járjanak, és részt vegyenek az előírt egészségügyi vizsgálatokon.

A Jefes de Hogar program elsődleges célkitűzése eltért a korábbi Trabajar programtól, mivel a későbbi programban a közösségi szolgáltatások végzése, mint kézműves és egyéb tevékenységek, közösségi konyhák üzemeltetése, volt a célkeresztben. Így ebben a programban a nők vettek inkább (70 százalékos arányban) részt. A programban érintettek létszáma 2001 év végén mintegy 90 ezer, egy év múlva 1 millió 200 ezer, míg 2003-ban majd 2 millió főt tett ki. E gyors létszámbővüléssel

párhuzamosan a munkanélküliség mérséklődött (2002 és 2003 májusa között pl. 21,5 százalékról 16,5 százalékra). A Jefes programra 2004-ben a kormányzati kiadások 7,5 százalékát fordították.

E workfare program hatékonyságának mérését nehezítette az is, hogy az argentin szürke gazdaság becslések szerint mintegy 50 százalékos, s így a munkavállalók jövedelmének egy része a gazdaság nehezen, vagy egyáltalán nem mérhető részéből származik, miáltal a közmunkások összbevételét is nehéz számba venni. További problémát jelentett, hogy a kettős célkitűzés következtében számos nem 'jogosult' is bekerült programba, illetve kerülhetett be többször is, földrajzilag nem egyenletes valószínűség mellett. Az értékelések szerint a program hosszú távon nem segítette elő a lakosság fogyasztásának növekedését, és elég erős beragadási hatás érvényesült, amely politika-gazdaságtani szempontokat is felvethet (Kálmán, 2015.b) (Foglalkoztatási Hivatal, 2011. 25 p.). Az előzőek mellett újabb problémaként jelentkezett a közmunka lebonyolításához szükséges megfelelő és korrekt intézményi hálózat hiánya, aminek következtében sokszor a workfare programba bekerülők egy politikai-kliens kapcsolat logikája szerint lettek kiválasztva. Ezt inkább csak konkrét példák támasztják alá pl. La Matanzában a közmunkásoknak politikai rendezvényeken kellett közreműködni, hogy hozzájuthassanak a munkájuk után járó pénzükhöz (Fachelli, S, Ronconi, L. és Sanguinetti, J. (2004), p. 5. Idézi: Foglalkoztatási Hivatal, 2011. 25 p.)(Devereux, 2006).

#### **2.2.4.2. India**

A 2009/10 évi Indiai Nemzeti Adat Felvétel (India's National Sample Survey) adatai szerint a 2006-ben indított ambiciózus program a Mahatma Gandhi Nemzeti Vidéki Foglalkoztatási Garancia Rendszer fenntartása indokolt, mivel India minden államában volt kielégítetlen munkahely igény. Ugyanakkor a felmérés szerint, a kistérségi különbségek, illetve a kasztrendszer differenciáltabb, személyre szabottabb program működtetést indokolna (Dutta, 2012). Mások felvívják a figyelmet, hogy a program működése ugyan pozitív hatással van a helyi magán szektor működésére, de ez a pozitív hatás a program működéséig állhat fenn (Basu, at. al. 2009).

2005-2009 évi adatokon vizsgálták, hogy a 13-16 éves fiatalok iskolázottsági arányaira mennyiben hat a Mahatma Gandhi Nemzeti Vidéki Foglalkoztatási Garancia Rendszerben való részvétel. Azt találták, hogy a programnak bevont fiatalok között 2 százalékkal alacsonyabb az iskolai részvétel az országos átlaghoz képest. A csökkenés mindkét nemre nézve hasonló, de a fő ok eltérő, mivel a lányok inkább a háztartásba, a fiúk inkább a munkapiacra kerültek. A kutatók azt találták, hogy ez a szegénységi elleni program, amelyik a bér emelését célozza, nem szándékolt hatásként mérsékeli a humán tőkébe történő investíciót (Shah, 2015).

A Mahatma Gandhi Nemzeti Vidéki Foglalkoztatási Garancia Rendszerben való részvétel rövid távon szignifikánsan csökkentette a vidékről a városokba irányuló migrációt. Ez a kialakult munkaerő hiány miatt, hosszabb távon a városi bérek érezhető növekedését indukálta, mely hosszabb távon a migráció erősödését eredményezte (Imbert, 2014). A program a központi költségvetésnek 2010-2011-ben 8,92 milliárd USD-be került. A program működése a nőket hozta jobb helyzetbe, mivel körükben több mint 8 százalékkal nőtt az alkalmi munkavállalók száma, míg a férfiak esetében a növekedés marginális (Azam, 2012).

A Világbank 2007 és 2009 között 24 országban támogatott közmunka programokat, így az Indiai Mahatma Gandhi Nemzeti Vidéki Foglalkoztatási Garancia Rendszert is. Indiában a lakosság körülbelül 70 százaléka él mezőgazdasági területen. Elmondható, hogy a program hosszú távú negatív hatásai csökkenhetnek, ha a végrehajtás minősége folyamatosan javul, illetve az empirikus tapasztalat az, hogy ez a program kis mértékben torzítja a munkaerő-piacot és jóval hatásosabban szolgálja a szegénység mérséklését, mint más kormányzati beavatkozások tennék (Zimmerman, 2014).

#### **2.2.4.3. Közmunka és hatékonyság**

Dél-Afrikában, ahol a munkanélküliség strukturális és történeti, a kormány 2004-ben elindította a Kiterjesztett Közmunka Programot (Expanded Public Works Programme). A program célzottan munka intenzív, ahol lehet, kiváltják a technikát emberi munkaerővel, de nem teremtettek hosszú távon is fenntartható állásokat és a legnagyobb mértékben törekedtek arra, hogy valóságos igényeket elégítsenek ki. Kambodzsában, ahol 15 000 US\$-ba kerül egy kilométer út megépítése, a jól szervezett, munka intenzív közmunka 17 százalékkal olcsóbban tudta ugyanezt megcsinálni. Nem így Argentínában, ahol a közmunka program működtetésének problémáját nem figyelembe véve, a támogatások szétosztása a politikai klientúra érdekei alapján történt, mintsem a valós szükségletek alapján (Devereux, 2006).

#### **2.2.4.4. Európa**

Az aktív munkaerő-piaci eszközök részarányának növelését ajánlotta az EU és az OECD a 2008-as pénzügyi válság következményeinek enyhítése érdekében, mivel a tapasztalatok azt mutatják, hogy a passzív eszközökhöz képest az aktív eszközök munkaerő-piaci hatékonysága jobb lehet.

Az Európai Unió országaiban nincs teljesen egységes foglalkoztatáspolitikai, így a közmunka programok sem egyformák az egyes tagországokban. Ausztriában a jogi szabályozás senkinek sem írja elő a közmunkában való részvételt kötelező jelleggel. A közérdekű munka lehetősége létezik, de közmunkára önkéntesen lehet jelentkezni, amely alatt tovább folyósítják a munkanélküli juttatást. Angliában sincs kötelező jellegű közmunka, a workfare jelleg 13 hét munkanélküliség után a tevőleges munkahelykeresést elősegítő munkaerő-piaci programokban való részvétel előírásában mutatkozik meg. A segélyt kapók bizonyos hányadának Franciaországban elő van írva a közmunka, ami egy napot jelent hetente. Ekkor a járandóság a minimálbérrel megegyezik, és egyben csökken a segély nagysága. Akik nem vállalják a közmunkát, azok segélyét 10 százalékos lépésekben mérsékelhetik, végső esetben a munkanélkülit ki is zárhatják a segélyezésből. Szociális támogatásként használják, elsősorban a munkanélküli ellátásból kiesettek körében, a közmunkát Oroszországban, mely bizonyos elmaradott térségekben az egyedüli lehetőség (Oláh 2012).

A 2008 évi gazdasági recesszió következményeként Görögország két közmunka programot is indított több éves kifutással, az Európai Szociális Alap kofinanszírozása mellett, célként 57 ezer munkanélküli személy programba bevonását kitűzve (Manoudi, 2012).

A 2008-at követő recesszióra adott válaszként a szlovák kormány egy közmunka programot indított. Ennél a programnál a bevontak számának emeléséhez kapcsolódó érdekelttség csekélyebb, mint a hazai közfoglalkoztatás esetében, mivel a szlovák

közmunkások a közmunka alatt is regisztrált álláskeresők maradtak, segítyt kaptak, melyet a munkaügyi kirendeltség folyósít (Scharle, 2015).

Lettországot a 2008-as pénzügyi válság igen súlyosan érintette. A GDP 2009 első háromnegyedévével megelőző évben több mint 15 százalékkal csökkent, a munkanélküliség 2009 közepén 17 százalék, 2010 elején mintegy 21 százalék volt. Ebben a szituációban a lett kormány az Európai Szociális Alap pénzügyi és a Világbank szakmai támogatása mellett kezdett el működtetni egy válságkezelő, szükséghelyzeti közmunka programot, a Munkahelyek Szükséghelyzeti Illetményvel Közmunka Programot (Workplaces with Stipend Emergency Public Works Program), a helyi önkormányzatok és az állami foglalkoztatási szolgálat (PES) közreműködése mellett. A program célja az volt, hogy kiterjessze a relatív gyenge szociális hálót azok részére, akik a precedens nélküli gazdasági visszaeséssel járó munkahelyvesztést és az ezt követő gyorsan emelkedő szegénységi csapdát elszenvedték. Ez egy speciális, időszakos munka intenzív program volt azok számára, akik munkanélküliek lettek, de álláskeresési járadékra (unemployment benefits) nem váltak jogosulttá. 2009-2011 között a GDP 0,25 százalékát fordították a Munkahelyek Szükséghelyzeti Illetményvel Közmunka Programra, ami 2,5 szerese volt az egyéb szociális kiadásnak. A cél e csoport munka készségének fenntartása volt. A program meghatározott ideig tartott (2009.09. hó és 2011.12. hó között). A programban résztvevő önkormányzat két adminisztratív és 30 közmunkás után egy munka vezetőt alkalmazhatott. A közmunkások együttműködési megállapodást kötöttek a munkaügyi kirendeltséggel, ami azt jelentette, hogy ez az időszak nem számított munkaviszonynak, így nem volt ellátásra jogosító idő. A közmunkás megkapott támogatása 2011 közepéig a lett nettó minimális bér 80 százaléka, ezután 55 százaléka volt és két hét munkában töltött idő után folyósították, mely időszak nem haladhatta meg az évi hat hónapot. A program majdnem 123 ezer ideiglenes állást generált működése alatt. A munkák egyszerű fizikai munkák voltak, melyeket az önkormányzatok szerveztek, a minél kisebb kizorítási hatás figyelembe vétele mellett. A regiszterben szereplő álláskeresők mintegy 17-20 százaléka (74 ezer fő) vett részt a másfél évig tartó programban, 45 százalékuk több alkalommal is.

Három dolgot érdemes megjegyezni a program kapcsán. Az első, hogy a program 37 százalékkal emelte a programban résztvevő háztartások jövedelmét, azokéhoz képest, akiket nem támogatott a program és hasonló helyzetbe kerültek. Ez a magasabb jövedelem segítette ezeknek a háztartásoknak, hogy jobban tudják a válságot átvészelni, mint a hasonló helyzetű, de nem támogatott háztartások. A második, hogy a program által kapott támogatás mértéke is tükrözte, hogy ez a program átmeneti és nem folytatható. A program 67 LVL-el (1 LVL ~ 460 HUF) emelte havonta a programban résztvevő háztartások jövedelmét, míg a program ideje alatt párhuzamosan működő „normál” közmunkában résztvevők 100 LVL-t kaptak havonta. A harmadik, hogy a program, melynek célcsoportja a legszegényebbek voltak, nagyon jó célzottságú volt, a szelekciót elősegítette a relatív alacsony támogatás szint és az erősen munka intenzív tevékenység is (Subbarao, 2013. 35 p.)(Azam, 2013).

A lett program tapasztalatai alapján több megfontolás adódik (Koltai, 2013.b). Először is világosan meg kell határozni, hogy a program indításától, az aktuális makró gazdasági feltételek mellett, milyen eredményeket várunk. Nyilvánvalóan erős gazdasági recesszió esetén a közmunka által elérendő célok eltérőek lehetnek, mint



gazdasági prosperitás esetén, így a közmunka programok cél- és eszközszerét a megfelelő időben rendszeresen felül kell vizsgálni. Ugyancsak fontos, hogy a közmunka, az elsődleges gazdaságban érezhető, termelés kiszorító hatása minél kevésbé érvényesüljön az mellett, hogy magának a közmunkának is minél jobban a társadalmilag hasznos jószágok előállítását kell szolgálnia. S végül, mivel a közmunka programokba bevont csoportok a munkaerő-piaci szempontból hátrányos csoportokhoz tartoznak - az elvek szerint -, az állami foglalkoztatási szolgálatnak a résztvevőkkel együttműködési megállapodást célszerű kötni, a munkanélküli minél hamarabbi elsődleges munkapiaci integrálódása érdekében.

#### **2.2.4.5. Angol-szász országok**

Az elsődlegesen segélyre épülő jóléti rendszer módosítása, a segélyek folyósításának feltételeként a társadalom részére hasznos tevékenység végzésének előírása és egyes feltételek nem teljesítése esetén pénzügyi szankciók bevezetése, vagy egyszerűbben fogalmazva az állami jóléti ellátások feltételekhez kötésének gyakorlata, a workfare (a work és a welfare) rendszer megjelenése az USA-ból eredeztethető. Ez a gyakorlat ott már ismert volt az 1970-es években, de az ilyen jellegű programok a fejlett és a fejlődő világban később, csak az 1990-es évektől nyertek teret. Bevezetésük, illetve alkalmazásuk legfőbb indoka a jóléti ellátásoktól való függés csökkentése (welfare dependence), ugyanakkor széles körű társadalmi vitákat váltott ki.

Az USA-ban szövetségi szintű szabályozás 1981-ben jelent meg, mely megengedte a tagállamoknak, hogy a segélyek folyósítását munkához kötő programokat működtethessenek. Ilyen jellegű programokat 1987-ben már 29 szövetségi állam használt. A Clinton-éra jóléti reformját (Personal Responsibility and Work Opportunity Act [PRWORA], 1996) követően, az ilyen jellegű programokat működtető tagállamok száma meredeken nőtt. Persze figyelembe kell venni, hogy az USA-ban az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök a munkanélküliek relatíve csekély részét érik el az EU-val összehasonlítva, illetve a szociális háló sem fedi le a lakosság akkora körét, mint az EU-ban.

A foglalkoztatáspolitikai átalakítása során a munka és a szociális ellátó rendszer összekapcsolása (welfare to work) egyik fő célja az Egyesült Királyságban a 1990-es években vált. Ebben az időben indultak el a New Deal elnevezésű programok (New Deal for the Disabled, New Deal 50+ targeted those aged 50+, New Deal for Young People, New Deal 25+, New Deal for Lone Parents stb.), továbbá bevezettek egy foglalkoztatást támogató adókedvezményt (Working Families Tax Credit). A New Deal programok keretén belül, több munkához kötött helyi jóléti programot is elindítottak.

A fejlett országok közül a munkához kötött jóléti programok megjelentek Hollandiában (Work first), Kanadában (Canada works, illetve számos helyi program), Ausztráliában (mutual obligation), továbbá a skandináv országokban, ahol azonban elsősorban nem széles körű közmunka program keretében ölt testet (Kálmán, 2015. a).

A workfare programok nemcsak a segélyekben, szociális ellátásban részesülők számára nyújtanak lehetőséget, hanem az olyan csoportok tagjainak is, akik számára az elsődleges munkaerő-piacra való bekerülés, illetve visszakerülés esélye viszonylagosan alacsony. A workfare programoknak alapvetően két típusát különböztethetjük meg. Az első típus elsődlegesen a jóléti ellátásokról történő

függetlenedést, az ellátásoktól való függőség megszüntetését állítja a célkeresztbe. A másik típus az egyén foglalkoztathatóságának javítását, a képességek, készségek szintjének emelését (tréningek, képzés stb.) tartja szem előtt. Az egyes programok gyakorlati megvalósítása során a két szemlélet nyilván valamilyen mértékben keveredhet.

Számos USA-beli önkormányzat indított kisebb programokat, hogy tesztelje a welfare receipt szerinti állami munka teremtést. Ezen programok többségénél a programban résztvevők általában a munkakeresésük 4. és 12. hetük között fordultak a szövetségi jóléti intézményhez a TANF-hoz (Temporary Assistance for Needy Families (TANF) (Cohen, 1998).

Mike Harris Progresszív Konzervatív kormányának 1995-ban történt hatalomra kerülése után Ontarióban, a welfare (social assistance) majdnem állandó állami politika lett. 1996 és 2003 között működött az Ontario Works program, mely önkéntes, a munka az első program volt, ahol a résztvevők gyorsan reagáltak a helyi munkalehetőségekre. Ezt a váltást, mint Ontariónak a jóléti államok (welfare states) nemzetközi szinten bekövetkező irány módosítására adott reflexeként aposztrofálták, mely irányváltásban a „passzív” segélyezést, az „aktív” jóléti ellátás a munkavégzés érdekében (welfare-to-work) stratégia váltotta fel. Mivel korábban széles körben érte kritika a jóléti függőség kialakulását, ez az új megközelítés a munkanélküliek attitűdjének, motivációjának és az általános foglalkoztathatóságának minél gyorsabb javítására és így gyors elhelyezkedésére helyezte a hangsúlyt. Azonban ezeknél a programoknál is kialakult pár konvenció, ami később evidenciává vált. Ilyen, hogy: a programok gyakrabban kötelezőek, mint önkéntesek; rövid távra koncentrálnak, vagy „első a munka” megközelítésűek, mintsem hosszabb távra ruháznának be a humán tőkébe; az emelkedő mértékű piacositást és/vagy privatizációt tükrözik vissza, a jóléti szolgáltatások területén; az adó optimalizálásra fókuszálnak, és szankciókkal, valamint időkorláttal kényszerítenek a „teremtő munkára” (Lightman, 2006).

### **2.3. A közmunka és a szegénység a fejlett országokban**

A közmunka csak rövid távon szolgálhatja a szegénység mérséklését, hosszabb távon az elsődleges munkaerő-piacra történő integrálódást kellene szolgálnia. A kormányok a közmunka programokat közvetlenül valósíthatják meg, vagy szerződést köthetnek non-profit szervezetekkel, illetve magán vállalkozásokkal a program lebonyolítása érdekében. A közmunka programok működtetésének pozitív hozadéka lehet, hogy a fejlődő országokban a programok hozzájárulhatnak a közjavak/szolgáltatások alapjai személyi és tárgyi feltételeinek megteremtéséhez, mivel sok esetben a közmunka programok célja ez, és nem a közvetlen munkahelyteremtés. Ezek a programok, hatókörükben, rövid távon hatékonyan tudják működtetni a szociális védő hálót. A negatív hozadék, hogy gyakran a programok hosszú távú munkaerő-piaci hatásának vizsgálatakor nem mutatható ki szignifikáns hatás. Néhány országban ezért stigma, hogy a közmunka csökkenti a résztvevők foglalkoztathatóságát hosszabb távon.

A fejlett országok közül pl. Kanada sok közvetlen munkahelyteremtő programot működtetett. Vizsgálták az 1977-1996 évek közötti kanadai programokat és arra a megállapításra jutottak, hogy a programokban való részvétel emelte a foglalkoztatottságot és a szegény csoportok, illetve a nők jövedelmét. Továbbá a kanadai programok hatékonysága az idők során javult a jobb tervezés, a nem hatékony

program elemek elhagyása és a hatékony elemek kiterjesztése révén. A belga, hasonló időszakot felölelő, közvetlen munkahely teremtő programok vizsgálata arra a megállapításra jutott, hogy az eredmények nem világosak. Nyolc átmeneti ország, 1999-2004 évek közötti, közmunka programjainak vizsgálata szerint, a lengyel programok szignifikánsan negatív hatással voltak a munkanélküliségből történő kilépésre és a jövőbeni munkavállalásra. Ez a hatás a férfiak esetében erősebb volt. A vizsgálat Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna és Makedónia esetében szoros pozitív hatást talált a közmunka programban való részvétel és a későbbi elhelyezkedés között. Azonban Szlovénia és Ukrajna esetében ez a pozitív hatás csak a közmunka program befejezését követő rövid időszakra állt fenn, például Szlovénia esetében ez a rövid időszak 3 hónap. Romániában ugyanakkor nem volt kimutatható hatás a közmunka programban való részvétel és az elhelyezkedés, vagy a vállalkozóvá válás között (Betcherman, 2004. 5 p. 47-49 p.).

A közmunka programok nyújthatnak rövid távú hasznót a szociális védelem és a szegénység elleni harc területén, ha a programok célzottsága megfelelő. Tehát, ha a programokat csak a szegény családok és munkavállalók érik el, akiknek nincs alternatív jövedelem szerzési lehetősége.

### 3. A HAZAI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA ELEMZÉSE

#### 3.1. A munkaügyi intézményrendszer

A rendszerváltozást követően törvényi szinten (Foglalkoztatási törvény. 1991. évi IV. tv. Ft.) lett szabályozva a munkanélküliség kezelését szolgáló hivatott intézményrendszer. Ezen intézményrendszer, a legfejlettebb országok gyakorlatát átvéve, a munkaügyi szervezetből és a foglalkoztatási érdekegyeztetés intézményéből állt.

A munkaügyi szervezet az 1991. évi megalakulásától 1996-ig egységes szervezet volt és 3 szintből állt. A központi irányító szervből (Országos Munkaügyi Központ, OMK), a megyei munkaügyi központokból és a munkaügyi kirendeltségekből (kb. 180 db). 1996-ban lényegében megszűnt az OMK és irányítási funkcióit a felügyelő minisztérium látta el. Az EU-s előcsatlakozási szerződésben vállalt kötelezettségünknek megfelelően 2001-ben megalakult az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) és középírányító szervként létrejött a Foglalkoztatási Hivatal (FH), később Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (FSZH). 2011-ben az FSZH több funkciója is elkerült tőle (mint a felnőtt képzéssel, a szociális támogatásokkal kapcsolatosak) és maga az FH is megszűnt 2014-ben (akkor már mint Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal, NFH). A megyei szintű munkaügyi központok 2010-től több lépésben integrálódtak a megyei (fővárosi) kormányhivatalba (most a Megyei (Fővárosi) Kormányhivatal Foglalkoztatásért Felelős Főosztálya/Osztálya az elnevezésük). Ugyanígy a munkaügyi kirendeltségek a Járási Kormányhivatalok részei lettek (most a Járási Kormányhivatalok osztályai).

A munkaügyi szervezet jelenlegi irányítása nem egyértelmű, mivel egyrészt a szakmai irányítás is megosztott, másrészt a szakmai irányítás elválik a vonalbeli - munkáltatói joggyakorlói - irányítástól. Ugyanis a megyei és a kirendeltségi munkatársak feletti munkáltatói jogokat a megfelelő szintű kormányhivatali vezető gyakorolja. A foglalkoztatáspolitikáért a Nemzetgazdasági Minisztérium a felelős. A közmunkát a Belügyminisztérium (BM) felügyeli. A szociálpolitika felelőse az Emberi Erőforrások Minisztériuma. A három területért felelős tárca a munkaügyi szervezet felé, a Miniszterelnökségen, mint a kormányhivatalok felügyelőjén keresztül érvényesítheti szakmai irányító funkcióját.

A munkaügyi szervezet egy ILO Japán Program keretében végrehajtott fejlesztés eredményeként először 1992-1993-ban mérte a munkaerő-piaci aktív eszközök hatékonyságát, ami az elsődleges munkaerő-piacra történő elhelyezkedés arányát mutatja egy adott aktív program befejezése után 6 hónappal. A munkaügyi szervezet a 2013. évre vonatkozóan már nem publikált hatékonysági mutatót az aktív foglalkoztatási eszközökre vonatkozóan, kivéve a közmunkát, amit a BM publikál. Az aktív és a passzív foglalkoztatáspolitikai egységének gyengülését mutatja, hogy a munkaügyi szervezetnek – a jelen dolgozat írójának tudomása szerint – nincs magára, mint egységes szervezetre vonatkozó működési, cselekvési stratégiája. Ezek a folyamatok negatívan befolyásolhatják az esélyét, egy esetleges foglalkoztatáspolitikai hangsúlyváltás gyakorlati megvalósulásának.

A foglalkoztatási intézményrendszer másik eleme a foglalkoztatási érdekegyeztetés. Az Flt. 1991-2010 közötti történetében többször változott a makro szintű tripartit egyeztető fórum neve és létszáma, a mezo szint lényegében nem változott. Ha meg akarjuk ismerni a hazai foglalkoztatási érdekegyeztetés szisztémáját, akkor véleményem szerint a 2004-ben létrejött szabályozást érdemes feleleveníteni. Az akkori Flt. szerint „a foglalkoztatási törvény meghatározza a foglalkoztatási érdekegyeztetés szervezetét, amely a következő szervekből áll:

- Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT),
- Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete (MAT), valamint
- a megyei (fővárosi) munkaügyi tanácsok.

A MAT a munkaadók, a munkavállalók és a kormány képviselőiből álló testület, amely a Munkaerő-piaci Alappal kapcsolatos jogokat, illetőleg kötelezettségeket az e törvényben foglaltak szerint gyakorolja, illetőleg teljesíti.

Az OÉT a munkájában részt vevő országos munkaadói és munkavállalói szövetségek útján jelöli ki a MAT munkaadói, továbbá munkavállalói képviselőit, és javaslatot tesz a visszahívásukra.

A Munkaerő-piaci Alappal a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter rendelkezik, azonban rendelkezési jogát a MAT-tal megosztva gyakorolja.

A MAT véleményezi

- a kormány foglalkoztatási koncepciójának és irányelvének tervezetét,
- a munkanélküli-ellátásokra, a foglalkoztatást elősegítő támogatásokra, a Munkaerő-piaci Alappal való gazdálkodásra vonatkozó jogszabálytervezeteket,
- a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter egyedi döntéseinek tervezetét.

Az OÉT évente beszámoltatja a MAT-ot.

Magyei (fővárosi) munkaügyi tanácsok

A megyékben (fővárosban) a foglalkoztatási és a munkaerő-piaci képzési érdekegyeztetés ellátására a munkaadók, a munkavállalók, valamint az önkormányzatok képviseletét ellátó tagokból álló testületként megyei (fővárosi) munkaügyi tanács működik. A munkaügyi tanács megbízatása négy évre szól.”

2010-ben az OÉT megszűnésével párhuzamosan megszűnt a foglalkoztatási érdekegyeztetés intézményes formája is, amely – minden neki felróható hibája ellenére – mégiscsak a hazai foglalkoztatáspolitikai, több szempontot is mérlegelő kialakításának, intézményes formája volt.

### **3.2. A foglalkoztatottság alakulása**

A magyar foglalkoztatási ráta 1997 és 2007 között 52,0 százalékról 57,6 százalékra és 2014-re 61,8 százalékra emelkedett. Megemlítendő, hogy az 1997 és 2007 közötti növekedés 70 százalékát a munkaerő összetételének, vagyis az iskolázottsági szint változása magyaráz (Scharle, 2008).

Mégis a tömeges közmunka elindulása előtt a fiatalok és az alacsony végzettségűek körében volt a legnagyobb az EU átlagához képest a foglalkoztatottságunk lemaradva.

Más aspektusból vizsgálva a számokat, még a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatottságánál voltunk igen nagy hátrányban.

## 12. táblázat Foglalkoztatási ráta alakulása

	2011. Q2			2012. Q2		
	EU27	Magyarország	Különbség (EU-27-Magyarország)	EU27	Magyarország	Különbség (EU-27-Magyarország)
	%		%-pont	%		%-pont
15-64 évesek	64,5	55,8	8,7	64,3	57,2	7,1
15-24 évesek	33,5	18,1	15,4	32,8	17,8	15,0
25-49 évesek	78,3	73,8	4,5	77,7	74,9	2,8
55-64 évesek	47,5	35,5	12,0	48,9	37,2	11,7
15-64 évesek	Alapfokú végzettségűek	45,4	19,5	43,9	26,7	17,2
	Középfokú végzettségűek	68,9	7,9	68,5	62,5	6,0
	Felsőfokú végzettségűek	82,4	3,5	82,1	78,7	3,4

(Forrás: Eurostat. saját szerkesztés)

A foglalkoztatási adatok folyamatosan javulnak, a KSH szerint és a javulás 2013 után erősödött. Ezt a javulást – a gazdaság növekvő munkaerő igényén kívül - három tényező befolyásolhatta. Legnagyobb mértékben először is a foglalkoztatottnak minősített közmunkások számának emelkedése és a képzésen lévő közmunkások foglalkoztatottnak minősítése. Másodszor a külföldön foglalkoztatott magyarok számottevő bővülése. Legvégül és legkisebb mértékben, hogy megváltozott az adatfelvétel mintája 2013 végén. A foglalkoztatottság emelkedésében már csekély szerepet töltött be a népesség életkor és iskolázottság szerinti összetétel változása. (Scharle, 2016).

Így például 2014-ben a foglalkoztatás növekedése az alábbiak szerint emelkedett.

A KSH munkaerő- felmérése 2014-ben, az egy évvel korábbihoz képest, további igen jelentős (208 ezer fős) létszámnövekedést mutatott ki, melyből

- 45-50 ezer főnyit, a teljes változás körülbelül egynegyedét magyarázta a közfoglalkoztatás keretében dolgozók átlagos létszámának további emelkedése;
- hasonló mértékű, körülbelül 50 ezer fős növekedés volt a versenyszféra legalább öt főt foglalkoztató vállalkozásainál;
- 20-25 ezres növekedés következett be (részben bizonyos szociális ellátási feladatok átvételének, részben új hivatalok felállításának köszönhetően) a költségvetési intézmények körében;
- minimális mértékben, körülbelül kétezerrel többen jelöltek meg a napi munkavégzés helyszínéül országhatáron kívüli települést, bár a nem kimutatott munkaerő-piaci migráció ennél nagyobb arányban nőtt.

A felsorolás szerinti növekedés 117-127 ezer fő, a maradék létszám vélhetően az ötnél kevesebb főt foglalkoztatók körében vagy külföldön talált munkát. Így 2014-re a foglalkoztatottak száma 4,1 millió fölé emelkedett (Pirisi, 2016).

Ugyanakkor, egy másik forrás szerint a kis és közepes vállalkozások foglalkoztatotti létszáma 2008 és 2014 között az EU27-ek átlagában 2-3 százalékban csökkent, a

magyar foglalkoztatotti létszám, jóval meghaladva a cseh és a lengyel foglalkoztatotti létszámcsökkenést, mintegy 10 százalékkal csökkent (IMF, 2015).

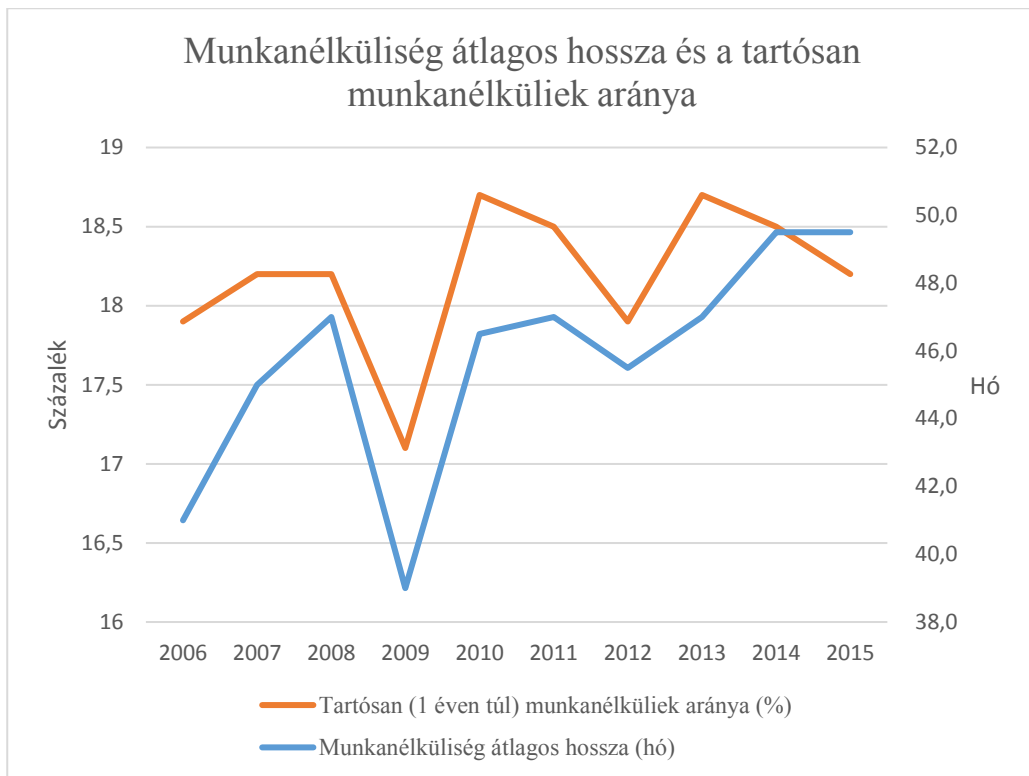
Valószínű, hogy a közmunka szerepe sem elhanyagolható abban, hogy 2009-2014 évek között 9,6 százalékkal az Észak-Alföldi régióban emelkedett a legnagyobb mértékben a foglalkoztatási ráta az EU-28 összes régiója közül. Az 5 százalék feletti, és így kiemelkedőnek mondható, foglalkoztatási ráta növekedésnek tekinthető mértéket a 7 magyarországi régióból 6 teljesítette, kivétel a Közép-Magyarországi régió volt (Eurostat regional yearbook 2015).

A hazai munkaerő-piac állapotára a külföldre irányuló magyar migráció is kihatással van. A hazai migráció tanulmányozásakor két közvetlen, de elég megbízhatatlan makró statisztikai adatbázisra, a Központi Statisztikai Hivatal kivándorlási adatokon nyugvó statisztikáira, és az Eurostat tükörstatisztikáira, továbbá két közvetett forrásra, a haza utalt külföldi jövedelmek nagyságára, valamint a migrációs potenciál becslésre, lehet támaszkodni. A pontos és nyomon követhető migrációs számot e források alapján nehéz meghatározni, azonban azt talán ki lehet jelteni, hogy az elmúlt időszakban növekvő volt, melynek közvetlen hatása hozzájárul a strukturális munkaerő hiány szélesedéséhez, közvetett hatása a hazai társadalom számára újszerű társadalmi és politikai érzetet indukálhat (Blaskó, 2014).

A Központi Statisztikai Hivatal által mentorált kutatás szerint 2013 elején 335 ezer fő szerepelt a nyilvántartásban, akik nem Magyarországon éltek életvitelszerűen. 1989-2013 között a kivándorolt 15-74 év közöttiek 88 százaléka volt 18-49 év között. Magyarországot a kivándoroltak legalább 81 százaléka több mint egy éve hagyta el és ezek minimum 20 százaléka az EU-n kívülre vándorolt ki (KSH, 2014).

### **3.3. A munkanélküliség és kezelése**

A munkanélküli járadék hossza 1991-ben két évben lett meghatározva, a globális munkanélküliséget kezelendő. Ez az idő hossz fokozatosan mérséklődött és 2011-ben 3 hónap hosszúságú lett, az elhelyezkedést ösztönzendő, ami összhangban van a neoliberalizmus közgazdasági nézeteivel (Artner, 2013). Ez a mérték kisebb, mint az általában a nemzetközi irodalomban javasolt 6 hónap, mivel a nemzetközi irodalom szerint ez az idő szükséges az újra elhelyezkedésre, és az ennél rövidebb időszak a munkavállalók bizonytalanság érzetét fokozza.



## 2. ábra Munkanélküliség átlagos hossza és a tartósan munkanélküliek aránya

(Forrás: Bakó, 2016) alapján. Saját szerkesztés)

A munkanélküliség átlagos hossza és a tartós munkanélküliek aránya 2009-ben visszaesett – az „Út a munkához” programmal egybeesően, ezután növekedett és a felfutó közmunka csökkentette a növekedést, ami a nemzetközi trendeknek megfelel. Érdekes, hogy 2014-től a tartósan munkanélküliek aránya mérséklődött, ezzel párhuzamosan pedig nem változott a munkanélküliség átlagos hossza.

Egy megfelelő munkaügyi informatikai rendszer működtetését igényli, hogy például 2011 és 2012 között a munkaügyi szervezetben 1 millió 770 ezer ügyfél fordult meg. Ezt elemezve azt kapjuk, hogy ezek közül 120 napnál hosszabb időt 1 millió 370 ezer ügyfél töltött a regiszterben. Az ügyfelek közül 450 ezer fő volt közmunkás (érintett létszám) és ezek közül, akik végleg – 3 évnél hosszabb ideig – elhagyták a regiszter, azok 100 ezren voltak. Kisebb annak a kikerülési valószínűsége, aki több alkalommal volt közmunkás (Cseres-Gergely, at. al. 2015.a).

2010-2016 között mintegy 47 százalékkal csökkent a nyilvántartott álláskeresők száma (583 ezerről 314 ezerre). Ezenközben az álláskeresési járadékban és segélyben részesülők aránya, a nyilvántartott álláskeresőkön belül, 32 százalékról 20 százalékra csökkent. A szociális ellátást kapók aránya – némi hullámváz mellett – 30-31 százalékon stagnált és az ellátás nélküli álláskeresők aránya 39 százalékról 48 százalékra nőtt, de 2013-ban 53 százalékra tetőzött.



### 13. táblázat A nyilvántartott álláskeresők létszáma ellátási formák szerint (ezer fő)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Álláskeresői járadékban részesülők	126	111	62	48	41	41	41
Álláskeresői segélyben részesülők	62	49	9	13	17	20	22
Szociális ellátásban részesülők (a)	168	182	200	184	132	127	100
Ellátás nélküli álláskeresők	227	241	288	282	230	190	151
Nyilvántartott álláskeresők összesen	583	583	559	528	422	378	314
Megjegyzés: (a) Rendszeres szociális segély és foglalkoztatást helyettesítő támogatás (korábban rendelkezésre állási támogatás, majd bérpotló juttatás) együtt.							

(Forrás: NFSZ. saját szerkesztés)

Ugyanakkor a közmunka programban résztvevők dinamikus növekedése mellett mintegy felére esett vissza 2010 és 2014 között a más aktív programban résztvevők átlagos létszáma (kb. 33 ezerről 17 ezerre). De a közmunka keretén belül megvalósult képzések aránya sem mutat magas arányt és ez mellett a kép igen hektikus. A rövid idejű közmunka működése alatt (2011-ben) lényegében nem volt képzés, pedig az elvek szerint a „helyzetbe hozás” a célja a rövid idejű közmunkának. Továbbá kiugró a 2013-2014 telén-tavaszi szervezett képzés aránya.

### 14. táblázat A képzéssel egybekötött közmunka aránya a közmunkán belül 2011-2014, %

	2011	2012	2013	2014
Részarány az átlagos létszámban	0	2	15	15
Részarány az adott évben kezdődő epizódokban	1	5	31	9

Forrás: Bakó, (2016) alapján. Saját szerkesztés

A hektikusság tovább folytatódott, mivel a 2013-2014 telén a közmunkások számára szervezett képzésben 99 571 fő vett részt, egy évvel később, 2014-2015 telén mindössze 27 999 fő. A 2013. december elejétől 2014. április végéig tartó téli közfoglalkoztatási program keretén belül megvalósított alapkompétencia-fejlesztő képzések lebonyolítására a nemzetgazdasági miniszter a 1704/2013. (X.8.) Kormány határozat alapján a Türr István Képző és Kutató Intézetet jelölte ki. A képzésekbe 50.000 főt vontak be, akik választhattak négy képzési program közül, ezek: középiskolát végzett hallgatók számára: Alapkompétencia-fejlesztés, Kompetencia-fejlesztés, illetve általános iskolai végzettséggel nem rendelkező hallgatók számára: 7-8. osztályos felzárkóztató képzés (Türr István Képző és Kutató Intézet, 2014).

Egy tanulmány az 1990 és 2010 között született elemzéseket tekintette át és arra a következtetésre jutott, hogy a „mintegy húsz év során ritkán értékelték a meghatározó foglalkoztatáspolitikai eszközöket, és az értékelések nagy része 2000 után készült.” (Cseres-Gergely, 2011). Bár 1992-1993 óta készültek elemzések, ezt a megállapítást a rendelkezésre álló informatikai és az ebből fakadó adat elérési lehetőségek támaszthatják alá.

Mint ahogy fentebb említésre került az ILO Japán Program keretében végrehajtott fejlesztés eredményeként került sor 1992-1993-ban először a munkaerő-piaci aktív eszközök hatékonyság mérésére. A munkaügyi szervezet a 2012. évig (kivéve a közmunkát) publikált hatékonysági – az elsődleges munkaerő-piacra történő elhelyezkedés aránya a program befejezése után 6 hónappal - mutatót az aktív foglalkoztatási eszközökre vonatkozóan. Az alábbi táblázatok alapján lehet megismerni a 2007. évi és a 2012. évi aktív eszköz működtetését. A következő tábla az aktív programokat befejezett – és nem az érintett – létszámokat mutatja, mely programokra monitorozás történt. Értelemszerűen a „menet közben” lemorzsolódottakat ezek a számok nem tartalmazzák.

### 15. táblázat A 2007. és 2012. évben befejezett programok létszáma (fő)

	Munkaviszonyban nem állók			Munkaviszonyban állók képzése	Vállalkozóvá válási támogatás	Bértámogatással foglalkoztatók	Közhasznú munkán foglalkoztatók	Pályakezdekők		Első Munkahely Garancia Program	Bétköltség támogatás	Munkahely megőrzés támogatása	Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás	Rövid időtartamú közfoglalkoztatás	Országos közfoglalkoztatási program	Összesen
	Ajánlott képzése	Elfogadott képzése	Összesen					Munkatapasztalat szerzési támogatás	Foglalkoztatási támogatás							
2007	12 340	3 164	15 504	1 088	421	10 520	63 417	5 591	98	-	-	-	-	-	-	96 639
2012	-	-	23 123	424	2 817	21 254	0	1 904	-	8 151	13 072	7 540	186 344	9 654	62 484	336 767

Forrás: Tajti, (2008), Mód, (2013) alapján. Saját szerkesztés

Látható, hogy a monitorozásba bevont létszám több mint háromszorosára emelkedett, elsősorban a közmunkában résztvevők létszám növekedése okán.

### 16. táblázat A választ adók közül követéskor munkában állók aránya a 2007. és 2012. évben befejezett programoknál (%)

	Munkaviszonyban nem állók			Munkaviszonyban állók képzése	Vállalkozóvá válási támogatás	Bértámogatással foglalkoztatók	Közhasznú munkán foglalkoztatók	Pályakezdekők		Első Munkahely Garancia Program	Bétköltség támogatás	Munkahely megőrzés támogatása	Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás	Rövid időtartamú közfoglalkoztatás	Országos közfoglalkoztatási program
	Ajánlott képzése	Elfogadott képzése	Összesen					Munkatapasztalat szerzési támogatás	Foglalkoztatási támogatás						
2007	37,5	47,6	39,6	92,4	87,6	63,4	1,1	66,3	77,5	-	-	-	-	-	-
2012	-	-	31,9	65,2	71,1	69,1	-	66,7	-	53,7	69,6	80,6	12,4	12,2	9,1

Forrás: Tajti, (2008), Mód, (2013) alapján. Saját szerkesztés)

A közmunka hatékonysága mindkét évben a legalacsonyabb volt. A mindkét évben működtetett programok majd mindegyikénél a hatékonyság csökkenését, vagy szinten maradását tapasztalhatjuk, talán legnagyobb, majd 30 százalékos mértékben a munkaviszonyban állók képzésének hatékonysága csökkent. Ellenben 2007-ben a közhasznú munkán foglalkoztatottak 1,1 százalékos elhelyezkedési aránya 9-12 százalékra ugrott 2012-re és lényegében nincs különbség a 8 és a 4 órás közmunka hatékonyság között. A férfiak elhelyezkedési aránya – mindhárom közmunkán, együttesen – 10,7 százalék, a nők 13,5 százalék, illetve a legmagasabb elhelyezkedési arányt Budapesten mérték (19,6 százalék), a legalacsonyabbat (8,8 százalék) Tolna és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (Mód, 2013). Hasonló hatékonyságot mérték a Belügyminisztérium munkatársai 2014-ben, miszerint ebben az évben a közmunkát befejezők elhelyezkedési aránya 10-11 százalék volt, illetve 14-21 százalék volt azon

középfokú végzettségűek körében, akik szakképzést, vagy betanító jellegű képzést kaptak (Busch, 2015).

A következő táblázat jól mutatja, hogy a közmunkában részt vettek „beragadási hajlandósága” jóval nagyobb, mint a többi aktív foglalkoztatási programba kerülőké.

**17. táblázat Hányszor vettek részt az egyes érintettek a programokban 2010 és 2014 között, megoszlás %-ban**

	Közmunka	Más program
1 alkalommal	34	84
2 alkalommal	19	13
3 alkalommal	14	2
4 vagy több alkalommal	33	0
Összesen	100	100*
*kerekítve		

Forrás: Bakó, (2016.) alapján. Saját szerkesztés

Ez mellett a közmunkával érintettek epizód száma 2011-es 1,16 epizódról 1,74 epizódra emelkedett 2014-re, mialatt az egy főre jutó átlagos közmunkában töltött időtartam az év során 3,9 hónapról 6,3 hónapra nőtt az előbb említett két év között. A közmunkás létszámot iskolai végzettség szerint bontva az arányok rendkívül stabilak voltak 2011 és 2014 között, gyakorlatilag nem változtak. Legmagasabb végzettségként 0-7 osztállyal 7-8 százalék, 8 osztállyal 44-46 százalék, szakiskolával 28-30 százalék, szakközépiskolával 9-10 százalék, gimnáziummal 6-7 százalék és felsőfokú végzettséggel 2-3 százalék rendelkezett. A közmunkában elvégezhető munkák körülbelül fele Egyéb egyszerű szolgáltatás FEOR'08 alá, Egyszerű foglalkozás (építőipari, mezőgazdasági) alá 2011-ben 4 százalék 2014 már 19 százalék, Nem egyszerű foglalkozás alá mintegy 20 százalék tartozott (Bakó, 2016).

**18. táblázat Egy főre jutó támogatás összege a 2007. és 2012. évben befejezett programoknál (HUF)**

	Munkaviszonyban nem állók			Munkaviszonyban állók képzése	Vállalkozóvá válási támogatás	Bértámogatással foglalkoztatottak	Közhasznú munkán foglalkoztatottak	Pályakezdekők		Első Munkahely Garancia Program	Bétköltség támogatás	Munkahely megőrzés támogatása	Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás	Rövid időtartamú közfoglalkoztatás	Országos közfoglalkoztatási program
	Ajánlott képzése	Elfogadott képzése	Összesen					Munkatapasztalat szerzési támogatás	Foglalkoztatási támogatás						
2007	338 228	241 491	318 508	121 958	214 918	397 311	708 056	704 409	275 681	-	-	-	-	-	-
2012		491 690			555 169	450 155	-	868 680	-	403 261	559 774	331 091	394 368	81 384	500 570

Forrás: Tajti, (2008.), Mód, (2013.) alapján. Saját szerkesztés

A táblázat szerint a fajlagos összegek általában növekedtek, míg a közmunka fajlagosai csökkentek, ami a workfare jelleget és a jövedelmi réteg célzottságot segíti, de a közmunkából való „megélés” esélyét csökkenti.

### 3.4. A finanszírozás

#### 19. táblázat A Munkaerőpiaci Alap és a Nemzeti Foglalkoztatási Alap egyes előirányzatai és egyes feladatainak pénzforgalmi teljesítése, illetve előirányzatok (1991-2017 között, Mrd Ft)

	1991	1995	1999	2000	2008	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Foglalkoztatási Alap												
Aktív eszközök	9,5	14,9	31,5	34,2	60,3	25,8	22,0	25,1	28,1	12,3	16,2	16,2
ebből: közhasznú	0,7	4,4	n. a.	8,6	12,1	0,7						
Átadás EU társfinanszírozásra					3,0	4,0	7,0	16,3	17,1	11,1	3,8	
TÁMOP kiadások												
TÁMOP 1.1 Munkaerőpiaci szolgáltatások és támogatások					10,6	19,8	29,8	33,8	35,8	12,3	0,1	
TÁMOP 1.2 Foglalkoztatást ösztönző normatív támogatások					2,2	9,8	16,3	14,5	1,1			
2014-2020-as időszak munkaerőpiaci programjainak előfinanszírozása										13,7	54,7	74,1
Társadalmi párbeszéd programok					1,7							
A kötelező legkisebb munkabér és a garantált bérminimum emelés ágazati támogatása								7,0	0,0			
Járulékkezelvények visszatérítése					6,3	5,1	4,8	3,3	0,6			
Közéklú/Út a munkához				3,8	14,8							
Közfoglalkoztatás/Startmunka			2,9	2,2	9,1	59,8	131,9	171,1	225,5	253,7	340,0	325,0
Szolidaritási Alap	19,1	52,0	64,4	61,7	97,2	124,5	64,1	51,8	49,2	49,7	47,0	47,0
Vállalkozói járadék					1,6							
Jöv. pótló tám.		16,9	29,9	25,2								

Megjegyzés: a Szolidaritási Alap a passzív ellátások forrása

Forrás: Az éves költségvetési törvények - saját szerkesztés

A táblázatból látható (mely nem tartalmazza a szak. és felnőttképzési támogatásokat, ami pl. 2016-ban 13,8 Mrd Ft. volt, mivel e dolgozat szerzője nem tudta szétválasztani a jogcímeiket), hogy hazai forrásból, 1991-ben 7,3 százalékot fordítottunk közmunkára a többi aktív foglalkoztatáspolitikai eszközhöz képest, addig 2016-ban közmunkára sokszor több pénzt költöttünk, mint a többi aktív munkaerő-piaci eszközre összesen. Az arány kissé 1996-ban emelkedett először, 2000-ben másodszor és 2008 óta lényegében folyamatosan emelkedett. Nyilvánvaló, hogy a tényleges költséket az EU-s források is befolyásolják (Az EU programok előfinanszírozási sorának bontását, nyilvános adatbázisban nem leltem e dolgozat írója, lehet, hogy az egész összeg tárgyévben elköltött aktív eszköznek és a munkaügyi szervezet finanszírozásának minőségül).

A 2008. évi válságra az OECD országok majd mindegyike a szociális ellátások emelésével, vagy kisebb részük szinten tartásával válaszolt, kivéve hazánkat, ahol 2007/2008 és 2012/2013 között (kétéves átlagban) a szociális juttatások 6,4 százalékkal csökkentek reál értékben (Új-Zélandon mérséklődött még Magyarországon kívül a szociális ellátások reálértéke, de 1 százaléknál kisebb mértékben.) (Molnár, 2014). 2012-től a közmunkára fordított állami forrás dinamikusan nőtt, és persze tekinthetjük ezt a forrást „aktív” szociálpolitikai eszköznek és így a jóléti ágazatot ért forrás csökkentés mérséklődött, de az elköltség elve nem változott.

A hazai egységnyi reál munkaerőköltség százalékos változása 1995-2006 között nagyjából hasonlóan alakult, mint az EU-ban (kb. 5 százalékot csökkent), azonban ellentétesen az EU-s folyamatokkal, 2007-ben erős csökkenés következett be (további kb. 7 százalékkal 2010-ig). A szociális kiadások terén is hasonló folyamat játszódott le, ami nem az anti-ciklikus gazdaságpolitika receptje (Artner, 2013).

### 3.5. A hazai közmunka

A közmunka jelen volt az egész középkorban és az újkorban is különféle formában és funkcióban. Az 1700-as évek vége felé jelent meg hazánkban a közmunka intézménye. Mária Terézia uralkodása alatt a folyószabályozási feladatok a Körösökön és a Dunán indultak először, központi irányítás és utasítás mellett. A felmerülő költségeket az érintett földbirtokosok, a vármegyék és a kincstár állta. A kétkezi munkát zsellérek és jobbágyok végezték, fizetség nélkül, amit robotnak neveztek. 1767-ben írta elő a Királynő, hogy a jobbágyoknak, telek arányában, hány nap és milyen formájú robotot kell teljesíteni hűbéruruk számára, amit a hűbérúr földjein kellett teljesíteni. Ezért a jobbágyok részére már bér járt a folyószabályozási – kötelezően előírt - munkájuk után, aminek nagysága – törvényi előírás hiányában – nem volt megszabva. Sorozatos csalásokról és visszaélésekről írtak az akkori újságok, melyeket a jobbágyok terhére követtek el. Csak a magyar reformországgyűlés hozott törvényt 1844-ben, a folyószabályozási munkáért járó bér mértékéről. Csak ezután vette át fokozatosan a folyószabályozási munkák során az ingyen robot szerepét a bérmunka.

Magyarországon is feltűnt a kapitalizmus megjelenésekor a szegénység megnyilvánulásának – koldusok, csavargók képében – növekvő látványa. Ennek csökkentésére, illetve a szegények átnevelésére, megregulálására – nálunk is – létre hoztak dologházakat, amelyek szigorú napi 12 órás munkarendben működtek. Ezek zárt, börtönszerű létesítmények voltak, ahol a családok szétválasztva, a férfiak és a nők egymástól elkülönítve léteztek és szállásért és élelemért dolgoztak a bentlakók. Dologházak léteztek már jóval korábban is, de a 1800-as évek elején feladatuk is lett Angliában, jelesül a munkára való nevelés. Az elv az volt, hogy segély nem jár munka nélkül. Hazánkban az első dologházat 1841-ben alapították, egyleti keretek között. Később állami keretek között végezték tevékenységüket a létező szocializmus bevezetéséig.

Hazai következménye a 1929 utáni világgazdasági válságnak, a szegénység nagyarányú megugrása. Gömbös Gyula a Munkaalapú Társadalom célját tűzte ki, amit a Nemzeti Munkaterv keretében kívánt megvalósítani. „Munkaképes emberek munkanélküliség címén való segélyezésének elvi ellenségei vagyunk, s a munkanélkülieket csak munka ellenében támogatjuk.” – mondta Gömbös Gyula (Idézi: Barát, 2013). Így a szegénység a lustaságból fakadó emberi jellemhiba, amit csak munka által lehet gyógyítani - volt a Horthy korszak második felében a követett eszme. Az ezt a gyógyírt hozó ínségmunka a folyószabályozás, infrastruktúra fejlesztés során adódó egyszerű fizikai munka volt. A szükségmunka volt a diplomás munkanélküliek ínségmunkája, amit népjóléti biztosként, vagy kérdezőbiztosként is végezhettek. A szükség és ínségmunkában résztvevők a munkára jellemző munkaerőpiaci átlagbért kapták (Barát, 2013) (Kulinyi, 2012).

A rendszer változás kezdetén, a megjelent munkanélküliség kezelése érdekében az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal (ÁBMH) részére 1985-ben elkészült egy szakértői szintű anyag, mely a közmunka bevezetését ajánlotta. Az ÁBMH – forrás hiányában – csak egy év múlva készített javaslatot a bevezetésre, „a munkakerülő életmódot folytatók munkába helyezésének tapasztalatai”-ra utalva és 30 millió Ft-t kapva. Így a Pénzügyminisztérium és az ÁBMH közös tájékoztatója adta meg a jelet az első közmunka program elindulásához, a Közhasznú munkához (Csoba, 2010.b). Tehát

hazánkban a rendszerváltozás intézményesülésének folyamatába ágyazva, 1987-ben indult újra a közmunka intézménye. A hazai foglalkoztatáspolitikai törvényi alapját – az azóta nagyon sokszor módosított – az 1991. évi IV. törvény A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (Flt.), teremtette meg. Létrehozva az aktív és passzív eszközök rendszerét, az integrált szolgáltatást nyújtó munkaügyi szervezetet, valamint a 2010-ig – több formában - működtetett tripartit foglalkoztatási makró és mezo szintű irányítást, melyeknek szűk kereteken belül volt jogkörük a közmunka támogatási intenzitás megállapítására (70-100 százalék között általában), a helyi viszonyoknak megfelelően.

A következő összefoglaló bemutatja, hogy a rendszer változás óta a közmunkának milyen formái léteztek.

## 20. táblázat A hazai közmunka fajtái

Időszak	Közhasznú munka 1991–2010	Közmunka 1996–2010	Közcélú munka 2000–2010	Egységes közfoglalkoztatás 2011–
Lehetséges tevékenységek	bármely önkormányzati feladatra	települési kommunális, környezet- és műemlékvédelmi munkákra	bármely önkormányzati feladatra	bármely önkormányzati feladatra, illetve a Kftv.-ben meghatározott tevékenységekre
Munkáltató	önkormányzat, önkormányzati gazdálkodó szerv, költségvetési szerv, civil szervezet, közhasznú társaság	önkormányzat, szakmai szervezetek (például erdészetek, vízügyi igazgatóság, nemzeti park stb.), állami vállalatok	önkormányzat, önkormányzat gazdálkodó szervezete, költségvetési szerv, civil szervezet, közhasznú társaság	önkormányzat, költségvetési szerv, egyház, civil szervezet, állami, vagy önkormányzati gazdálkodó szervezet stb.
Részvevők	bármely regisztrált munkanélküli/ álláskereső	elsősorban tartós munkanélküli (min. 50 fő felett)	2000–2009-ben: rszs-ben részesülők; 2009–2010-ben: rát-ban részesülők	regisztrált álláskeresők (bpj-ben, fht-ban részesülők), rehabilitációs ellátásban részesülők
Igénylés módja	kérelemre, a munkaügyi központon keresztül	pályázati rendszeren keresztül	normatív támogatás alapján	kérelemre, a munkaügyi központon/ kormányhivatalon keresztül
Forrás	Munkaerőpiaci Alapból a munkaügyi központ, kirendeltség	Munkaerőpiaci Alapból az Országos Közmunka Tanács döntése alapján a minisztérium	Munkaerőpiaci Alapból és költségvetésből, a Magyar Államkincstár	Nemzeti Foglalkoztatási Alapból a munkaügyi központ, kirendeltség/ kormányhivatal
Támogatott bér	minimálbér	minimálbér	minimálbér	közfoglalkoztatási bér
Támogatás aránya	legfeljebb 70%	60%	90–95%	70–100%
Támogatás időtartama	max. 1 év	a meghirdetett programtól függő (körülbelül 3–12 hó)	min. 30 nap – max. 12 hónap (évente)	max. 12 hónap, 2014-től max. 11 hónap (egyedi esetekben hosszabbítható); 2015. január 1-től max. 12 hónap + 6 hónappal meghosszabbítható

Megjegyzés: rát – rendelkezésre állási támogatás, bpj – bérpótló juttatás, fht – foglalkoztatást helyettesítő támogatás.

Kulinyi Márton szerk. (2013) alapján saját szerkesztés

A hazai közfoglalkoztatás állományáról két periodikus adatbázis használható fel forrásként. Az egyik a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) Létszám és keresetek (vagy csak Keresetek) című gyorstájékoztatójában közölt táblázat, a másik a Nemzeti Munkaügyi Hivatalnak a foglalkoztatáspolitikai eszközök működése nevű jelentése. Gondot okoz a két adatforrás számainak összehasonlításakor, hogy a Nemzeti

Munkaügyi Hivatal jelentése az érintett létszámot használja, míg a Központi Statisztikai Hivatal az átlagos statisztikai létszámot jeleníti meg.

## 21. táblázat A közmunkát érintő legfontosabb adatforrások

Adatbázis	Adatok forrása	Tartalma	Megfigyelési egység	Előnyök	Hátrányok
MÁK, közcélú foglalkoztatás támogatásai	települési önkormányzatok igénylése (62/2006 [III.27.] kormányrendelet 6. sz. melléklete)	közcélú foglalkoztatás után igényelt és elutalt támogatások összege, havi létszámok	település (hónap)	feltehetően megbízható költségadatok	csak közcélú foglalkoztatás, csak 2010 előtről
KSH, T-STAR	OSAP 1206 (települési önkormányzatok adatszolgáltatása)	közcélú foglalkoztatásban részt vettek száma: közcélú foglalkoztatásra fordított összeg	település (év)	hosszabb időszakra elérhető konzisztens adatsor	bizonyos esetekben kevésbé megbízható adatok, csak közcélú foglalkoztatásról
KSH MEF	kérdőíves adatfelvétel	közmunkában való részvétel a válaszadás idején	egyén (negyedév)	részletes munkaerőpiaci információk	önbevalláson alapuló, a survey-adatok korlátai
NFSZ-regiszter (Eadat és Foka)	munkanélküli/álláskeresői regiszter (NFSZ)	nyilvántartásból vagy ellátásból való kilépés oka, részvétel aktív eszközben	egyén (időtartam)	részletes munkaerőpiaci információk; összes regisztrált munkanélküli adata	nem feltétlenül megbízható adatok a közmunkára vonatkozóan (2011 előtt)
NAV	15T 1041 bejelentő és változásbejelentő adatlap a munkáltató vagy a kifizető által foglalkoztatott biztosítottak adatairól	közfoglalkoztatási jogviszony ténye és ideje; FEOR-kód, munkaidő	egyén (időtartam)	részletes munkaerőpiaci információk; összes közfoglalkoztatott adata	esetenként hiányos adatok

Busch, (2015.) alapján saját szerkesztés

A rendelkezésre álló adatok szerint 2007-2015 évek közötti 9 év alatt több mint 10 szeresére emelkedett a közfoglalkoztatottak aránya a munkanélkülieken belül, ami a közmunka egyedüli primátusának kialakulását mutatja. Aminek egyik oka lehet, hogy 2000-tól erőteljesen nőtt a szociális ellátórendszer fenntartására fordított kiadások aránya, így az 2007-re az ország valós finanszírozási lehetőségét is túlszárnyalta. Nyilván a legfejlettebb országokban nyújtott ellátások reál színvonalát nem érte el, ugyanakkor a hazai megtermelt bruttó össztermékhez (GDP) viszonyított aránya igen magas volt (Adler, 2012). A szociális ellátórendszer fenntartására fordított kiadások aránya a 2007. évi válság alatt, és az után már csökkent. Ugyanakkor a közmunkára költött forrás sokszorosára nőtt.

**22. táblázat Az álláskeresők és a közfoglalkoztatottak havi átlaga és az aktiválási ráta**

Év	Regisztrált álláskeresők (1)	Közfoglalkoztatottak (2)	Aktiválási ráta (2)/((1)+(2))
2007	426 915	12259*	2,8%
2008	442 333	13590*	3,0%
2009	561 768	n.a**	-
2010	582 664	n.a**	-
2011	582 868	53 969	8,5%
2012	559 102	92 412	14,2%
2013	527 624	121 367	18,7%
2014	422 445	166 675	28,3%
2015	378 181	214 543	36,2%

\*Átlagos létszám. \*\*Több forrásból történt a finanszírozás, ezért nincs adat. ÁFSZ-NFSZ, Belügyminisztérium. (2015.a) alapján saját szerkesztés

Az Ft. hozta létre a Közhasznú foglalkoztatás lehetőségét, mely eszköz működtetésében 1993-tól kaptak szerepet a települési önkormányzatok, mivel a munkanélküli ellátást elvesztők számára nyújtandó szociális ellátás (ekkor un. jövedelem pótló támogatás) fele az ő forrásait terhelte, így csempészve az önkormányzati feladatok közé implicite a helyi foglalkoztatás fejlesztésének gondozását. A Közhasznú foglalkoztatás célja a szegénység elleni küzdelem volt, mivel részt venni benne azok tudtak, akik önhibájukon kívüli ok miatt nem találtak munkát. A munka nehéz fizikai munka, a foglalkoztatás hossza maximum 2 hónap volt.

A települési önkormányzatok felelősségét vizsgálta egy felmérés jó pár évvel később, 2010-ben (Petz, 2011) és azt találták, hogy az önkormányzatok döntő hányada vallja magáénak a munkanélküliség kezelésében a felelősségét. A legsűrűbben említett önkormányzati feladat ezen a téren a közmunka szervezése, a helyi munkahely teremtés és a térségi gazdasági klíma jobbítása volt. Ezen kívül még aránylag sok települési önkormányzat tette le a garast a képzések szervezése, illetve támogatása mellett, mint önként vállalt közfeladat. A munkaügyi kirendeltségekkel való kapcsolattartást, a munkaerő-piaci tájékoztatást és a munkaerő-piacra történő reintegrálást relatíve kevés önkormányzati reprezentáns hozta szóba. A települési önkormányzatok véleménye az, hogy a munkanélküliség elleni harc a keresleti oldal állami serkentése által (pl. bértámogatás) a leghatásosabb. A munkaerő-piac kínálati oldalának inspirálása (pl. képzés) pusztán másodlagos. A közmunka – véleményük szerint – a valahol az előbbi kettő között van, mivel háborút nem, de csatát lehet vele nyerni a munkanélküliség elleni harcban.

Új elemként jelent meg 1996-ban az Országos Közmunka Tanács, mely az új programként bevezetett Közmunka programokat kezelte. Ezek minimum 50 főt érintő



és központi költségvetési szervek (vagy Kht.-k, mint a közút kezelők) által szervezett új értéket (pl. csatorna tisztítás) előállító központi programok voltak, a munkaügyi szervezettől pénzügyileg független döntési mechanizmussal.

A közmunka eredendően a társadalom célját szolgáló közösségi fejlesztések (pl. védművek, utak) költségeinek kétékezi munkával történő megváltása volt. Nagyobb teret a mélyebb gazdasági és társadalmi átalakulások folyamán, annak következtében kapott, mikor felerősödött az igény, hogy mindenki – tehát a nincstelenek is – járuljanak hozzá a közösség építéséhez, ezáltal a megélhetésük is biztosítva lett, és nem utolsó sorban ez által megtanulhatták megismerni és elfogadni a társadalom által számukra kijelölt helyet (Csoba, 2010.b). A „Segély helyett munkát” program jegyében, a regisztrált álláskeresők támogatási szisztémája megváltozott 2000. májusában és megjelent a Közcélú munka, mint a közmunka új formája. A regisztrált álláskeresők járadékának, vagy a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának folyósítására már nem jogosultak, továbbá a munkaügyi kirendeltséggel legkevesebb egy évig együttműködő álláskereső számára a helyi önkormányzat köteles volt rendszeres szociális segélyt fizetni, ha az álláskereső jövedelmi és vagyoni helyzete alapján az önkormányzat rászorultnak minősítette. A rendszeres szociális segélyezettek kötelesek együttműködni az önkormányzat által előírt segítő intézménnyel és évi legalább 30 napos közmunkát (Közcélú munkát) kötelesek végezni, ennek érdekében az önkormányzat közmunkát szervez. A foglalkoztatás maximális hossza először 90 napos, később már 200 napos volt, de megoldható volt az éven túl nyúló foglalkoztatás is. A támogatási intenzitás a bérköltség 90 százalékát tette ki, mely magasabb, mint a Közhasznú foglalkoztatásé. A pénzügyi elszámolás is könnyebb volt, valamint a munka szervezése is önállóbb az önkormányzatok számára (nem volt tiltva a kirendelés), így ösztönözve az önkormányzatokat, ezt a formát választandó (Kulinyi, 2012). A kisebb önkormányzatok a munkaügyi központtal és az önkormányzattal írtak elő együttműködési kötelezettséget, mivel csak a nagy városok rendelkeznek a munkanélkülieket segítő, szakosodott intézményekkel (pl. családsegítő szolgálatokkal). Az új szabály működésének első időszakában a segélyezettek 60 százalékának tudtak az önkormányzatok közmunkát szervezni, a kisebb lélekszámú településeken ez az arány 40 százalék volt, pedig ebben az időben jelent meg a Közcélú munka lehetősége. A sikerességet nehezítette, hogy e közmunka programok nem támogatták az elhelyezkedést segítő egyéni, vagy csoportos képzés lehetőségét, melyet a munkaügyi kirendeltségek a programok futásával párhuzamosan végeztek (Fazekas, 2001).

A szociális segély folyósításának feltételei között 2000 májusában jelent meg, hogy a segély csak minimum 30 munkanap közmunkában való részvétel után jár. Abban az esetben, ha a területileg illetékes munkaügyi kirendeltség és/vagy a települési önkormányzat nem tud közmunkát biztosítani, akkor a közmunkavégzés hiánya nem kizáró tényező. A segély folyósítás alatt is megmarad a segélyezett együttműködési kötelezettsége a települési önkormányzattal, vagy az általa határozatban kijelölt szervezettel. Az együttműködés alatt a munkaügyi kirendeltségen fennmaradó regisztrációt, a megyei munkaügyi központ által előírt időközönkénti személyes megjelenést, a személyes adatváltozásokat bejelenti és a felajánlott programokban részt vesz (Köllő, at al.2011). A megyei munkaügyi központ által előírt időközönkénti személyes megjelenés maximum 3 hónap lehet a törvényi előírás szerint, s a szerző

személyes tapasztalatai alapján a megyék számottevő részénél nem volt rövidebb idejű az előírás. Ennek az oka a munkaügyi szervezet nemzetközi összehasonlításban is alacsony működési forrása volt, pedig a sűrűbb például naponkénti ügyfél megjelenés csökkenti a fekete gazdaságban történő részvétel esélyeit, illetve emeli a társadalmi gondoskodás érzését. Ugyanakkor a munkaügyi kirendeltség számára nagyobb feladatot generál, mivel el kell érnie, hogy a megjelenésnek legyen értelme, tehát aktív, élő munkaerő-piac van, ahol a munkaügyi szervezet magas szintű és proaktív munkáltatói kapcsolatokkal rendelkezik és a munkához való segítségnyújtáshoz megfelelő és időben rugalmas program kínálatával és nem utolsósorban ehhez a feladathoz szabott apparátusi létszámmal és üzemi technológiával rendelkezik.

A 2000 májusában indított reform indulásától készültek hatásvizsgálatok. Ezek szerint a reform eredményeképpen csökkent a segélyt igénylők száma, de nem javult a munkanélküliek elhelyezkedési esélye (Köllő, 2011).

A szociális és a foglalkoztatási törvény nagyon sokszor módosult, módosítva elsősorban az önkormányzatok és a munkanélküliek segélyhez jutási feltételeit. A segélyezés neve is többször változott, rendszeres szociális segély, majd szociális segély, mely családi segéllyé alakult (2007), majd az „Út a munkához” programhoz kapcsolódóan létrejön az „aktív korúak ellátása” keretén belül, arra az időre, míg az önkormányzat nem tud közmunkát adni, a rendszeres szociális segély mellett, a „Rendelkezésre Állási Támogatás” (RÁT). Később a „Foglalkoztatás Helyettesítő Támogatás” a RÁT helyett. A kapható segély összeg (28 500 Ft) elég tartósan állandó, csak a hozzájutás feltétele változott, jobbra – a folyamatos tapasztalatok alapján – finomodott, illetve szigorodott.

A települési önkormányzatok számára a szociális törvény 2006-ban előírta, hogy készítsenek, ún. „Beilleszkedési programokat” a tartós munkanélküliek integrációját elősegítendő (Csoba, 2010. b).

2001-2006 között a közmunkában résztvevők 77-80 százaléka végzett – elsősorban kommunális területen – fizikai munkát. A közmunkába kerülők 55 százaléka, a képzési programba kerülők 65 százaléka mondta, hogy az aktív eszközbe történő bekerülést maga kezdeményezte. A közmunkában résztvevők 80 százaléka tervezte, hogy visszakérül a közmunka programba, minél többször volt már valaki közmunkás, az arány annál magasabb. A közmunka befejezését követő hat hónapon belül a volt közmunkások 24 százaléka dolgozott a feketegazdaságban valameddig (Csoba, 2011).

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2002 után 2007-ben vizsgálta a közmunkát. A 2007-es jelentés a 2003-2006 évek közmunkáját vizsgálva megállapította, hogy a helyi foglalkoztatással kapcsolatos feladatokat, a vizsgált települések mindössze 20 százaléka írt elő magának. A települések 89,4 százaléka foglalkozott a helyi foglalkoztatási helyzettel, és 63,8 százalék rendelkezett a foglalkoztatási helyzet befolyásolására alkalmas elemzéssel, a korábbi helyzettel megegyezően, a foglalkoztatási helyzet javítását célzó intézkedési tervek nem születtek. A Közcélú munkára kapható központi támogatás 100 százalékát tervezte az önkormányzatok döntő többsége és együttműködés - a finanszírozás település szintű szabályozása miatt – egyáltalán nem volt köztük. A Közmunkában a máshol már nem használható munkanélkülieket foglalkoztatták. A vizsgált települések döntő többsége egyetértett azzal, hogy az önkormányzatok közmunkát szervezzenek és 80 százalékuk szerint ezt

sikeresen művelik. A probléma a közmunka átmeneti jellegével, a laza munkafegyelemmel és a munkakörülményekkel van – mint mondták (ÁSZ, 2007).

Vannak szerzők (Csoba, 2010.a), akik szerint már a 2010 előtt működtetett magyarországi közmunka, működési elveiket vizsgálva jobban hasonlítanak a kora újkori európai ínségmunkákhoz, vagy dologházakhoz, mint a modern integrációs foglalkoztatási programokhoz, amelyek elsődleges célja a munkaerő-piacra jutás. Ezt arra lehet alapozni, hogy a közmunkások mintegy 75 százaléka már látott korábban legális, valódi munkahelyet belülről. Tehát nem igaz az a túlzott leegyszerűsítés, hogy a közmunkások „hírből sem ismerik a valódi munkát”, „már a szüleik sem dolgoztak”. Akik közmunkások is voltak, közülük azok tudtak megszerezni egy számukra relatíve magas 30-40 hónapos összmunkaidőt (2003-2010 évek közötti nyolc év alatt), akik legalább nyolc foglalkoztatási epizódot össze tudtak gyűjteni. A közmunkások között átlagosan igen kevesek tudnak, a középosztály tagjait jellemző hosszabb idejű egyetlen hosszú munkaviszonyt elérni. A KSH 2005. április-júniusi munkaerő-felmérése szerint, az akkor munkában lévők 106 hónapja voltak átlagosan foglalkoztatva a kérdéskori munkahelyen, a legfeljebb általános iskolával rendelkezők 100 hónapja, míg az ennél kevesebb iskolával rendelkezők 63 hónapja. Ez a különbség mutatja, hogy a közmunkások által elérhető munkahelyi biztonság igen alacsony színvonalú (Köllő, 2015. b).

2008-tól a munkaerő-piac peremén élőkkel foglalkozó közpolitika irányváltáson esett át, mely irány 2011-ben erőteljesen kibontakozott. Az irányváltás logikája szerint a munkaerő-piac kínálati oldalán található elsősorban a munkanélküliség oka. Így az előbbieken már említett reálbér csökkentés mellett a szociális ellátások csökkentése is, a gazdaság növekedését elősegítendő, szükségessé vált. A 2008-as pénzügyi válságra válaszul elindult az „Út a munkához” program, mint a Közcélú munka új fajtája, melynek célja az átmeneti foglalkoztatási lehetőség biztosítása volt. Ez a program két évig működött és mindegyik önkormányzat részt vehetett benne és lényegében részt is vett. Az önkormányzatoknak (vagy azok társulásainak, ami kis önkormányzatok körében népszerű volt) éves „Közcélú munka terveket” kellett készíteni, melynek teljesülése az év során revízióra, illetve önrevízióra került. A finanszírozásra felülről nyitott előirányzat állt rendelkezésre, melynek tervszerű elköltését az előbb említett tervezési rendszer segítette elő. A részvétel a munkanélküli ellátást elvesztők számára nyújtandó szociális ellátásban (ekkor un. rendelkezésre állási támogatás) részesülők számára volt nyitott. A közmunka szervezők fő szabályként, a közvetlen bérköltségek 95 százalékát kapták meg támogatásként. A három féle közmunka lehetőségben foglalkoztatottak számát mutatja az alábbi táblázat.

### 23. táblázat A három fajta közmunkában foglalkoztatottak száma 2009-2011-ben (Fő)

	Közmunka	Közcélú foglalkoztatás	Közhasznú foglalkoztatás
2009	15 596	103 247	20 507
2010	31 528	137 880	16 872
Megjegyzés: érintett létszám			

Forrás: ÁFSZ. Saját szerkesztés

Mint ahogy lehet látni az Út a munkához programban résztvevők érintett létszáma igen gyorsan elérte a 100 ezer főt, és mellette emelkedett a Közmunkások létszáma és mérséklődött a „klasszikus” Közhasznú foglalkoztatás.

A közmunkában érintettek száma 2005-ről 2010-ra majd megduplázódott (186 százalékos növekedés) és a közmunka magajánlást „csak” 9 százalékban utasították vissza (Petz, 2011). Ugyanakkor a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben, és ezeken belül is elsősorban a falvakban megvalósuló Út a munkához közmunka program (2008-2009) megvalósulását vizsgálva (Bass, 2010) megállapítható, hogy lényegében munkaalkalom nem található, az ezeken a kistételepüléseken lakók számottevő része transzferjüvedelmekből és segélyekből tartja fenn magát. Így a közmunka érdemben nem tud az ilyen háztartások anyagi körülményén javítani és a beragadási hatás a közmunkában érintettek körében nagyfokú. A legkisebb és hátrányos helyzetű településeken a munkanélküliek továbbra is kisebb eséllyel juthatnak hasznosítható munka tapasztalathoz a közmunka által (Váradi, 2010). A kistételepülések közmunkával foglalkozó szakembereinek véleménye a következő volt:

- ekkora léptékű munkaadói szerepkörre a települési önkormányzatok emberi erőforrásai nem felkészültek;
- ekkora léptékben értékteremtő és értelmes munkát nem tudnak kínálni az önkormányzatok;
- a közmunka szervezéséhez kapcsolódó költségek előteremtése nagy gondot jelent;
- gond, hogy a közmunka rövid ideig tart (4-5 hónapig átlagosan).

### **3.6. A Nemzeti Közfoglalkoztatási Program**

2011. január elsején megszűnt a három féle közmunka és elindult a Nemzeti Közfoglalkoztatási Program, mely négy támogatás típust tartalmazott, és „amelynek legfőbb célja, hogy minél több munkára képes és kész aktív korú szociálisan rászoruló ember számára biztosítson munkalehetőséget” (Tájékoztató, 2010). Ezzel egy időben megszűnik a 35 év alatti és legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkező munkanélküliek kötelező képzése. Mindegyik közmunka típusnál a támogatható bér nagysága a minimálbér, vagy a garantált bérminimum. Az új program által az indulásnál tartalmazott négy féle közmunka típus a következő:

#### **I. Rövid időtartamú önkormányzati közfoglalkoztatás**

A rövid időtartamú önkormányzati közfoglalkoztatás az önkormányzatok folyamatosan végzendő közfeladatainak végrehajtásához járul hozzá. Ebben a formában, a szociális segélyben (bérpótló juttatásban) részesülő, aktív korú, nem foglalkoztatott, minimum 2 hónap, maximum 4 hónap időtartamban dolgozhat, 4 órás munkaidőben naponta. Megszűnik a „Közcélú munka terv” készítésének kötelezettsége. A települési önkormányzat, amennyiben a kiközvetített bérpótló juttatásra jogosult a foglalkozás-egészségügyi vizsgálat alapján alkalmas az adott munkavégzésre, köteles az álláskeresőt foglalkoztatni. A foglalkoztatási kötelezettség kényszerét az indokolta, hogy „minél kevesebb munkaképes ember maradjon egész évben passzív” (Tájékoztató, 2010). A támogatás intenzitása 95 százalék.

## II. Huzamosabb időtartamú önkormányzati közfoglalkoztatás

A huzamosabb időtartamú önkormányzati közfoglalkoztatás programszerű támogatása a közérdekű célok megvalósításának. A települési önkormányzatok az évente két alkalommal kiírásra kerülő pályázatokon indulhatnak. Nem csak bérpótló támogatásban részesülőket lehet foglalkoztatni, mely 2-12 hónap lehet, 6-8 órás munkaidővel naponta. A támogatás intenzitása 70-100 százalék lehet és maximum 20 százalék erejéig elszámolhatók a munkabéren és járulékán felüli egyéb költségek.

## III. A vállalkozások közmunka támogatása

Maximum 70 százalékig, legfeljebb 12 hónapig kaphatnak támogatást kis- és közepes méretű vállalkozások pályázat alapján, amennyiben bérpótló juttatásra jogosult álláskeresőt foglalkoztatnának, tovább foglalkoztatási kötelezettség mellett. A vállalkozás a támogatás megszerzése előtt és után egy-egy évig nem építhet le munkavállalót.

## IV. Országos közfoglalkoztatási programok (2012-től Start munka program)

A korábbi Közhasznú munka pályázat alapú folytatása. A támogatás a huzamosabb időtartamú önkormányzati közfoglalkoztatás támogatási feltételeivel egyezik meg.

A szociális segélyben (bérpótló juttatásban) részesülő jogosultságát a települési önkormányzatnak évente felül kell vizsgálnia. A szociális segély folyósításának egy éve alatt, legkevesebb 30 munkanap munkaviszonyt köteles igazolni a segélyben részesülő. A munkaviszony igazolható közfoglalkoztatásban, egyszerűsített foglalkoztatásban, vagy közérdekű önkéntes munkában, továbbá fél évet meg nem haladó munkaerő-piaci programban, vagy munkaerő-piaci képzésben való részvétellel (Tájékoztató, 2010). Majd megváltozott a közmunkában kötelezően elvállalandó munka típusa. Míg korábban a munkanélküli végzettségétől függött az elvállalandó közmunka ez megszűnt.

A vállalkozások közmunka támogatása a bértámogatás elnevezésű aktív munkaerő-piaci eszköznek felel meg lényegében, azzal a szigorítással, hogy a jelentkezők köre szűkebb. A nemzetközi gyakorlatban a rövid időtartamú (4 órás) önkormányzati közfoglalkoztatás bevezetésének elve, miszerint a fennmaradó munkaidőben képzést kaphatnak a résztvevők, az újra elhelyezkedést segíti elő. A program végrehajtásával foglalkozó önkormányzati munka szervezők ugyanakkor, az ilyen munka igen magas fajlagos adminisztrációs és szervezési költségeit vetették fel, ami a gazdálkodási hatékonyságot rontja. Az érintettek számára a nettó minimálbér fele jelentette vásárlóerő nagysága okozhatott problémát, de hozzájárult a munkanélküliség mérsékléséhez és a foglalkoztatottság emelkedéséhez (miután a közmunkás foglalkoztatottnak minősült). Az új Nemzeti Közfoglalkoztatási Program végrehajtása a munkaügyi szervezet feladata lett, mely egy sor átalakuláson ment keresztül. Jogi személy a munkaügyi szervezet korábban sem volt, de a korábban többé-kevésbé egységesnek mondható irányítás, működés egy-két év alatt sok szereplős lett. Ennek a folyamatnak a taglalása túlmutat jelen dolgozat keretein, de vélhetően bizonyos mértékig hozzájárulhatott ahhoz, hogy a 4 órás közmunka, mint elsősorban képzéssel kombinált program, egy aránylag rövid idő után megszűnt.

A Magyar Munka Terv meghirdetése a Nemzeti Közfoglalkoztatási Program elindulását nem sokkal követte (2011. szeptember). Legfontosabb intézkedése, a közfoglalkoztatási jogviszony (statisztikailag is) elnevezés megteremtése. Közfoglalkoztatási jogviszonyt „A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról” szóló 2011. évi CVI. törvény és a „Munka Törvénykönyvéről” szóló 2012. évi I. törvény alapján lehet létesíteni. Sajátos foglalkoztatási jogviszony a közfoglalkoztatási jogviszony, amelyet határozott időre a közfoglalkoztató létesíthet, próbaidő kikötése nélkül, azon természetes személlyel, aki a munka törvénykönyvének szabályai alapján munkaviszonyt létesíthet és álláskereső, továbbá lehetőleg foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesül.

Közfoglalkoztató kötelező, vagy önként vállalt állami, vagy önkormányzati feladat ellátása érdekében köthet közfoglalkoztatási jogviszonyt. Valamint a nemzetiségek jogairól szóló törvény szerinti önkéntes vagy kötelező feladat, vagy ezen túlmutató közösségi szükségletek kielégítését elősegítő feladat ellátása érdekében. Valamint a Kormány által meghatározott közösségi célok elérését szolgáló feladat ellátására, vagy ezen feladatellátás feltételeinek megteremtésére irányul, és ennek ellátására törvény nem ír elő közszolgálati, közalkalmazotti, vagy kormányzati szolgálati jogviszonyt (Mód, 2014).

A 2011. szeptember 1-je után közmunka programba kerülők közfoglalkoztatási jogviszonyba kerülnek, és közfoglalkoztatási bért kapnak, ami a minimálbér 77 százaléka és életkoruktól függetlenül 20 nap fizetett szabadság jár nekik évente. Továbbá a végzettségtől függetlenül el kell vállalni a felajánlott munkát. 35 év alatt már nem a felajánlott képzésben való részvétel az FHT-re jogosultak részére a feltétel, hanem a felajánlott közmunka (Bördös, 2015).

A terveknek megfelelően 2011-ben az összes közmunkás 53 százaléka dolgozott rövid idejű közmunkán. 2012-re ez a forma megszűnt és a hosszabb idejű közmunka vette át a helyét és csak a Kistérségi Startmunka Mintaprogramok megjelenése csökkentette részarányát le 50 százalékra (az Országos Startmunka Program részaránya 20 százalék körül ingadozott). A közmunkásokon belül a férfiak aránya 59 százalékról 54 százalékra csökkent 2011 és 2014 között. Mindamelllett a munkáltatói munkaerőhiány növekvő mértékét is tapasztalni lehet már ebben az időben (Deutsche Welle, 2016).

A munkaerő hiány növekedése nehéz helyzetbe hozta a munkaügyi kirendeltségeket, mivel a stagnáló kirendeltségi ügyintézők számára növekedett meg a közvetítési feladat (Takács, 2014). Ami vélhetően igaz, de pontos és publikált számokat, hogy országos szinten például, hány munkáltatói kapcsolattartó van a munkaügyi szervezetben, e dolgozat írója az elmúlt évekre nem talált.

A Kormány 2014. évre vonatkozó közfoglalkoztatás céljait a 1199/2014. (IV. 1.) Korm. határozat tartalmazza. E szerint 2014-re a közfoglalkoztatás céljaként:

- a) „ a halmozottan hátrányban lévő, foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő, illetve álláskeresési vagy szociális ellátásra nem jogosult álláskeresők (kiemelten a megváltozott munkaképességűek, a hajléktalanok, menekültek, roma nemzetiségű álláskeresők) foglalkoztatását;
- b) a természeti és épített környezet védelmét;

- c) a közétkeztetés minőségének javítását, a helyben megtermelt termények felhasználásával, e tekintetben önellátó, önfenntartó települések kialakítását (ide értve a szociális földprogram megvalósítását is);
- d) fokozottan támaszkodva a civil szervezetek közreműködésére a rendezett közösségi terek, élhető települések megvalósítását;
- e) értékteremtő, a helyi sajátosságokra épülő munkaerő-piaci elhelyezkedést vagy szociális;
- f) szövetkezetté alakulást megalapozó közfoglalkoztatást;
- g) a területi vízrendezési, vízkár elhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokban a

közfoglalkoztatottak fokozottabb bevonását határozta meg.”

A Kormány határozat havi átlagban, napi 8 órában 200 ezer fő 2014. december 31-ig történő folyamatos közfoglalkoztatását biztosítja (Bagó, 2015).

A Kormány 2016. évre a közfoglalkoztatás céljaként már 14 célterületet határozott meg (A Kormány 1040/2016. (II. 11.) Korm. határozata).

A Belügyminisztérium célkitűzése szerint a „foglalkoztatási támogatás mellett kiemelt figyelmet kap a közfoglalkoztatásban résztvevő személyek munkaerő-piaci képzése, illetve a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedést segítő munkaerő-piaci szolgáltatás nyújtása” (Belügyminisztérium, 2016.b). Talán gondot okozhat a végrehajtás során, hogy az aktív eszközök forrásai felett másik három tárca is diszponál. A szervezetelmélet szerint ugyanis, a funkcionális szervezeteken belül és az ilyen szervezetek között a horizontális kommunikáció nehézkes és ez a túlcentralizáció lehetőségét erősíti, amely lassúságot okozhat a nem teljes mértékben frekvenciált célok megvalósítása során. Ezt az elvben felmerülhető problémát kiküszöbölendő, például a közmunka 2015. évi céljait, a meglévő források felhasználásának elveit - a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 39/A. §. (2) bekezdése alapján – a közmunkával érintett miniszterek közös megállapodásban fektették le. És a megállapodás alapján a végrehajtásról megállapítható, hogy „az ellenőrzésekről szóló beszámolók feldolgozását és értékelését követően összességében elmondható, hogy a hiányosságok ellenére a 2015. évben folytatott közfoglalkoztatási programok elérték céljukat, azaz elősegítették

- az inaktív rétegeknek a munka világába történő visszazoktatását (ezáltal megkönnyítve a visszalépésüket az elsődleges munkaerőpiacra), valamint
- a munkalehetőség biztosítását a munkára alkalmas, dolgozni kész és akaró emberek részére.”(Belügyminisztérium, 2016.a)

Az önkormányzatok a közfoglalkoztatottakat működési területük nagy részén alkalmazhatják (pl. óvodák) kiegészítői, illetve más munkakörökben, és ha még a központi támogatás ágon csökken az önkormányzatok forrása, kialakulhat egy valós érdek az önkormányzatok részéről, hogy a közfoglalkoztatást minél szélesebb körben szervezzék. Egy részről így jutva pótlólagos forráshoz, más részről ezáltal is csökkentve a szociális kiadásokra kifizetendő keretüket (Scharle, 2015). A közfoglalkoztatás csökkentése makró és helyi szintű gondokat is felvethet. Makró szinten a közfoglalkoztatottak számának csökkenése, még jelentős magán szektorbeli munkaerő igény mellett is, a regisztrált álláskereső számának emelkedését és a

foglalkoztatottak számának csökkenését eredményezheti. Helyi szinten, a kiépült érdekeltség folytán, a csökkentés a települési önkormányzatok ellenállását válthatja ki. Tehát a közfoglalkoztatottak számának csökkentését meg kell, hogy előzze a települési önkormányzatok finanszírozása új egyensúlyainak kialakítását megeremtő alkufolyamata.

Magát a hazai közmunkát, majd 30 éves gyakorlatát sok kritika illette. Ezek közül a legszámosabban a közmunka programok nyújtotta munkaerő-piaci reintegráció hatásossága és a relatív magas költség vonzat került elő (Kulinyi, 2012) (Kulinyi, 2013.a).

Végül még két hivatalos dokumentum, amelyek a jövőt célozzák:

- A Kormány 1139/2017. (III. 20.) Korm. határozata elrendeli, hogy felmenő rendszerben 2018. június 1-ét követően, három éven belül a maximális közfoglalkoztatási jogviszony nem lehet több egy évnél kivéve, ha az ügyfél önhibáján kívül nem tud elhelyezkedni az elsődleges munkaerő-piacon. Elrendeli továbbá, hogy a közmunkában résztvevők maximális létszáma 150 ezer főre csökkenjen átlagosan, 2020-ig. Egyúttal a Kormány a négy érintett minisztert felkéri, komplex aktív foglalkoztatási eszközök koordinált működtetésére, amire a 60 Md Ft-t rendel.
- A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. (2011–2020) szerint sok százezer főnek adnak munkalehetőséget, megélhetést és képzést a 2011 évben elindult közmunka programok. A közmunka programok új lendületet adtak a helyi közösségek megerősödésének, illetve a közösségi cselekvésnek. A cigány közmunkások részaránya a közmunka programokban 15 százalék, ami magasabb a 7 százalékra becsült hazai népességbeli arányuknak. Így a közmunka nyújtotta lehetőség adja az első lépését a társadalom perifériájáról való elmozdulás útján számos cigány polgártárunknak. Az anyag leszögezi, hogy nem cél a közmunka, hanem a foglalkoztatás bővítésének eszköze.

### 3.7. Két konkrét közmunka program

Jelen dolgozat írójaként szeretnék röviden két konkrét – véletlenszerűen kiválasztott, de talán jellemző – Start Közmunkaprogramot bemutatni.

- I. 2013-2014-ben Kisvárdai Város Önkormányzata a Start Közmunkaprogram keretében 266 főnek adott munkát. Az összes közmunkás 2013-ban 325 fő volt, a különbség ezen kívül a Hosszú Időtartamú Közfoglalkoztatásban foglalkoztattak lehettek. (2011-ben Kisvárdán 12 097 fő volt aktív munkavállalási korban.) A Start Közmunkaprogramban a 8 órás közmunkások Kisvárdai bel- és külterületén összesen 7 értékteremtő programban vettek részt.

„Ezek:

- Illegális hulladéklerakók felszámolása
- Közúthálózat javítása és karbantartása
- Mezőgazdasági utak rendbetétele
- Belvízelvezető rendszerek rendbetétele



- Téli,-és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás (A kilenc hónapos programban 55 fő dolgozik, önkormányzati intézmények felújításában, betonelemek gyártásában, illetve segédmunkás,- valamint adminisztrátori munkakörökben.)
- Mezőgazdaság (A 2013. márciusától 2014. februárjáig tartó programban 26 fő közfoglalkoztatásával, energiafüzet és konyhakerti zöldségeket (burgonya, hagyma) természet városunk)
- Bio- és megújuló energiafelhasználás (Az úgynevezett „kazánprogramban” két fő közfoglalkoztatására kerül sor 2012. decemberétől 2013. novemberéig. A program keretében támogatott elemek: biomassza üzemelésű kazán vásárlása, faapríték előállító berendezés vásárlása, a faapríték tárolásához megfelelő tároló hely kialakítása, a kazán üzemeléséhez szükséges közfoglalkoztatás. A kazánok az önkormányzati fenntartású, Kistérségi Szociális Szolgálat Idősek Otthonában és a Móricz Zsigmond úti Óvodában kerültek beépítésre.)” (Kisvárdai város honlapja, 2014).

A helyi közmunka program hosszabb távon az első 4 darab cél esetében nehezen elképzelhető módon tudna nagyobb számú közmunkás számára tényleges és évről-évre folyamatos munkát adni. Így az 5-7 számú célok bővítése lehetne kézenfekvő a közmunkás létszámot növelendő (2015-16-ban 381 fő vett részt a Start Közmunkaprogramban), de ekkor ezek kizorító hatásával lehet számolni.

II. A vályogvető közfoglalkoztatási mintaprogram a közmunka „egyik különösen hasznos és értékteremtő programja volt”- írja a Belügyminisztérium. A BM Gilvánfán 20 álláskereső támogatásával 8 db szociális családi ház felépítéséhez járult hozzá. 2014-2015-ben a Gilvánfai siker után 236 közmunkás által 10 településen 51 szociális ház felépítése történt meg a „Belügyminisztérium jóvoltából” (Belügyminisztérium, 2015.b).

### **3.8. A hazai közmunka program értékelése**

Összhangban a hazai közmunka elmúlt 8 évi működését értékelő szakértők többségi értékelésével, véleményem szerint összességében a hazai közmunka programok alacsony reintegrációs és anticiklikus hatással bírnak (Szabó, 2013).

Sajnos 2011 és 2016 között, az Egységes Közfoglalkoztatás keretén belül működő, de széttagolt közmunkáról teljes körű elemzés nem készülhetett el. Így például a központilag irányított közmunkáról - megfelelő adatok hiányában – szinte nem is készült elemzés. Némileg magyarázatot ad ez a helyzet arra, hogy azonban számos elemzés készült az Egységes Közfoglalkoztatást bemutató, de ezek vagy egyes részterülettel foglalkoznak, vagy a 2011-2016 közötti kérdésekre a korábbi elemzések tanulságait próbálják adaptálni (Bagó, 2016).

Az Egységes Közfoglalkoztatás elindulásakor a területért felelős Nemzetgazdasági Minisztérium terve szerint a Rövidített Idejű Közfoglalkoztatás lett volna a domináns közmunka forma, amiért nettó 30,3 ezer Ft jár, ami az akkori öregségi nyugdíj minimum 106 százaléka volt. 2012-ben ez a forma, a szervezési és érdekeltségi, valamint az elsődleges piacon való elhelyezkedési gondok miatt visszaszorult és e közben a téma felelőssévé vált Belügyminisztérium 2013-ra meg is szüntette. Ez felszínre hozta azt a problémát, hogy az ország egyes – elsősorban elmaradott térségeiben, melyek főként az Európai Unió 20 legelmaradottabb térségéhez tartozó 4

magyar régióban található – részein a települési önkormányzat maradt lényegében az egyetlen érdemi foglalkoztató. Főként az előbb említett térségekben a köz- és közösségi szolgáltatások, a munkahelyek hiánya, valamint az önkormányzatok folyamatos forrás hiányos működése nem kedvez a szegénység elleni küzdelem eredményességének. A közmunkások száma évről évre szezonálisan ingadozik, a nyári hónapokban számuk magasabb, a téli hónapokban alacsonyabb. Ezt két ok magyarázhatja, az egyik ok a közmunkában jellemzően végzett tevékenységek jellege, melyek inkább a melegebb hónapokban végezhetők. A másik ok, hogy a közmunka forrás tervezése és felhasználása az éves költségvetéshez kötődik – igaz van az áthúzódó kötelezettség vállalás lehetősége, de ennek pontos számba vétele is a naptári évhez kötődik és függ a közfoglalkoztatók elszámolási pontosságától, amely területileg hullámzó és időigényes – és jellemzően márciusban indulnak az új programok. Ugyanakkor 2013 őszétől 2014 áprilisáig a jellemző csökkenés helyett nagyméretű emelkedés volt tapasztalható a közmunkások számában és a nagyarányú többlet létszám a következő, májusi hónapban rögtön lecsökkent az időszaknak megfelelő szintre.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) adatai szerint 2011-2013 években a közmunkában foglalkoztatottak 80 százaléka kevesebb, mint 18 hónapot, 66 százalékuk kevesebb, mint 12 hónapot és 33 százaléka kevesebb, mint 6 hónapot volt közmunkás. Elvi megfontolások alapján szokták – általában a támogathatók nagy részére kiterjedően - korlátozni a közmunka megszakítás nélküli hosszát, mivel a közmunka kiszorító hatása a folyamatos közmunka végzés esetén nagy valószínűséggel emelkedik. A Központi Statisztikai Hivatal 2013 II. negyedévi munkaerő-felmérése (MEF) alapján a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkező és piaci állásban lévő alkalmazottak 60 százaléka két évnél már hosszabb ideje volt az állásában alkalmazva, a hasonló végzettségű közmunkások körében ez az arány mindössze 5 százalék volt (Eppich, 2014).

A 2011-2013-as közmunka adatok azt mutatják, hogy az erre a célra folyósított támogatásokat kevésbé és egyre kevésbé a munkanélküliséggel legfőképpen sújtott körzetekben használták fel (Czirfusz, 2015). Pedig a hazai közmunka elsősorban a legalacsonyabb iskolai végzettségűeket és a hátrányos térségekben élőket próbálja elérni. Ebben a körben a szegénységi csapda kialakulása az átlagosnál magasabb, így a közmunkából kivezető aktív munkaerő-piaci programok működtetése ebben a körben vélhetően eredményeket érhet el a szegénységi csapda esélyének csökkentésében (Hajdu, 2013).

A közmunkások magyarországi száma nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedőnek mondható.

**24. táblázat Közmunkások részaránya egyes országokban a 25-64 éves népességben (%)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Magyarország	0,40 *	0,40 *	0,40 *	0,74	1,58	1,04	1,01	1,97	2,72
Szlovákia **	3,04	1,89	1,69	0,63	1,20	0,41	0,31	0,23	0,52
Bulgária	1,71	0,98	1,43	0,99	0,39	0,24	0,40	0,95	0,35
Csehország	0,14	0,10	0,12	0,16	0,18	0,13	0,10	0,22	0,24
Lengyelország	0,04	0,05	0,05	0,05	0,07	0,03	0,05	0,04	0,05
Románia	0,13	0,15	0,08	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00	
Írország	1,02	0,98	0,99	1,00	0,98	1,08	1,04	1,19	n.a.
EU15	0,30	0,32	0,28	0,26	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Megjegyzés: \* Scharle Ágota becslése, a közmunkások teljes létszáma (15-64 évesek) alapján. \*\* Szlovákiában a közmunkások nem számítanak foglalkoztatottnak; n.a.: nincs adat.

Scharle, (2016.) alapján saját szerkesztés

A közmunkának két deklarált funkciója volt. Egyrészt az ún. munkateszt, ami azt jelenti, hogy aki közcélú munkát visszautasítja, azt a munkanélküli regiszterből kizárják, másrészt a nyílt munkaerő-piacra történő reintegráció (Molnár, 2014).

**25. táblázat Kilépési esély a közfoglalkoztatásból a korábbi közfoglalkoztatotti státusz szerinti beosztásba. 2011. IV. és 2013. III. negyedév között (%)**

Korábbi közfoglalkoztatotti státusz	2011. IV.-2012. III. negyedév	2012. IV.-2013. III. negyedév
Korábban nem volt közfoglalkoztatott	22,2	16,3
Már volt közfoglalkoztatott	13,9	10,4
<i>Együtt</i>	<i>17,2</i>	<i>12,8</i>

Cseres-Gergely, (2014.) alapján saját szerkesztés

A tábla adatai azt mutatják, hogy a vizsgált években a hazai közmunka reintegrációs céljának nem megfelelően működött. A fő probléma, hogy a közmunka, mivel több célt is szolgált, így várhatóan nem meglepő az az eredmény, hogy talán a legfontosabb célját nem töltötte be. Az összefüggés szakmailag logikus, hogy aki volt már közfoglalkoztatott az kisebb eséllyel lép ki a közmunkás körből, mint az, aki korábban nem volt közmunkás valamint, hogy a regisztrált álláskereső köréből közmunkába bevontak arányának emelkedése – egyéb piaci hatásoktól eltekintve – rontja a kilépés esélyét. A beragadási és a kiszorító hatás vélhetően egy időben érvényesül (Cseres-Gergely, 2014). Egy másik vizsgálat szerint az egységes közfoglalkoztatási programokban részt vettek közül 10 százalék került vissza az elsődleges munkaerő-piacra, ezzel szemben, akik a közfoglalkoztatásban nem dolgoztak 24 százalékos volt a reintegráció aránya (Artner, 2013). Továbbá korábban a 16. számú táblázatból látható, hogy 2007-2011 között az egyéb aktív eszközök hatékonysága jóval magasabbak voltak, mint a közfoglalkoztatásnak.

A közmunkások kisebb, mint 25 százalékát foglalkoztatták 2013 májusában olyan telephelyen, ahol a közfoglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatotton belül nem

magasabb, mint 75 százalék. A szakképzettséggel nem rendelkező közmunkások 36 százalékát foglalkoztatták olyan szervezetben, ahol az összes szakképzettséggel nem rendelkező munkavállaló közmunkás. Az ország fejlettebb tájain a közmunkások elkülönítésének aránya az átlagnál kisebb mértékű. Az elkülönítés mértéke magasabb ahol, a cigány lakosság aránya az átlagnál magasabb. Ez az összefüggés egyenlő munkanélküliségi szint mellett és a közfoglalkoztatottak azonos települési nagysága mellett is igaz. Ez nyilvánvalóan csökkenti a cigány lakosság reintegrációs lehetőségeit és a közmunkától való függés erősségét pedig emeli. A választ adó közmunkások majd fele (43 százalék) válaszolta azt, hogy a közmunkában résztvevők emberi kapcsolataira az pozitív kihatással van. A válaszadók 19 százaléka utasította el a közmunka intézményét (Köllő, 2015.a).

Egy reprezentatív kutatás több hullámban figyelte meg a közmunkások viselkedésének megváltozását, aktivitásuk csökkenését a közmunkás lét előrehaladtával. Arra a megfigyelésre jutottak, hogy az utolsó kérdezési hullám során (2014. február-március) a megkérdezettek 15 százaléka keresett állást, szemben az egy évvel azelőtti 42 százalékkal. 13 százalékkal szemben, egy évvel korábban 47 százalék figyelte az álláshirdetéseket és szemben az egy évvel korábbi 33 százalékos aránnyal, már csak 8 százalék pályázott valamilyen állásra. Magára az állás interjúra lényegében nem ment el senki, szemben az egy évvel azelőtti 19 százalékkal. Egy mintegy három évig tartó kutatás három szegmensbe csoportosította a közmunkásokat.

- I. A legnagyobb csoport az un. rotációs közmunkások köre. Ebben a csoportban a közmunkába visszakerülés aránya 80-100 százalék között van. Ez a csoport a vizsgálatba bevontak 31 százalékát tette ki, a nőknél az arány magasabb, 38 százalék volt. Jellemzően alacsony iskolázottságúak és idősebbek.
- II. A következő csoport a pályakezdők csoportja, akik jellemzően pályafutásukat közmunkásként kezdték. Ők a minta 24 százalékát adták, a nők esetében csak 12 százalékot. Átlagosan közmunkában 2 alkalommal voltak. Ebben a csoportban található a legnagyobb arányban alacsony iskolázottságú (71 százaléknak volt 8 általánosa legfeljebb). 60 százalékuknak csak közmunkás munkaviszonya volt.
- III. Az átutazók a közmunka világában, az un. próbálkozók, akik a minta 21 százalékát adták. Átlagosan 36 évesek, tehát korban az első két csoport között helyezkednek el. Itt rendkívül számottevő az előfordulása a más munkavégzésre irányuló magatartásnak. 79 százalékuknál fordul elő, hogy dolgozik feketén, 64 százalékuknál az alkalmi munkavállalás, 33 százalékuknál a külföldi munkavégzés. Közmunkában többségük többször volt.

A válaszadók 61 százaléka szerint a közmunka legfontosabb előnye, hogy hozzájárul a megélhetéshez, 40 százalékuk szerint volt hasznos az általuk végzett közmunka. 16 százalékuk nyilatkozott úgy, hogy a közmunka hozzájárul a későbbi munkaerő-piaci elhelyezkedéshez. A válaszadók 78 százaléka szerint a lakó környezetükben nincs szabad munkahely, 83 százalékuk szerint a lakó környezetükben sok munkanélküli él, ami csökkenti az elhelyezkedési esélyeiket. 49 százalék érzi úgy a túl alacsony iskolázottsága, 42 százalék szerint a munkanélküli státuszuk akadályozza az elhelyezkedésben. A válaszadók 2 százaléka nyilatkozott úgy, hogy kötelezték a közmunkára és 94 százalékuk soha nem is utasította vissza a közmunkát, sőt 34 százalékuk várólistán várta, hogy behívják közmunkára (a hátrányos térségekben ez az arány majdnem 50 százalékos volt). A felsőfokú legmagasabb végzettséggel bírók

30 százaléka, a középfokú végzettséggel rendelkezők 28 százaléka végzett a végzettségének megfelelő közmunkát (Koltai, 2013)(Koltai 2015.a).

Problémát jelenthetett, hogy a közmunkások átlagos létszámán belül 2-3 százalékos részesedéssel bíró felsőfokú végzettséggel rendelkező álláskereső, az egyszerű munkákban 20-30 százalékos arányban volt kénytelen dolgozni, amely munkák bőven végzettségük alatt van. Ez, egyebek mellett, a nem egyszerű munkák területi eloszlásának strukturális meg nem felelését is jelentheti, ami a munkaügyi szervezettel való együtt működés megítélését ronthatta.

**26. táblázat Az egyszerű munkát végzők aránya a különböző iskolai végzettségű közmunkások körében 2011-2014, %**

	2011	2012	2013	2014
0-7 osztály	91	92	95	96
Általános iskola	87	90	92	93
Szakiskola	75	76	76	78
Szakközépiskola	51	55	55	52
Gimnáziumok	51	60	58	54
Felsőfok	23	29	27	24

Forrás: Bakó, (2016) alapján. Saját szerkesztés

Az Egységes Közfoglalkoztatás programjának célzottsága a program méretének növelése következtében és az idő előre haladtával gyengült. Az első időben főként nem pályakezdő tartós munkanélküliek vettek benne részt. Később megnőtt a fiatalok részaránya. A nem jól célzott közmunka a benne résztvevők számára egyfajta csapda helyzetet jelenthet, mivel a sűrűbb közmunka is és a ritkább közmunka is rontja az egyén elhelyezkedési esélyeit. Az első esetben jobban megél, de a munka miatt nincs ideje állást találni, a második esetben a szociális segélyből nem tud megélni és rontja az elhelyezkedés esélyeit a huzamosabb ideig tartó nélkülözés. Hatékony megoldást egy bőkezűbb, de feszezebb és ellenőrzöttebb aktív foglalkoztatáspolitikára hozhat, melynek előfeltétele a munkaügyi szervezet megerősítése és egy aktív együttműködés a többi aktozzal (Cseres-Gergely, 2014) (Cseres-Gergely, 2015.b).

Az Ombudsman 2013-ban vizsgálta a közmunka helyzetét. Megállapította - többek között -, hogy a hazai közmunka modellje olyan specifikus, hatósági elemekkel lett kiegészítve, melyek miatt a hazai közmunkás a megszokottnál is kiszolgáltatottabb szituációba kerül. A munkaügyi kirendeltségek válaszai szerint 10 fő közmunkás bevonásához 30-40 regisztrált ügyfelet is ki kell értesíteni, ezek közül 15-20 ügyfél az, aki munka egészségügyi vizsgálaton részt vesz, illetve 5-10 fő pedig munkavégzésre alkalmatlan (Zemplényi, 2013).

Az Európai Bizottság, 2015. évi ország jelentése a hazai közmunka program működésével kapcsolatosan megállapítja - többek között -, hogy az nem látszik hatékony munkaerő-piaci eszköznek és „torzítja a munkaerőpiac megfelelő működését”. A közmunka program csak látszólag mérsékli a munkanélküliséget és a résztvevők számára magas a beragadási kockázat. A közmunka program nemzetközi koordinációja elmaradt. A magyar szegénységi mutató a 2008-as válság óta permanensen süllyedt, a foglalkoztatási helyzet pozitív változása ellenére. Az Európai

Bizottság szerint alig-alig lehet megmagyarázni a magyar közmunka program tervezett bővítését. A Bizottság szerint a többszörösen hátrányos helyzetben lévők számára nem az egyenlőség lehetőségét segítő eszközök és szabály rendszerek gyengítése, hanem ezek erősítése lenne, az európai jogrendszer elvi alapjaival összhangban, az alkotmányosan követendő magatartás (Európai Bizottság, 2015)(Nagy, 2015).

Az Európai Bizottság - többek között – azt ajánlja Magyarországnak, hogy könnyítse meg a közmunka programokból az elsődleges munkaerő-piacra való jutás lehetőségét és erősítse meg az egyéb aktív munkaerő-piaci eszközöket. Javítsa az adekvát és jobban célzott és lefedett szociális rendszert és segélyezést. Tegyen intézkedéseket, hogy az oktatási rendszer kibocsátása javuljon és emelkedjék a hátrányos csoportok bevonódása, ezen belül a romáké (Európai Bizottság, 2016).

Egyes vélemények szerint, a rendszerváltozás óta eltelt idő hazai gazdasági pályáját értékelendő az 1990-es évek relatíve sikeresnek, a 2000-es évek „egyértelmű kudarcnak” minősíthetők (Fazekas, 2012). Ha ez igaz, talán összefüggésben lehet a hazai gazdaságpolitika által választott tágan értelmezett foglalkoztatáspolitikával, illetve a működtetett intézményrendszerével is.

## 4. A HÁTRÁNYOS HELYZETŰ RÉTEGEK

### 4.1. A hátrányos helyzetű rétegek bemutatása

A hátrányos helyzetben lévők és a társadalom perifériájára került csoportok jelölésére először 1970-ben Franciaországban alkalmazták a „társadalmi kirekesztődés” fogalmat. Az indíttatást a globalizáció okozta társadalmi alkalmazkodással együtt járó aggodalom adta, ami egyebek mellett a társadalmi stabilitás és kohézió csökkenésének magasabb kockázatában ölt testet. A társadalmi kirekesztettség egyik nagyon pontos előre jelzője a munkapiachoz történő hozzáférés valószínűsége (World Bank, 2016. b).

A társadalom legalsó rétegét (underclass) négy jellemzővel szokták illetni:

- jóléti támogatásoktól függnek;
- kultúrájukat fatalizmus, beletörődés jellemzi;
- társadalmilag marginalizálódtak;
- tagjai többszörösen hátrányos helyzetben vannak. (Tomka, 2009)

Talán van összefüggés a nemzeti kultúra és a szegényekkel való törődés társadalmi szintű módja és mélysége között. A magyar társadalom értéktengelyei alapján „rajzolt értéktérképek” szerint (Keller, 2010), a magyar társadalom gondolkodása elsősorban zárt és szekularizált. Az elemzést a többi közép-európai országra is kiterjesztve, azt láthatjuk, hogy a hazai gondolkodás zárt eleme jobban kötődik az ortodox kultúra „keleties” gondolkozás módjához, mint a többi Közép-Kelet európai ország gondolkodás módja.

Talán az előző gondolattal is összefügghet, hogy Finnország az első Európában ahol 2017-ben a munkanélküliek számára bevezették a havi alap jövedelem intézményét. A jobb-közép kormány a bürokrácia és a szegénység csökkenését, valamint a foglalkoztatottság növekedését várja az intézkedéstől. A mintegy 200 ezer munkanélküli (8,1 százalékos ráta) 560 eurót (3 500 euró a magán szféra átlagbére) kaphat majd, de pilotként közülük 2000 fő véletlenszerűen kiválasztott kap január elsejétől ilyen támogatást (Tanner, 2017).

Hazánkban a szociális ellátás egy-két formában volt a létező szocializmusban is, rendszerszerű összerendezésére a rendszer változás után került sor, amit az 1993-as szociális igazgatásról, illetve a 1997-es gyermekek védelméről szóló törvények summáztak. Napjainkban már 17 féle pénzbeli és természetbeni juttatás létezik. Szociális szolgáltatások 4 ellátási formában, 31 ellátási típusban, 77 altípusban biztosítanak juttatást 600 000 ügyfélnek, havi átlagban. A mintegy 14 500 szolgáltatónál havonta körülbelül 13 millió ellátási eseményt regisztrálnak a jelentésre kötelezett ellátások körében (Goldmann, 2016).

**27. táblázat Ellátottak településnagyság szerinti megoszlása (%) és 1000 lakosra jutó száma (fő)**

Településnagyság	Ellátottak megoszlása (%)	Ezer lakosra jutó ellátottak száma (fő)		
		Összes ellátott	Gyermekjóléti alapellátások	Szociális alapellátások
200 fő alatt	0,9	112,4	18,2	87,1
200-499 fő	4,0	95,7	17,1	66,3
500-999 fő	6,8	84,7	14,9	57,8
1 000-1 999 fő	11,9	75,6	14,0	50,9
2 000-4 999 fő	17,5	71,3	13,4	46,2
5 000-9 999 fő	10,1	65,1	13,6	38,8
10 000-19 999 fő	11,8	59,9	14,0	34,0
20 000-49 999 fő	10,5	46,3	12,5	25,8
50 000-99 999 fő	12,2	42,8	13,1	22,8
100 000 fő felett	14,4	47,8	12,9	27,7
Összesen	100,0	59,0	13,5	35,9

Goldmann, (2016.) alapján saját szerkesztés

Szociális ellátást legnagyobb arányban a legkisebb lélekszámú településeken vesznek igénybe és ez az arány a lélekszám emelkedésével fokozatosan csökken.

**28. táblázat Ellátottak összesen és nemek szerint, ellátási formánként. 2015. nov. 30.**

Ellátási forma	Ellátottak száma (fő)	Megoszlás (%)	100 nőre jutó férfi
Gyermekjóléti alapellátások	138 369	19,5	109,2
Gyermekvédelmi szakellátások	24 031	3,4	122,5
Szociális alapellátások	454 271	63,9	51,7
Szociális szakosított ellátások	93 832	13,2	69,7
Összesen	710 503*	100	65,5*

Megjegyzés: Egy ellátott sok esetben több ellátási formában is részt vesz. \* Súlyozott átlag

Goldmann, (2016.) alapján saját szerkesztés

Hazánkban a munkaerő-piac peremén élők száma meghaladja az egymillió főt. Ebbe a csoportba tartoznak, akik foglalkoztatva vannak, de rosszul fizetett és bizonytalan munkahelyük van, akik idény- vagy alkalmi munkából – informális vagy formális úton - tartják el magukat, akik munkanélküliek vagy közmunkások, akik gyermek vállalás után nem tudtak még elhelyezkedni. Az előzőekből következően, olyan háztartás, amelyben munkaerő-piac peremén élő is található 3,5-4,0 millió lehet, ebből mintegy 1,5 millió olyan háztartás lehet, ahol az érintettek mindegyike munkaerő-piac peremén élő. Ezen csoport számottevő része a 2011 évi Háztartási Költségvetési és Életszínvonal Felvételen (HKÉF) elvégzett kalkuláció alapján elmondható, hogy súlyosan deprivált (Molnár, 2014). Hazánkban eléggé magas a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentését célzó állami redisztribúció aránya, a nemzetközi arányokkal összevetve. A gyermekvállalással (ideértve a gyermekek után járó adó kedvezményt) és a nyugdíjjal, illetve nyugellátásszerű egyéb ellátással összefüggő jövedelmek adják ezen újraelosztás tetemes hányadát. Elmondható ugyanakkor, hogy ennek a redisztribúciónak a célzottsága nem túl jó, mivel az alsó három jövedelmi decilisbe tartozók számára juttatott állami transzfer összege harmada a felső három



decilisben lévők juttatásának. Ebből következik, hogy a szegényeket megcélzó állami redisztribúció nagysága nemzetközi mércével mérve nem magas. Jellemző munkaerőpiac peremén élők helyzetére, hogy ezen rétegen belül a jellemzően foglalkoztatottak jelentős arányban (Molnár, 2014).

Az OECD országok közül 2007-2013 között egyedül Magyarországon csökkentek a szociális kiadások (working age cash transfers) reál értéken (OECD, 2014).

Egy 2015-ös felmérés három kritikus tényezőt azonosított a társadalmi felzárkózást elősegíteni hivatott hazai esélyegyenlőségi programok működése területén:

- Szűkös finanszírozás. Elsősorban a kisebb települési önkormányzatok függése magas a központi finanszírozás igen szerény forrásától. Így a kialakult hiátust elsősorban az Európai Unió alapjai által finanszírozott pályázatokkal próbálják enyhíteni. Ez három dolgot vet fel. Az első az, hogy az Uniós programok célkör lefedettsége és a helyi igény általában nem fedi le egymást teljesen. A második, hogy a helyi igényekre reagáló komplex szolgáltatási programok csak esetlegesen finanszírozhatók Uniós pályázatokból. A harmadik, hogy az Uniós pályázatok vége után a programok megszűnnek jellemzően.

- Szűkös kapacitások. Igen szűkös emberi erőforrás a szükséges komplex programok elindításához és működtetéséhez.
- Nem megfelelő települési szintű elkötelezettség. Települési szinten sem folyik konzultáció, vagy nagyon esetleges, így hiányzik a közösségi jelenlét, a bevonódás, miáltal kis mértékű a politikai érzékenység az ilyen komplex programok indítására. Vagy megfordítva a közmunka, mint megoldás minden szempontból kézenfekvőbbnek tűnik (World Bank, 2016. a).

Elsősorban a települési önkormányzatok feladata – szükségszerűen – továbbra is, hogy a településeken élők társadalmi integrációját elősegítsék, az arra rászorulóknak számára megfelelő szintű ellátást biztosítsanak. Ezek a feladatok az utóbbi években tapasztalt centralizációs intézkedések ellenére is maradtak a települési önkormányzatoknál, mivel a helyi problémákra fordítható figyelem, nem centralizálható. A Helyi Esélyegyenlőségi Programok tényleges megvalósítása a fenntartható és sikeres települési szintű társadalmi felzárkózási folyamatok elindításához (World Bank, 2016. c).

A szociális gondoskodás szervezeti keretein kívül vannak más intézmények is, melyek a leszakadt rétegek felemelésére szolgálhatnak, ilyen pl. a minimálbér intézménye.

A minimálbér emeléséhez sokféle aggály társul, ezek közül a legelterjedtebbek, mint az emberi tőke felhalmozást fékező hatás, a munkanélküliséget gerjesztő hatás, erőforrás allokáció torzító hatás, valamint az alacsony bérűek és a megsegíteni kívánt szegények közötti csekély átfedés miatti holtteher hatás. Hazánkban az alacsony iskolázottságúak bér hátránya 1989 és 2005 között csaknem megduplázódott és 2009-ig lényegében stagnált. Ugyanakkor az USA elnöke Clinton 1996-ban kijelentette azt, hogy számos tanulmány is bizonyítja, hogy az ésszerű mértékű minimálbér emelés, megfelelően erős gazdaság mellett, nem emeli a munkanélküliséget. A minimálbér emelés nem ellenséges a foglalkoztatással szemben, ugyanakkor nyomást helyez a gazdaságra, hogy a hatékonyság javításával korrigáljon (Gábor R., 2010.a) (Gábor R., 2010.b) (Zavodny, 1998).

Nálunk csak a magasabb bérek esetében figyelhető meg a nők relatív bérhátránya, mivel nincs lényeges különbség a minimálbéren foglalkoztatott nők és férfiak száma között. Sőt az európai országok közül egyedüliként nálunk a nők esetében ritkább az alacsony – a medián bér 66 százaléknál kevesebb – bér. Nálunk is kimutatható az ún. bérgörbe jelenség, azaz amelyik térségben a munkanélküliség kétszerese egy másiknak, ott mintegy 10 százalékkal alacsonyabb bért találunk. Hazánkban 2009 és 2012 között az egy főre eső legalsó és legfelső jövedelem decilis 7,2-ről 9,0-ra nőtt. Ez a változás a jövedelem eloszlás alsó szegmensét érintette a leginkább, mivel a legalsó decilisnek az összes jövedelemből való részesedése 3,1 százalékról 2,5 százalékra mérséklődött. Ezzel párhuzamosan, kisebb mértékben, de emelkedett a legfelső decilis részaránya. Elmondható, hogy ebben az időszakban a jövedelem eloszlást mérő valamennyi mutató szignifikáns növekedést mutatott, statisztikai értelemben. Ugyanebben az időszakban nőtt a relatív szegénységben élők részaránya, és elérte a 17 százalékot a teljes népességen belül, ezzel elértük az Európai Unió átlagát. 2012-ben a jövedelmi szegénységben élők 50 százaléka legfeljebb alapfokú végzettséggel, 80 százaléka legfeljebb szakmunkás képzővel rendelkező háztartásfővel rendelkezett (Gábor R. 2012) (Szivós, 2013).

Az Európai Bizottság 2013-as jelentése megállapítja – egyebek mellett -, hogy a magyar szociális helyzet tovább romlott, a lakosság 31 százaléka van kitéve a szegénység fenyegetésének, vagy társadalmi kirekesztettségnek. Ez a fenyegetettség nagyobb a hátrányos térségek, illetve csoportok esetében, különösen a romák esetében (Európai Bizottság, 2013).

#### **4.2. A szegénység kezelésének intézményi változásai**

A fejlett országokban az 1990-es évek második felétől indult el a gondolkodás, mely a munkanélküliek aktivitását támogató szakpolitika két alapvetőnek tűnő kérdésére kereste a választ. Az első kérdés, hogy milyen legyen a jóléti ellátások és szolgáltatások viszonya a munkaügyi szervezethez. A második a munkanélküli ellátások és szegénységet enyhítő segélyezés közötti viszony kérdése. Ezt a gondolkodást a támogatások odaítélési módjának szükségszerű megváltozása indukálta, amit a megváltozott társadalmi és gazdasági feltételek idéztek elő, mivel a tradicionális biztosítási alapon működő munkanélküli biztosítási rendszerek már nem nyújtottak elégséges forrást a rendszer működtetéséhez, illetve a potenciális igénybe vevők egyre kevesebb része rendelkezett biztosítási idővel és mindezekon felül a jóléti ellátások iránti összes igény is növekvő tendenciát mutatott. Ez a helyzet az adókból finanszírozott, a munkanélküliséggel összefüggő ellátások fokozatos növelését tette szükségessé. Ugyanakkor a probléma megjelenése magával hozta a települési önkormányzatok – akik, a legtöbb országban tradicionálisan eldöntik és szolgáltatják a rászorulóknak számára a pénzügyi és természetbeni szociális ellátásokat – és a központi államhatalom közti munkamegosztás és az ezzel járó, a politikai pluralizmus mértékének bonyolult kérdését.

A szakirodalom a probléma kezelésére adott válaszok alapján, a 2000-es évek elején két szemléletet különböztetett meg. Az egyik az ún. univerzális aktiválás. Ez a szemlélet a foglalkoztathatóság minőségi jegyeit tartja inkább fontosnak, így a képzésre és az oktatásra fordít jelentős forrásokat, a jóléti ellátás magasabb szintű standardjai mellett. A másik az ún. liberális aktiválás. Ebben az esetben a megoldást inkább a normatív pénzügyi szabályozók segítségével próbálják megtalálni, mint az alsó bérkategóriákhoz kapcsolódó adókönyvitések, és a szigorúbb segélyezési gyakorlat, amihez kis mértékben átképzési lehetőség társul. Az egyes országok gyakorlata igen

ritkán alkalmazza vegytisztán a két megközelítést, de nagyjából az első inkább a welfare, a második inkább a workfare rendszereket takarhatja. A kérdést még jobban árnyalja, ha be szeretnénk sorolni a lényegében a 2000-es évek eleje óta az EU-ban zászlóvivő flexicurity megközelítést. Ugyanakkor nem tévedünk nagyot, ha azt mondjuk, hogy mindkét, vagy mindhárom megközelítés esetén a munkaügyi- és a szociális ellátó rendszerek közötti szorosabb együttműködést, sok esetben harmonizációt is látunk. Amit alátámaszt az a triviális tény, hogy mindkét ellátó rendszer ugyanazzal a potenciális ügyféllel foglalkozik és az esetek számottevő részében ráadásul egy időben.

A 2008-as pénzügyi válság, a „munka mindennek előtt” szemléletet erősítette. A munkaügyi szervezetek számára a szolgáltatási modell az „erős kezdet” és a „gyors válasz” lett, a minél gyorsabb és hatékonyabb ügyfél reintegráció elérése okán. Ez mellett a válság felgyorsította a munkaügyi- és a szociális ellátó rendszerek közötti szorosabb együttműködés folyamatát. A tényleges megoldások sok színűek lettek, az egyes országokban, összhangban a társadalmi kultúrával és/vagy aktuál politikai kényszerűségekkel, vagy más egyéb (pl. geológiai) tényezőkkel. Így például Dániában a munkaügyi szervezet egy része az önkormányzatokhoz kapcsolódott, míg Németországban a munkaügyi szervezet kapott meg nagyobb segélyezési funkciót, és Magyarországon pedig létrejött a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, mint köztes út. Talán két közös elem figyelhető meg a sokszínű változások során. Az egyik a munkaügyi- és a szociális ellátó rendszerek közös ügyfelei „élet útját” követő informatikai rendszerek kiépítése, összhangban a profiling gazdaságossági szemléletével. A másik a szociális partnerek intenzívebb bevonása a makró és mezo szintű foglalkoztatáspolitikai kialakításában. Magyarországon 2010-ben az első elem fejlesztése, illetve bevezetése ténylegesen leállt, a második elem pedig megszűnt (Frey, 2010.a) (Mózer, 2011). Több ország magán szolgáltatók bevonását kezdeményezte az aktív eszközök működtetése terén, mint például Ausztrália (Martin, 2000), illetve egy másik típusú válasz az Osztrák Foglalkoztatási Szolgálat (AMS) holdudvarában működő un. szociál-ökonómiai szervezetek (SÖB), melyek az AMS által indított és részben, vagy egészben finanszírozott programokat szervezik és hajtják végre, mely programok a leghátrányosabb rétegeket érintik.

Az előzőekben vázolt folyamatot a következő két nemzetközi példával lehetne röviden illusztrálni. E két ország látszólag önkényes kiválasztását, az eltérő földrajzi és helyi igazgatási adottságok, illetve az eltérő társadalmi kultúra megléte indokolja. Ezen különbségek a célt nem, de a megoldás módját nagyban befolyásolják:

- Finnországban 2003-2007 között zajlott a modernizációs folyamat, amit intézményi reformnak hívtak. A reformnak 3 célja volt, a tartós és a strukturális munkanélküliség megelőzése, illetve csökkentése, valamint jó minőségű munkaerő kínálat elősegítése. E reform során a munkaügyi szervezet által nyújtott szolgáltatásokat korszerűsítették, továbbá a munkaügyi szervezet, a Társadalombiztosítási Intézet, valamint a települési önkormányzatok szociális- és egészségügyi részlegei bevonásával közös szolgáltatás nyújtás új szervezeti formája kezdte meg működését. Ezt a szervezetet munkaerő-piaci szolgáltató központnak nevezték el. Az érintett három gesztor szervezet továbbra is megőrizte önálló státusát és alap célszerű tevékenységét, „csak” szakembereket delegált a közös szervezetbe. Az új munkaerő-piaci szolgáltató központ feladata speciális multi professzionális szolgáltatás nyújtása a nem egy problémával küzdő ügyfelek számára.

- Az angol Jobcentre Plus kiépítésére eredetileg 8 évet terveztek a 2000-es évek elején, de ezt az időt jócskán túllépték. A Jobcentre Plus, ahol – a még megmaradt Jobcentre „tradicionális” szerepkörén túl – integrált munkaügyi és szociális szolgáltatásokat kezdtek nyújtani. A célokat előírt számszerű módon is meghatározták. A Jobcentre Plus működésének vizsgálata rávilágított arra, hogy az alacsony iskolai végzettséggel bíró ügyfelek „kiszolgálása” a háttérbe szorult, a magasabb elhelyezési mutatók teljesítési érdekeltsége miatt. Talán elmondható, hogy még alapos felkészülés mellett is nagyon nehéz az összetett szolgáltatások kívánt mértékű összhangját és arányait meghatározni és fenntartani (Frey, 2010.b) (Leibetseder, 2009).

Mindkét és a magyar munkaügyi szervezet modernizációja (2002-2016) is jól mutatja, hogy ekkora szervezetek ésszerű átalakítása hosszabb időt és világos fejlesztési stratégiát igényel.

### 4.3. Komplex esetkezelés a hátrányos helyzetű álláskereső támogatásában

A projektszemléletű, komplex modell egyik módszertani alapvetése, hogy a kiilleszkedési folyamat leglényegesebb sarokköve a munkaerő-piaci pozíció megrendülése. Vagyis a tartósan munkanélküli, illetve inaktív ügyfelek munkaerő-piaci pozíciójának javításával a kiilleszkedési folyamatban lényegi fordulat következhet be.

A modell másik alapvetése hogy az összetett problémákkal érintett munkanélküli ügyfelek munkaerő-piaci helyzetének javítása nem érhető el pusztán a munkavállalói készségeik javításával, hanem azzal párhuzamosan a problémák sok szempontú felmérésére és rendszerszemléletű segítő beavatkozásra is szükség van. Ugyanakkor a segítő folyamat fókuszában a kliens munkaerő-piaci helyzetének javítása áll. Alapvetően, gyors, egymásra támaszkodó, akcióorientált beavatkozásokra építő folyamatra van szükség, feszesen meghatározott határidőkkel, világosan szerződött vállalkozásokkal, visszajelzésekkel és értékelésekkel mind az ügyfél, mind a mentor részéről.

A projektszemléletű komplex esetkezelés modell működési alapelvei:

- Az esetfolyamat projektszerű felépítése, fókuszban az ügyfél nyílt munkaerő-piaci pozíciójának javításával

A projektszemléletű komplex esetkezelés modelljében a segítő beavatkozás fókuszában a tartósan munkanélküli, vagy munkaerő-piaci szempontból tartósan inaktív ügyfelek munkaerő-piaci pozíciójának javítása áll. Vagyis az esetkezelés, mint projekt, célja az ügyfél munkaerő-piaci problémáinak kezelése, munkavállalói adottságainak, készségeinek, képességeinek javítása, tartós álláshoz juttatása a nyílt munkaerőpiacon. A többi feltárt probléma és erőforrás segítői megközelítése azok projekt célhoz való viszonya szerint történik.

- Sok szempontú felmérés és rendszerszemléletű komplex beavatkozások meghatározása

A munkaerő-piaci fókusz nem jelenti azonban azt, hogy a mentorok az ügyfelek egyéb (lakhatási, egészségügyi, mentális, családi stb.) problémáiban nem nyújtanak segítséget. A mentor a sok szempontú felméréskor az ügyfél intraperszonális problémái és mozgósítható erőforrásai mellett, az ügyfelet körülvevő ökörendszer egészének tekintetében azonosítja a problémákat, a kielégítetlen szükségleteket.

Mindezeket elsősorban abból a fókuszról vizsgálva, hogy milyen szempontból akadályozzák vagy segítik elő az ügyfél nyílt munkaerő-piaci reintegrációját. A mentor meghatározza azokat az akadályokat, problémákat, amelyek az ügyfél természetes támogató rendszereit érintik, ezzel párhuzamosan az azokban fellelhető erőforrásokat is azonosítja. A természetes támogató rendszerek felmérése mellett a mentor meghatározza azon szakmai támogató rendszerek körét (pl. orvos, pszichológus, tematikus segítő csoportok), amelyek bevonása elengedhetetlen a sikeres esetkezelés szempontjából.

A mentor előzetes egyéni fejlesztési tervben foglalja össze a sok szempontú felmérés tapasztalatait, amiben meghatározza az ügyfél és az ügyfelet körülvevő közvetlen interperszonális rendszerek fejlődési-változási szükségleteit, számba veszi az ebben a körben fellelhető erőforrásokat. A mentor a problémák és erőforrások rendezésekor prioritásként kezeli, hogy közvetlenül melyek azok a problémák, amelyek az ügyfél nyílt munkaerő-piaci reintegrációját akadályozzák, melyek azok a legkönnyebben elérhető és mozgósítható erőforrások amelyek azt elősegítik. Az egyéni fejlesztési tervben a mentor ún. fejlődési mérföldköveket is meghatároz. A fejlődési mérföldkövek olyan pontokat jelentenek, amelyeket az ügyfélnek a mentor segítségével meghatározott idő alatt el kell érni, illetve olyan változásokat, amelyeknek az ügyfelet körülvevő közvetlen interperszonális rendszerekben kell meghatározott idő alatt megtörténniük. A fejlődési mérföldköveknek reálisan elérhetőeknek kell lennie, reális határidők kitzúzése mellett.

- Az önkéntesség elvét tiszteletben tartó, az ügyféllel közösen elkészített részletes írásbeli szerződés

A projekt szemléletű komplex esetmunka egyik leglényegesebb eleme az ügyféllel kötött, részletes, írásbeli szerződés. Az örökös családgondozás, a vissza-visszatérő, majd eltűnő, tartósan munkanélküli, illetve inaktív ügyfelek jelentős száma részben az önkéntesség elvének kiterjesztő értelmezéséből fakad. A családsegítő szolgálatok jelentős részénél az önkéntesség elvét úgy alkalmazzák, hogy az ügyfél döntése szerint bármikor távozhat a segítő folyamatból, és bármikor vissza is térhet oda. Másrészt az ügyfelektől akkor sem tagadható meg krízis esetén a segítségnyújtás, ha egyébként folyamatos esetvezetésbe nem bevonhatóak, nem együttműködők. Bizonyos ügyfelek esetében pedig a folyamatos esetvezetésben való részvétel, és általában a tartós együttműködés, személyiségállapotuk miatt, valóban nem elvárható. Ezen ügyfeleknél a segítő folyamat sikeres végig vitele valójában esélytelen, számukra a segítségnyújtás aligha léphet túl a szakaszos krízisintervenciók sorozatán, munkaerő-piaci pozíciójuk érdemi javítása nem lehet reális célkitűzés.

Az önkéntesség elvének fent ismertetett értelmezése és alkalmazása az irányadó ma a magyarországi segítő szolgáltatások döntő részénél, így a családsegítő szolgálatnál vagy a gyermekjóléti szolgálatnál is. Fontos ugyanakkor megemlítenünk a kivételeket: a rendszeres szociális segélyben részesülők, a védelembe vett gyermekek szülei viszont kötelesek együttműködni a megfelelő szociális szolgáltatókkal. Az együttműködésre való kötelezés, illetve az önkéntesség elvének teljesen korlátlan értelmezése valójában két végpont.

Van azonban optimális középút is: a projekt szemléletű segítő folyamatban a jól körülhatárolt, az ügyféllel közösen megfogalmazott és általa is elfogadott szerződés nélkülözhetetlen. A szerződés előtt az ügyfél és a mentor közösen áttekinti a mentor által előkészített fejlődési tervet, amit az ügyfél jóváhagyhat, vagy módosítását kezdeményezheti. A véglegesített fejlődési tervnek a mentor és az ügyfél egyértelmű

konszenzusán kell alapulnia. Az ezen alapuló írásbeli szerződés rögzíti az ügyfél fejlődési szükségleteit, a meglévő, fejlesztendő és kiépítendő kapacitásokat, a fejlődési mérföld köveket és a közös munka célját. A szerződés kiterjed a fejlesztés tartalmi elemeire, költségeire és finanszírozására is. A szerződés feladatokat, elvárásokat, konkrét időbeli ütemezést is meghatároz az ügyféllel való együttműködés kereteként, amelyeket az ügyfél a szerződés megkötésekor önkéntesen – felnőtt, egyenrangú partnerként – vállal. Az esetmunka folyamatában ez az alapkö, erre épít az előrehaladás során a mentor és az ügyfél közös időszakos értékelése.

- Az esetmunka folyamatának időbeli szabályozása

A projekt szemléletű modell lényeges eleme a véglegesített fejlődési tervben és a szerződésben is megjelenő fejlődési mérföldkövek eléréséhez a szükséges, reális határidők hozzárendelése. A mérföld kövek eléréséhez a kijelölt időtartam alatt mind a mentor, mind az ügyfél által elvégzendő feladatok vezetnek. A mérföldkövek eléréséig vezető feladatok szintén rögzíthetők a fejlődési tervben és a szerződésben, azonban írásban csak a valóban lényeges feladatvállalások rögzítendők. A projektszemléletű modellben a mentor és az ügyfél közötti találkozások száma, gyakorisága is lényeges. A szerződés a találkozások minimális havi gyakoriságát rögzítse, ez a munka kezdetén akár heti több alkalom, később heti vagy kétheti egy alkalom. Az egyes ülések időtartalmában elég az ügyfélnek és a mentornak szóban megegyezni. Fontos kiemelni, hogy a pontosság, a megjelölt időpontokban való „munkakész” megjelenés mind a mentor, mind az ügyfél számára egyértelmű elvárás.

- Rugalmas, de a kereteket szigorúan megtartó esetvezetés

A keretek rögzítése fontos, de fontos azok rugalmas, megváltoztatható volta is. Az esetvezetés keretei, folyamata, az időbeli ütemezés vagy a mérföldkövek az ügyfél vagy a mentor kezdeményezésére, konszenzussal módosíthatók. A változtatás tényét és tartalmát szintén írásban kell rögzíteni. A szerződésnek gyakorlatilag minden eleme módosítható, azonban a módosításoknál a szerződéses cél elérése nem kerülhet veszélybe.

Az esetmunka előre haladásának ügyféllel közös, rendszeres értékelése a mentor felelőssége. A közös értékelés mind az ügyfél mind a mentor részéről bármikor kezdeményezhető, de a fejlődési mérföld kövekhez rendelt határidő elérésekor mindenképpen sort kell rá keríteni. A közös értékelés eredményét, köztük az értékelésben jelentkező eltéréseket írásba kell foglalni.

A mentornak a munkából való hosszabb kiesése, személyes érintettsége vagy egyéb méltányolható ok miatt szintén lehetősége van másik mentor kijelölését kérni. Az esetmunka folyamán az ügyfélnek is lehetősége van bármikor új mentort kérni, azonban kérését meg kell indokolnia. Minden esetben az esetet átadó- és átvevő mentor közös felelőssége a minél gyorsabb és pontosabb esetátadás (beleértve a dokumentációt is), és az ügyfél pontos és maradéktalan tájékoztatása.

Az esetmunka szerződött kereteinek folytonos, tudatos megsértése vagy az ügyfél együttműködésének hiánya esetén, illetve, ha a szerződéses cél elérése az ügyfél felelősségéből fakadóan lehetetlenné válik, a mentor felfüggesztheti az esetmunka folyamatát. Ez esetben az esetmunka csak új szerződéses keretek kialakításával folytatódhat. Az esetmunka felfüggesztését követően a mentori segítségnyújtás új szerződéses keretek lefektetése nélkül csak azonnali beavatkozást igénylő krízis esetén valósulhat meg, a krízishelyzet közvetlen kiváltó okainak elhárítása után le is zárul.

- A pro aktivitás elvárása az ügyféltől – a képessé tétel hangsúlyozása

A projektszemléletű modellben az ügyfél és a mentor kapcsolatát egy felnőtt-felnőtt, eredményorientált partnerségnek tekinthetjük, az esetmunka folyamatában nagy hangsúly van az ügyfél aktivitásán, önálló problémamegoldó képességén. Az ügyfél elsősorban saját megoldásait próbálja ki problémáinak rendezése kapcsán. Fontos, hogy az ügyfél egy-egy problémás helyzetet minél inkább saját eszköztárával próbáljon megoldani, még akkor is, ha netán rossz megoldást választ (A mentor az esetmunka során természetesen finoman tereli ügyfelét a jó megoldások irányába.). Az ügyfél által alkalmazott megoldások értékelése is közös feladat, de lényeges, hogy az ügyfél ne a mentor nyomására változtasson a problémamegoldásai módján, hanem felismerje, hogy hol hibázott, és a következő problémahelyzet önálló megoldásában már alkalmazza ezt a felismerést. A fejlődési mérföldkövek lehetnek konkrét munkaerő-piaci reintegrációs részcélok (pl. egy képzés elvégzése), de kapcsolódhatnak egy-egy készség fejlesztéséhez, új problémamegoldó eszköz elsajátításhoz.

- Hatékony esetmenedzselés, szakmai erőforrás koordináció megvalósítása

A mentornak hangsúlyos feladata az esetmenedzselés, ezen belül kiemelten az ügyfél fejlődése szempontjából fontos, a mentor kompetenciáját kiegészítő szakmai támogató partnerek bevonása az esetfolyamatba.

A mentor nemcsak elküldi az ügyfelet az adott segítő szolgáltatóhoz, hanem segíti a szolgáltatáshoz való hozzáférésben, majd az ügyféllel és a szolgáltatást biztosító szakemberrel közösen értékeli a szolgáltatás eredményességét.

A mentorok munkáját nehezíti, hogy jelenleg Magyarországon a segítő szolgáltatásokban a szervezett, koordinált és dokumentált ügyfélirányítás valamint az ahhoz kapcsolódó – szakmai partnerek közötti – információ megosztás nem része a mindennapi szakmai működésnek. A komplex beavatkozásokat igénylő esetekben viszont nagy szükség lenne egy helyi, vagy makro szintű ügyfél irányítási modell, illetve azt támogató ügyfeladatbázis kidolgozására. Egymásra épülő, akcióorientált beavatkozások végrehajtása

A projekt szemléletű modellben, részben az időbeli keretek feszessége miatt, a segítői beavatkozásoknak is gyorsaknak, hatékonyaknak, eredmény orientáltaknak kell lenniük. A beavatkozások kapcsán elvégzendő mentori feladatok többsége fejlődési mérföldkövekhez rendelt, vagyis időben lehatárolt, azonnal, vagy rövid határidővel végrehajtandó. A beavatkozások egymásra épülése azt jelent, hogy minden egyes segítői beavatkozásnak, önmagában vagy más beavatkozásokkal együtt szinergikusan hatva, kimutathatóan közelebb kell juttatnia az ügyfelet egy-egy fejlődési mérföldkövön vagy a szerződési cél eléréséhez.

Ugyanakkor vannak olyan mentori feladatok, amelyek több mérföldkövön is keresztülnyúlnak, amelyeket folyamatosan, akár az esetmunka lezárásáig időszakos rendszerességgel kell végezni. A mentori feladatok rendszerezésénél hasznos, ha a mentor hosszabb távú illetve ismétlődő feladatait és azok időbeli kiterjedését már az előzetes fejlődési terv készítéséhez kapcsolódóan megtervezi, a projekt tervezésben általánosan alkalmazott, egy havi bontású Gantt diagramon. Ennek alkalmazása alkalmas lehet a fejlődési mérföldkövek és a mérföldkövek eléréséhez kapcsolódó fő feladatcsoportok együttes időbeli ábrázolására is (Pirisi et al. 2014).

A projektszemléletű, komplex esetkezelés modelljének fő kérdése a megtérülés, azaz a társadalmi hasznosság – azaz, hogy mely pontokon és milyen mértékben csökkenti a kiadásokat és/vagy növeli a bevételeket a modell alkalmazása?

Az eddigi tapasztalatok alapján a modell rövidtávon (1-3 éves periódusban) a képzés-munkatapasztalat szerzés mentorálásának finanszírozásával a jelenleg használt, rendszerszemléletű segítő szolgáltatásoknál nagyobb fajlagos költségű, ugyanakkor hatékonyabb segítséget nyújt: a fentihez hasonló típusú projektek lezárását követően a bevontak 80-85%-a állásban van. Az után követési időszak rövidege miatt az ilyen projektekről középtávú visszacsatolási adatok jelenleg nincsenek, ám a projekt-típusú dokumentáció lehetővé teszi az után követési időszak, ezzel az adatgyűjtés meghosszabbítását, ami további információt szolgáltat a modell nagyobb időtávú hatékonyságának értékeléséhez.

Az eddigi szórványtapasztalatok alapján *feltételezhető*, hogy a projektszemléletű komplex esetkezelési modell széles körű alkalmazása esetén jelentős javulást lehet elérni a nyílt munkaerő-piaci reintegráció terén, olyan munkavállalói csoportok esetében is, amelyeknél a jelenlegi foglalkoztatási szolgáltatásokkal csak minimális szintű reintegrációt tapasztalhatunk.

A modell működtetéséhez makró szinten egy két szintű egyéni ügyfél nyilvántartásra un. élet út követésre van szükség. Az első szintet az egyes szak segítők (pl. egészségügyi, szociális intézmények) részletes esemény adatai jelentik. A második szintet egy összevont és az egyén adatvédelmi jogait figyelembe vevő, csak az egyes segítő állomásokat tartalmazó út napló jelenti, mellyel követni lehet események logikáját.

Feltételezhető, hogy a modell néhány további jótékony hatás érvényesülését is lehetővé teheti, így:

- az újraelosztási rendszerek teher mentesülését, fenntarthatóságuk javulását,
- a szociális és foglalkoztatási szolgáltatások teher mentesülését,
- a közfoglalkoztatás optimális szintjének kialakítását.
- e mellett megtakarításokat eredményezhet az egészségügyi kiadások (pl. gyógyszerkiadások) csökkenése kapcsán.

#### **4.4. A szegénység és a hajléktalanság**

A szegénység definíciója és a társadalom szegénységügyi teendői örökös vita témák. Ma is igen divatos Charles Murray általi szétválasztás „támogatásra érdemes és támogatásra érdemtelen” szegényekre. A közgazdászok sokat (és jogosan) vitatkoznak azon, hogy a rászorulóknak számára a természetbeni, vagy a pénzbeli (támogatás, adókedvezmény) juttatások a hatásosabbak. Ebben is megoszlanak a vélemények. Az egyik nézet szerint a valószínűleg tértől és időtől nem megválaszolható a kérdés elvileg sem, mindenesetre vélhetően a kevert juttatás hatásossága elvben is megkérdőjelezhető. A másik nézet szerint, mivel a szegénység és annak előidéző oka szerfölött sokszínű, támogatása is inkább komplex módon célszerű (Szelényi, 2014) (Kaushik, 2013) (Blackorby, 1988).

A hajléktalanság a szegénység és a társadalmi kirekesztettség megjelenésének egyik látható formája. Hazánkban a Hajléktalanok Menhelye Egyletet 1876 hozták létre, menhelyek alapítása és fenntartása céljából. A lakáshelyzet az első világháború után tovább romlott, mivel az elcsatolt országrészekről tömegesen vándoroltak a Budapest



felé. A létező szocializmus alatt, mivel hivatalosan nem volt szegénység, nem volt hajléktalanság sem.

Jelenleg a hajléktalanságnak sincs általánosan elfogadott definíciója. A kérdéssel foglalkozók inkább a mindenkori jogi szabályokat veszik alapul, ami nyilván rövid és hosszabb távon is gondokat jelent. A hajléktalanság elfogadott, gyakorlatias megközelítésű definícióját az Európai Hajléktalanügyi Szervezet (European Federation of National Organisations working with the Homeless, FEANTSA) adja, mely 4 csoportba sorolja a hajléktalanokat:

- fedél nélküli emberek,
- lakás hiányában, intézményben élő emberek,
- bizonytalan hajlékban lakó emberek,
- lakhatási sztenderdeknek nem megfelelő lakásban, vagy nem megfelelő lakhatási körülmények között élő emberek.

E definíció mentén mintegy 5 millió főre becsli a FEANTSA az EU-ban élő hajléktalanokat.

Magyarországon az 1993. évi III. törvény, A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, alkalmazásában hajléktalan a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy, kivéve azt, akinek bejelentett lakóhelye a hajléktalan szállás. Illetve hajléktalan az, aki éjszakáit közterületen, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti.

Általában elmondható, hogy az EU országokban jellemzően és az EU szintjén egyáltalán nem folynak kutatások a hajléktalanság témájában. A lakáshoz való jog az EU tagországok egy részében garantált (pl. Portugália, Dánia, vagy Németország), de nem található közvetlen kapcsolat a hajléktalanság nagysága és a lakáshoz való jog között. Az EU 15 országokban a lakásállomány, 40 százaléka bérlakás, ennek mintegy fele szociális bérlakás és 60 százalék saját tulajdon. Ez mellett míg az EU 15 országokban átlagosan a háztartások 18 százaléka kap lakásfenntartási támogatást, addig Magyarországon 5 százalék (2003). De míg ez a támogatás az EU 15-nél 1 százaléka a GDP-nek, addig nálunk 2-3 százalék volt, de csak volt, mivel ilyen címen adható helyi támogatás 2013-ra törvény által megszűnt Magyarországon.

A magyar Hajléktalansági éves ország jelentések 2004 óta készülnek, először az FEANTSA felkérésére. A jelentések műfaja szakértői jelentés. A jelentés szerint a fedél nélküliek problémái kezelésének előfeltétele a szociális lakáspolitikai és az összehangolt segítő rendszerek - az érintettek számára is elérhető - megléte.

Az épített lakások száma igen alacsony hazánkban, az önkormányzati bérlakások száma 2006 óta mintegy 120 ezer – ez a nagyság az összes lakás arányában (3 %) igen alacsonynak mondható, nemzetközi összehasonlításban még jobban - és egy nem kis részük lakatlan. A hátralekösök aránya az alacsony jövedelmű háztartásokon belül, meghaladja a 60 százalékot, ami majd háromszorosa az Európai Unió átlagos értékének. Közterületen a kihüléssel halálesetek 10-20 százaléka történik, jobbára a fagyhalál magányos és idős emberek körében történik.

A lakáshelyzet alakulását jellemzi, hogy 2008 és 2012 között a szüleikkel együtt lakó 18-34 éves fiatalok aránya jelentősen emelkedett hazánkban. Az Európai Unión belül

Dániában a legalacsonyabb ez az arány (20 százalék körül alakul, a magyar 70 százalék körül). A szegénység mérésének és körül határolásának érdekes lenyomata, hogy a 18-34 év közöttiek közül az önálló háztartásban élők közül messze a legmagasabb szegénységi küszöb alatt dán fiatalok élnek (mintegy 35 százalék, - úgy, hogy az összjövedelmükön belül itt a legmagasabb az egyéb állami transzfer aránya 24 százalékkal). Igaz a szüleivel élő fiatalok csak 6 százaléka él szegénységi küszöb alatt Dániában, míg a magyar arány 16 százalék.

Az un. többszörös finanszírozás jellemzi a hazai hajléktalan ellátást, ennek része a hajléktalanok nappali melegedője, az átmeneti szállók és éjjeli menedékhelyek, melyeket az állam normatív módon támogat. Központi állami nyilvántartás az EU-s országok többségében nincs a hajléktalan ellátó szolgáltatókról. Nálunk van és 2013-ban 7135 férőhely közül 4405 férőhely Közép-Magyarországon található, és - az utcai szolgálatok által segítettéken kívül - 37 377 főt regisztráltak hivatalosan igénybe vevőként.

2013. első hónapjában 334 hajléktalan, 2014. első hónapjában 786 hajléktalan dolgozott közmunkásként, a Február Harmadika Munkacsoport országos reprezentatív adatfelvétele szerint, amely mintegy 10 ezer hajléktalant kérdezett meg (Gyuris, (2003) (Medgyesi, 2014) (Hajléktalanügyi Országjelentés, 2013).

## 5. ANYAG ÉS MÓDSZER

### 5.1. Adatforrások

Két szekunder és egy primer adatállomány felhasználására került sor kutató munkám során. Ezek:

#### 5.1.1. A munkaügyi szervezet regisztrált álláskereső és a KSH népesség adatbázisa.

A munkaügyi szervezet az integrált informatikai rendszer megteremtése után a Foglalkoztatási és Szociális Adatbázisban (Eadat), 2011 óta a Belügyminisztérium és a munkaügyi szervezet a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisban (Foka) tartja nyilván az álláskeresők adatait. A nyilvántartott álláskeresők alapadatait, a járadékot és egyéb pénzügyi juttatásokat, illetve az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökbe való bevonódást tartják nyilván, a regiszterállományokban. Az adatok település sorosan is lekérdezhetők. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközben történő részvétel paramétere, illetve a nyilvántartás, a pénzügyi ellátás szüneteltetésének oka, melyek a közmunkába történő belépést jelzik. A vizsgált időszak 2011-2013.

A Központi Statisztikai Hivatal jelentése, a 2011. évi népszámlálás adatai alapján, tartalmazza a népesség alapadatait, településenként. A dolgozat megírásakor a 2011 évi népszámlálás adatbázisa állt rendelkezésre, mivel a 2016. évi Mikrocenzus adatai nem kerültek még publikálásra, illetve ez utóbbi „csak” a járások szintjén nyújt adatokat.

#### 5.1.2. A Február Harmadika Munkacsoport adatbázisa.

Az 1999. február 3-án lebonyolított adatfelvétel volt az első, mely a hajléktalan emberek élethelyzetéről, azok aktuális változásairól, valamint struktúrájáról statisztikailag is vizsgálható adatforrást nyújtott. Az évente, mindig ugyanezen a napon megejtett felmérés, már évek óta országos lefedettségű. A felmérésben az ismert hajléktalan segítő szolgáltatók nagy része szokott részt venni. A felmérést szervező Február Harmadika Munkacsoport a BMSZKI, a Hajléktalanokért Közalapítvány és a Menhely Alapítvány támogatásával, valamint számos hajléktalanok segítő szervezet részvételével működő független és önkéntes kutatócsoport. A kutatócsoport szakértői által készített elemzések a rendszeresen megjelenő „Otthonatlanul... Tégy az emberért!” kötetekben találhatóak.

2015. február 3-án készült felmérés 10.928 hajléktalan helyzetben lévő ember válaszait tartalmazza, közülük 7239 ember hajléktalanszállón lakott és 3689 ember élt közterületen.).

#### 5.1.3. A Budapest Esély Nkft. által készített felmérés adatai.

A Budapest Esély Nonprofit Kft. fővárosi alapítású és tulajdonú cég, amely 20 éve szervezi a fővárosban regisztrált hajléktalan álláskeresők közfoglalkoztatását.

Az Értekezés szerzője 2012. novembere óta a Budapest Esély Nonprofit Kft. ügyvezetője. A kutatást én kezdeményeztem, szervezem meg és vezetem a végrehajtását. Az évenkénti adatfelvétel célja, hogy képet kapjunk a hajléktalan

álláskeresőket életkörülményeiről és annak változásairól továbbá, hogy széleskörűen vizsgáljuk a közmunka hatását hosszabb távon az álláskereső hajléktalanok körében.

A kutatásban a Budapest Esély Nonprofit Kft. közmunkában dolgozó hajléktalan ügyfelei vettek részt. Az adatfelvétel a vizsgálati időintervallumban a dolgozók teljes alapsokaságának döntő részét érintette, külön mintavételi eljárás ezért nem került alkalmazásra.

A hajléktalanság megállapítása az ügyfél felvételénél történik. A Budapest Esélyhez forduló ügyfeleket először arról kérdezik meg, hogy van-e bejelentett lakcíme?

- Ha nincs, akkor hajléktalan.
- Ha van és az hajléktalan szálló, akkor hajléktalan.
- Ha van és az nem hajléktalan szálló, akkor a következő kérdés, hogy hol lakik?
- Ha közterületen, akkor hajléktalan.
- Ha hajléktalanokat ellátó intézményben, akkor hajléktalan.
- Ha nem lakás célú helyiségben, akkor hajléktalan.
- Ha más a válasz, akkor nem hajléktalan.

Az adatfelvétel a

- 2013. 06.01 – 2013. 09.30, a
- 2014. 04.01 – 2014. 08.30, illetve a
- 2015.09.01– 2015.12.15 közötti időintervallumokban történt.

Az adatfelvétel survey-kérdőíves vizsgálat keretében valósult meg (A kérdőívet a 2. számú melléklet tartalmazza).

Az adatfelvétel kapcsán 333 darab kitöltött és kiértékelhető kérdőív érkezett be

- 2013-ban 101 darab,
- 2014-ben 123 darab és
- 2015-ben 109 darab.

## **5.2. Az empirikus kutatás adatgyűjtési módszere**

### **5.2.1. A munkaügyi szervezet regisztrált álláskereső és a KSH népesség adatbázisa.**

A regisztrált álláskeresőket adatai a munkaügyi szervezet adatait kezelő minisztériumtól lettek elkérve, illetve a népszámlálási adatok a KSH honlapján elérhető adatbázisból származnak.

### **5.2.2. A Február Harmadika Munkacsoport adatbázisa.**

278 hajléktalansággal foglalkozó szolgáltató, 76 településről működött közre az adatfelvételben (A kérdőívet a 2. számú melléklet tartalmazza).

Az adatbázist a munkacsoport bocsájtotta rendelkezésemre, olyan jellegű és részletezettségű feldolgozás lehetősége mellett, amely nem tartozik a munkacsoport szokásos publikációs tevékenységébe. A feldolgozás során a szakmai munka tartozott hozzám, az ismérvek meghatározása és az eredmények értékelése.

Az adatbázisnak az Értekezésben található vizsgálata teljesen újszerű.

### 5.2.3. A Budapest Esély Nkft. segítségével készített felmérés adatai.

A közfoglalkoztatásba bekapcsolódó fővárosi hajléktalan emberek körében az életvitel várható alakulásával kapcsolatos attitűdök mérése a 2014-es adatfelvétellel kezdődött, majd a 2015-ös adatfelvételnél is folytatódott a Budapest Esélynél. Négy, egy éves időtávra vonatkozó várakozásokkal kapcsolatos változót alkalmaztunk a kérdőíves felmérésben (anyagi helyzet, lakás helyzet, egészségi állapot, munkavállaláshoz szükséges ismeretek alakulása). Az attitűd mérésekre vonatkozó kérdéseket is tartalmazó beérkezett kérdőívek száma 222 volt.

A fővárosi szintű összehasonlításokhoz a Fővárosi Hajléktalanügyi Koncepció adatsorait, a Hajléktalanügyi Országjelentés 2013. adatait, a Menhely Alapítvány „Február 3” Munkacsoportjának 2013., 2014. és 2015. évi gyorsjelentését, valamint a Város Mindenkié Csoport „Utca és jog” című részvételi akciókutatásának eredményeit használtuk fel a másodelemzés céljából. Az eredmények feldolgozása az SPSS Statistics 20 programcsomaggal került elvégzésre.

### 29. táblázat Fő megoszlási mutatók a regisztrált fővárosi hajléktalan álláskeresőik körében és a kutatási mintában (2013-2015)

Nem	Megoszlási mutatók a regisztrált fővárosi hajléktalan álláskeresőikön belül				Megoszlási mutatók a kutatási mintában			
	2013. év	2014. év	2015. év	Éves értékek átlaga	2013. évi felv.	2014. évi felv.	2015. évi felv.	Éves adatfelvételi évek átlaga
Férfi	70%	69%	68%	<b>69%</b>	73%	67%	64%	<b>68%</b>
Nő	30%	31%	32%	<b>31%</b>	27%	33%	36%	<b>32%</b>
<b>Életkor</b>								
30 évesnél fiatalabb	11%	11%	6%	<b>9%</b>	9%	11%	6%	<b>9%</b>
31-40 éves	17%	16%	11%	<b>15%</b>	11%	17%	12%	<b>13%</b>
41-50 éves	32%	30%	26%	<b>29%</b>	36%	34%	34%	<b>35%</b>
51-60 éves	39%	40%	41%	<b>40%</b>	44%	37%	43%	<b>41%</b>
60 évesnél idősebb	1%	4%	16%	<b>7%</b>	0%	3%	6%	<b>3%</b>
<b>Iskolai végzettség</b>								
8 általános vagy kevesebb	56%	56%	55%	<b>56%</b>	58%	49%	59%	<b>55%</b>
Szakiskola, szakmunkásképző	26%	26%	26%	<b>26%</b>	32%	33%	31%	<b>32%</b>
Szakközépiskola	8%	7%	10%	<b>8%</b>	7%	11%	6%	<b>8%</b>
Gimnázium	6%	6%	6%	<b>6%</b>	3%	6%	5%	<b>5%</b>
Főiskola, egyetem	4%	4%	2%	<b>3%</b>	0%	1%	0%	<b>0%</b>

Forrás: Haller utcai munkaügyi kirendeltség idősoros záró adatai 2013-2015

Forrás: kutatási minta alapmegoszlási adatai 2013-2015

A fenti táblázat alapján megállapítható, hogy a kutatási minta, a nemre, életkorra, iskolai végzettségre vonatkozó alapmegoszlási mutatók tekintetében, mind az egyes adatfelvételi években, mind az adatfelvételi évek átlaga alapján jelentős mértékű együtt állást mutat a Haller utcai (speciálisan a fővárosi hajléktalanokat fogadó) munkaügyi kirendeltség idősoros záró adataival. Vagyis a kutatási minta alapvetően leképezi a fővárosi álláskereső hajléktalan ügyfelek jellemző alapmegoszlási értékeit.

### 5.3. Az empirikus kutatás adatfeldolgozási módszerei

A kutatás során leíró statisztikai módszerek mellett, logisztikus regresszió és klaszter analízis módszer került alkalmazásra.

A logisztikus regresszió a korlátozott eredményváltozójú modellek családjába tartozik. A korlátozás ebben az esetben azt jelenti, hogy az eredményváltozó nem folytonos, hanem kategoriális ismérv, azaz olyan diszkrét változó, amely csak véges sok lehetséges értéket vehet fel. A logisztikus regresszió legegyszerűbb és leggyakrabban alkalmazott esete a bináris logisztikus regresszió. Ebben a modellben az eredményváltozó csak 0 vagy 1 értéket vehet fel. Az ilyen változókat dichotóm vagy dummy változóknak szokás nevezni.

A logisztikus regresszió esetében a módszertani problémát az okozza, hogy a magyarázó változóinkra semmiféle megkötést nem alkalmazunk, így az azokkal történő becslés bármilyen értéket felvehet a teljes számegyenesen. Ezt kell összhangba hozni azzal, hogy az eredményváltozó viszont csak két értéket vehet fel. Ezt az összhangot három lépésben érjük el:

- I. Az eredeti eredményváltozó helyett az 1-es esemény valószínűsége szerepel az egyenlet baloldalán. Ez a változó már 0 és 1 között bármilyen értéket felvehet.
- II. A valószínűséget az 1-es esemény odds-ával helyettesítjük, ahol  $odds(Y = 1) = \frac{P(Y=1)}{1-P(Y=1)}$  vagy röviden:  $odds = \frac{P}{1-P}$ . Ez már a  $[0, \infty]$  intervallumon vesz fel értékeket.
- III. Végül az odds helyett annak logaritmusát alkalmazzuk, ami már a végső eredményváltozónk. Az  $\ln(odds)$  a  $[-\infty, \infty]$  intervallumon vehet fel értékeket.

Mindez azt jelenti, hogy a logisztikus regresszió alkalmazása során a lineáris regresszió esetében alkalmazott lineáris becslőfüggvénnyel az  $\ln(odds)$  értékére készítünk becslést, a modellt is erre a transzformált változóra írjuk fel. A paraméterek becslése során viszont nem alkalmazható a legkisebb négyzetek módszere (OLS), mivel nem adódik zárt képlet a paraméterek becslött értékeire. Ezért csak iterációs módszerek jönnek számításba, amelyeket a statisztikai programcsomagok általában tartalmaznak.

A paraméterbecslést követően a fenti lépéseket visszafelé kell elvégezni ahhoz, hogy megkapjuk az 1-es esemény valószínűségére vonatkozó becslést.

- I. Elvégezzük az  $\ln(odds)$ -ra vonatkozó becslést a lineáris modell segítségével (ezt szokás egyszerűen logit-nak is nevezni):  $\widehat{logit} = \beta_0 + \beta_1 \cdot X_1 + \beta_2 \cdot X_2 + \dots + \beta_k \cdot X_k$
- II. A logit becslött értékéből meghatározzuk az odds-ot:  $odds = \exp(\widehat{logit})$
- III. Az odds alapján meghatározzuk a becslött valószínűséget:  $P = \frac{odds}{1+odds}$

Gyakran ez az utolsó lépés, mert sok esetben csak az esemény valószínűsége a kérdés. Előfordulhat azonban, hogy klasszifikálni is akarunk, azaz meg szeretnénk mondani, hogy az adott becslés alapján az 1-es vagy a 0-s eseményt tekintjük előrejelzésnek. Ebben az esetben definiálnunk kell egy ún. cut-off értéket, ami a határpont lesz a két

esemény között. Ez lényegében egy valószínűség, ezt meghaladó becslt valószínűség esetén 1-es értéket, alatta pedig 0-t klasszifikálunk.

Sokszor előfordul az is, hogy a logisztikus regresszió alkalmazásának nem az az elsődrendű célja, hogy valószínűségeket becsljünk, hanem a lineáris prediktor paramétereire koncentrálnak. Ebben az esetben nem közvetlenül a paramétereket értelmezzük, hanem az  $\exp(\beta_j)$  értékeket. Ez a kifejezés azt mutatja meg, hogy az  $X_j$  magyarázó változó egy egységgel történő növekedése várhatóan hányszorosára növeli az 1-es esemény odds-át, amennyiben a többi változó értéke nem módosul (Wooldridge, 2013).

A klaszterelemzés egy olyan osztályozó eljárás, ahol előre nem ismert szempontok esetében is meghatározhatók az egymáshoz leginkább hasonló vagy hasonló jellemzőkkel bíró „egyedek” csoportjai.

A klaszterező módszerek csoportosítása Kovács (2014) alapján:

- I. hierarchikus osztályozás
- II. nem-hierarchikus osztályozás.
- I. A hierarchikus osztályozás

A hierarchikus osztályozásnál alapvetően két különböző típusú megközelítés alkalmazható.

Az agglomeratív (összevonó) eljárás indulásként minden egyes elemet külön osztályként kezel, majd a hasonlóság alapján lépésenként egy-egy egyedet összekapcsol.

A divizív (felosztó) eljárás az előbbiekkal pont ellentétesen először egyetlen osztályba sorolja az összes egyedet, majd minden egyes lépésben – valamilyen döntési függvény szerint - kettéosztja a megfigyeléseket. A gyakorlatban ezt a módszert kevésbé alkalmazzák túlzott számításiigénye miatt.

A hierarchikus módszerek nagy előnye, hogy nem szükséges előre megadni a létrehozandó csoportok számát. Az egyes elemek közti távolságmérték alapján kerülnek besorolásra az egyedek.

A megfelelő távolsági vagy hasonlósági mértékek meghatározása kiemelten fontos feladat.

Intervallum vagy arány skálán mért változók között általában az euklideszi távolságmértéket használják,

Az SPSS alapértelmezésben a négyzetes euklideszi távolságot javasolja, amely az  $i$  és a  $k$  egyedek között számolható, ahol  $j$  index jelzi az egyedeket vagy a változókat:

$$d_{ik}^2 = \sum_j (x_{ij} - x_{kj})^2$$

míg nominális vagy ordinális skálán leginkább a Khi-négyzet típusú mutatók alkalmazhatók.

Alapértelmezés szerint a kereszttábláknál szokásos khi-négyzetet vagy a Phi-négyzetet kapjuk, amelyek esetekre is és változókra is számolhatók, és hasonlóságot

$$\chi^2(x, y) = \sum_i \frac{(x_i - E(x_i))^2}{E(x_i)} + \sum_i \frac{(y_i - E(y_i))^2}{E(y_i)} \quad \text{és} \quad \text{PHI}^2 = \chi^2 / \sqrt{n}$$

mérnek. A phi-négyzet mutató nagyon érzékeny a minta nagyságára, n-re.

A khi-négyzet képletében a várható érték a függetlenség feltételezése mellett gyakoriságként határozható meg x-re és y-ra.

## II. A nem-hierarchikus osztályozás

A nem-hierarchikus osztályozási eljárás előre meghatározott k számú osztályra bontja a sokaságot megfelelő particionálási módszerek segítségével. Először a kezdeti klaszterek meghatározása történik, amelynek során k részre osztódnak a megfigyelések az euklideszi távolságmérték alapján. Ezt követően a klaszterközpontok kerülnek kiszámításra. A következő iterációban azt vizsgáljuk, hogy van-e olyan megfigyelés, amelyik egy másik klaszter-középhez közelebb van. Ezek átsorolásra kerülnek, új klaszterközpontokat kialakítva ezáltal. Az iteráció addig folytatódik, amíg a rendszer eléri a stabilitást, azaz már nem módosulnak a középpontok. A módszer sikerességét nagyban meghatározza, hogy az előzetes szakértői becslések az elkülönülő klaszterek számáról mennyire bizonyulnak megbízhatónak.



## 6. EREDMÉNYEK

### 6.1. Vizsgálat a munkaügyi szervezet regisztrált álláskereső és a KSH népesség adatbázisa segítségével

#### 6.1.1. Leíró statisztikák

A közmunkaprogramban részt vevők arányára vonatkozó modellbecslések bemutatása előtt (Pirisi et. al 2016.b) érdemes áttekinteni a közfoglalkoztatottak arányának alakulását regionálisan és településnagyság szerint a népesség arányában. A lényegesebb európai tapasztalatok azt mutatják, hogy a 2008-as válság körüli években 0,5-0,7 százalékos népesség arányos közmunka mérték volt jellemző, és 1,7-1,9 százalék már nagyon ritkán és 2,0 százalék feletti érték nem fordult elő (Scharle, 2016). Ez alapján a közfoglalkoztatotti arányokat három kategóriába soroltam. Az ilyen felosztás szerinti hazai, fontosabb adatokat a következő táblázatok tartalmazzák.

#### 30. táblázat A közfoglalkoztatottak arányának alakulása régiók szerint, 2011

Régió	Átlagos közfoglalkoztatotti arány a régióban	A népesség megoszlása közfoglalkoztatotti arány szerint		
		Alacsony (0,6% alatt)	Közepes (0,6-2% között)	Magas (2% fölött)
Észak-Magyarország	3,6%	5,6%	36,3%	58,1%
Észak-Alföld	4,0%	1,8%	33,9%	64,3%
Dél-Alföld	2,2%	13,5%	47,5%	39,0%
Dél-Dunántúl	2,9%	19,0%	36,5%	44,5%
Közép-Dunántúl	1,1%	28,8%	59,8%	11,4%
Nyugat-Dunántúl	0,9%	62,3%	29,5%	8,2%
Közép-Magyarország	0,3%	88,7%	9,8%	1,5%
Összesen	1,9%	40,1%	31,4%	28,4%

Forrás: saját szerkesztés

A közfoglalkoztatottság intenzitása területileg igen eltérő. Észak-Alföldön a lakosság közel kétharmada (64,3%) intenzív közfoglalkoztatottsággal jellemezhető területeken él. Kelet-Magyarország és Dél-Dunántúl is alapvetően jelentős közfoglalkoztatással jellemezhető, míg a fejlettebb nyugati és központi régióban ez a munkapiaci eszköz sokkal kisebb jelentőséggel bír: pl. a központi régióban a népesség közel 90%-a alacsony közfoglalkoztatottsággal jellemezhető településeken él. A közfoglalkoztatottság területi eloszlását vizsgálva a regionális fejlettség és a közfoglalkoztatottság elterjedtsége között egyértelműen negatív kapcsolat tapasztalható.

**31. táblázat A közfoglalkoztatottak arányának alakulása a települések nagysága szerint, 2011**

Település létszám (fő)	Átlagos közfoglalkoztatotti arány (a kategória egészében)	A népesség megoszlása közfoglalkoztatotti arány szerint		
		Alacsony (0,6% alatt)	Közepes (0,6-2% között)	Magas (2% fölött)
<b>0-500</b>	<b>6,0%</b>	<b>8,0%</b>	<b>20,4%</b>	<b>71,6%</b>
<b>500-1000</b>	<b>4,8%</b>	<b>9,0%</b>	<b>26,9%</b>	<b>64,1%</b>
<b>1000-5000</b>	<b>3,3%</b>	<b>14,9%</b>	<b>32,3%</b>	<b>52,8%</b>
<b>5000-20 000</b>	<b>1,9%</b>	<b>27,4%</b>	<b>31,5%</b>	<b>41,1%</b>
<b>20 000-100 000</b>	<b>0,7%</b>	<b>62,6%</b>	<b>29,8%</b>	<b>7,6%</b>
<b>100 000-</b>	<b>0,5%</b>	<b>63,7%</b>	<b>36,3%</b>	<b>0%</b>
<b>Összesen</b>	<b>1,9%</b>	<b>40,1%</b>	<b>31,4%</b>	<b>28,4%</b>

Forrás: saját szerkesztés

Ha a közfoglalkoztatás súlyát a települések nagysága (lakosainak száma) szerint elemezzük, akkor is jelentős szóródást tapasztalunk. Az 5000 fő alatti települések esetében a lakosság többsége (az 500 fő alattiak több mint kétharmada) 2% feletti közfoglalkoztatottsággal jellemezhető településen él. Ezzel szemben nagyvárosaink átlagosan igen alacsony közfoglalkoztatási aránnyal jellemezhetők, a 100 000 főnél több lakossal rendelkező településeknek egyikéről sem mondható el, hogy a közfoglalkoztatást jelentős mértékben használnák, mint aktív foglalkoztatáspolitikai eszközt.

### 6.1.2. A modellbecslés eredményei

Kutatás azt vizsgálta, hogy a település jellege, illetve a településen élők jellemzői hogyan befolyásolják a közmunkaprogramban való részvételt, valamint annak nemek szerinti alakulását. Az elemzéshez településszintű adatbázist építettem, amely településenként az általános makrogazdasági jellemzők mellett tartalmazott munkaerő-piaci adatokat, valamint speciálisan a közmunkában foglalkoztatottak jellemzőire vonatkozó információkat is.

Két munka hipotézis lett felállítva. Egyik kutatási hipotézis szerint minél kisebb egy település, annál nagyobb a közmunka részaránya, valamint a férfi közfoglalkoztatottak aránya az aktív korúakon belül. A másik hipotézis szerint minél nagyobb egy település annál nagyobb a nők aránya a közfoglalkoztatottak között.

A közmunkaprogramban részt vevők arányának modellezésére a multinomiális logisztikus regresszió módszere lett kiválasztva. A modellválasztás során figyelembe kellett venni, hogy az eredményváltozónk – mivel egy arányról van szó – nem elemezhető a hagyományos lineáris regresszióval, hiszen abban az esetben az eredményváltozó értékkészlete nem korlátozódik a [0,1] intervallumra. Kézenfekvő megoldásnak tűnt a logisztikus regresszió (logit). Ebben az esetben viszont a kategoriális változót kell szerepeltetni az egyenlet baloldalán. Két kategória esetében bináris logisztikus regressziót lehetett volna alkalmazni, de úgy véltem, három

kategória kialakításával jobban leírhatóak a vizsgált folyamatok. Így viszont már multinomiális logisztikus regressziót kell becsülni.

A modellbecslésekhez az alábbi változócsoporthoz lettek kiválasztva.

*Célváltozók:*

1. közfoglalkoztatottak száma az aktívak (15-64) arányában a településen (%)

- alacsony (0.6% alatt); közepes (0.6-2% között); magas (2% felett)

2. férfi közfoglalkoztatottak száma az aktív férfiak (15-64) arányában (%)

- alacsony (0.6% alatt); közepes (0.6-2% között); magas (2% felett)

3. női közfoglalkoztatottak száma az aktív nők (15-64) arányában (%)

- alacsony (0.6% alatt); közepes (0.6-2% között); magas (2% felett)

4. női közfoglalkoztatottak aránya az összes közfoglalkoztatotton belül (%)

- alacsony (33.3% alatt); közepes (33.3-66.6% között); magas (66.6% felett)

*Potenciális magyarázó változók:*

1. településtípus (minőségi változó (1, 2, 3, 4), referencia kategória: község)

2. településnagyság (mennyiségi változóból képzett kategoriális változó (6 kategória), referencia kategória: 500 fő alatti)

3. felsőfokú végzettségűek aránya az aktív korú (15-74) népességen belül (mennyiségi változó)

4. alacsony képzettségűek aránya az aktív korú (15-74) népességen belül (mennyiségi változó)

5. megye vagy régió (minőségi változó, referencia kategória: Budapest vagy Közép-Mo.)

6. 25 év alattiak aránya a teljes népességen belül (mennyiségi változó)

7. regisztrált álláskeresők aránya az aktívakon (15-64) belül (mennyiségi változó)

Összesen tehát négy multinomiális logit modellt lett megbecsülve, amelyekben a fentebb felsorolt célváltozók szerepeltek eredményváltozóként. A potenciális magyarázó változók közül első lépésben az mind szerepelt a modellekben, majd backward eljárással ki lettek hagyva a legkevésbé szignifikánsak. A végső modellekben csak a szignifikáns változók maradtak, ugyanakkor nem szignifikáns paraméterek előfordulnak. Ennek oka, hogy a minőségi változókat jellemző dummy csoportosan kerültek kezelésre, vagyis vagy az összes kategória dummy-ja kikerült a modellből vagy mind bennmaradt. Így például a régió, mint magyarázó változó csak akkor került ki a modellből, ha a 7 régiót jellemző 6 dummy együttesen bizonyult inszignifikánsnak. Ilyen esetekben ez a sztenderd eljárás, ugyanis a nem szignifikáns

változók jelenléte nem torzítja a többi változó becsült paraméterét, hiányuk viszont nehezíti a bennmaradó paraméterek értelmezését.

A négy multinomiális logisztikus regresszió paraméterbecsléseit a 32. számú táblázat tartalmazza. Az eredményváltozók referencia csoportja minden esetben a legalacsonyabb arányt képviselő kategória. A becsült paramétereken kívül szerepel az egyes modelleket jellemző McFadden-féle pseudo R-négyzet értéke is.

## 32. táblázat A becsült modellek eredményei

	Közfoglalkoztatottak aránya (összesen)		Közfoglalkoztatottak aránya (férfiak)		Közfoglalkoztatottak aránya (nők)		Nők aránya a közfoglalkoztatottakon belül		
	B	Szign.	B	Szign.	B	Szign.	B	Szign.	
1	Konstans	-5,594	0,000	-3,236	0,000	-3,285	0,000	19,995	0,000
	ALAP_ARANY	3,282	0,001						
	FIATAL_ARANY	-5,694	0,012						
	REGISZT_ARANY	39,482	0,000	24,942	0,001	16,646	0,000	0,203	0,488
	FELSO_ARANY			-3,759	0,004	-3,558	0,006	-2,577	0,006
	Észak-Magyarország	1,465	0,003	1,110	0,001	0,937	0,000	0,514	0,017
	Észak-Alföld	2,469	0,029	1,719	0,004	0,781	0,025	-0,021	0,924
	Dél-Alföld	1,753	0,005	1,396	0,000	1,903	0,000	0,589	0,017
	Dél-Dunántúl	0,661	0,076	1,110	0,000	0,851	0,001	0,352	0,101
	Közép-Dunántúl	1,025	0,000	1,053	0,000	0,414	0,057	-0,051	0,812
	Nyugat-Dunántúl	0,461	0,078	0,760	0,001	-0,352	0,119	-0,471	0,024
	Közép-Magyarország	ref.		ref.		ref.		ref.	
	0-500	1,512	0,129	0,582	0,471	1,262	0,152	-19,796	0,000
	500-1000	1,869	0,060	1,026	0,204	1,636	0,063	-19,561	0,000
	1000-5000	1,804	0,062	0,908	0,251	1,239	0,153	-19,150	0,000
	5000-20 000	1,627	0,098	0,614	0,445	1,103	0,208	-17,652	0,000
	20 000-100 000	1,096	0,271	0,483	0,560	1,022	0,259	-17,341	0,000
	100 000-	ref.		ref.		ref.		ref.	
2	Konstans	-26,960	0,000	-25,612	0,000	-25,267	0,000	-0,612	0,523
	ALAP_ARANY	3,206	0,011						
	FIATAL_ARANY	-10,925	0,000						
	REGISZT_ARANY	68,234	0,000	41,713	0,000	27,165	0,000	-5,986	0,000
	FELSO_ARANY			-1,351	0,450	-3,093	0,088	-0,107	0,950
	Észak-Magyarország	1,430	0,012	1,016	0,013	1,852	0,000	-0,791	0,076
	Észak-Alföld	3,107	0,008	2,359	0,000	2,233	0,000	-17,857	0,993
	Dél-Alföld	2,147	0,002	1,678	0,000	2,453	0,000	-0,798	0,161
	Dél-Dunántúl	0,550	0,227	0,871	0,025	1,399	0,006	-1,025	0,019
	Közép-Dunántúl	0,887	0,017	0,719	0,040	0,393	0,444	-1,314	0,001
	Nyugat-Dunántúl	0,109	0,773	0,386	0,272	-0,243	0,635	-1,429	0,000
	Közép-Magyarország	ref.		ref.		ref.		ref.	
	0-500	20,399	0,000	20,348	0,000	20,427	0,000	1,192	0,186
	500-1000	20,667	0,000	20,471	0,000	20,317	0,000	0,300	0,742
	1000-5000	20,191	0,000	19,901	0,000	19,650	0,000	-0,058	0,947
	5000-20 000	19,837	0,000	19,142	0,000	19,132	0,000	0,641	0,498
	20 000-100 000	17,977	0,000	18,021	0,000	17,173	0,000	0,217	0,000
	100 000-	ref.		ref.		ref.		ref.	
McFadden Pseudo R-négyzet	0,524		0,421		0,399		0,083		

Forrás: saját szerkesztés

A pseudo R-négyzetek alapján elmondható, hogy az első három modell kifejezetten jól illeszkedik, a 0,4-0,5 körüli értékek igen jónak mondhatók logisztikus regresszió esetében. A negyedik modell már lényegesen gyengébb, az aktuális modell log-likelihood értéke jóval közelebb van az üres modell adatához, mint a tökéletesen illeszkedő (szaturált) modell értékéhez.

A paraméterek áttekintése után kijelenthető, hogy az eredmények alátámasztják a megfogalmazott munka hipotéziseket. Az első modellben a településméretre tartozó pozitív paraméterek arra utalnak, hogy a kisebb települések nagyobb valószínűséggel szerepelnek a közepes és a magas közfoglalkoztatottsági aránnyal jellemezhető kategóriákban (mivel a referencia kategóriát a legnépesebb települések csoportja képviseli). A konkrét paraméterek precíz értelmezése a multinomiális logisztikus regresszió esetében meglehetősen körülményes, de azért egy példával jól szemléltethető. Az első modell 1. paramétercsoportjában a 0-500 kategória mellett szereplő 1,512-es érték a következőt jelenti. Amennyiben egy településen legfeljebb 500-an élnek, akkor az alacsony versus közepes közfoglalkoztatottsági arány kategóriáinak odds-a (a két valószínűség hányadosa)  $\exp(1,512)=4,536$ -szerese annak, mintha a település lakosainak száma 100 ezer fő felett lenne.

A második modell alapján kijelenthető, hogy amennyiben a vizsgáldást a férfi munkavállalókra szűkítjük, akkor is hasonló az eredmény, vagyis a település méretének csökkenése a férfiak körében is egyértelműen növeli a magasabb közfoglalkoztatottsági arányú kategóriába kerülés valószínűségét, azaz lényegében a közfoglalkoztatottak arányát. További növelő tényező a magas munkanélküliségi ráta, valamint a leszakadó régiókhoz (Észak-Alföld, Észak-Magyarország) történő tartozás. Csökkentőleg hat viszont a férfiak körében mért közfoglalkoztatotti arányra a felsőfokú végzettségük arányának emelkedése. Ez utóbbi változó nem szerepelt az első modellben, ahol az alapfokú végzettségük aránya bizonyult szignifikáns változónak. Ez a két potenciális magyarázó változó értelemszerűen erősen korrelál egymással (negatív paraméterrel), ezért egy adott modellben csak az egyiket szerepelt a túl erős multikollinearitás elkerülése végett. A 25 év alattiak arányának növekedése az első modellben mérsékelte a közfoglalkoztatottak arányát, a többi három modellben azonban nem volt szignifikáns.

A harmadik modell viszonylag hasonló eredményeket mutatott, mint a második, aminek alapján kijelenthető, hogy nemek szerinti bontás nem eredményezett jelentős eltéréseket, bár a konkrét paraméterek természetesen eltérőek. Mivel az egyik munka hipotézis kifejezetten a nőknek a közmunkában betöltött szerepére vonatkozott, a negyedik modellel volt célszerű megragadni ezt a jelenséget. Ebben az esetben a közfoglalkoztatottakon belül lett meghatározva a nők aránya, és ez szerepelt a modellben mint eredményváltozó. A negyedik modellben ugyanazok a változók bizonyultak szignifikánsnak, mint a második és a harmadik modellben, azonban a paraméterek teljesen eltérő tendenciákat jeleztek. Ezek közül ez egyik legfontosabb, hogy – a megfogalmazott munka hipotézisnek megfelelően – a település népességének csökkenése mérsékeli a nők arányát a közmunkások csoportján belül. Ez valószínűleg azzal magyarázható, hogy a kisebb településeken nagyobb a mezőgazdasági munkák szerepe (jellemzően háztáji jelleggel), és sok esetben a nők a férfiaknál nagyobb arányban látják el ezeket a feladatokat.

## Következtetések

A becslt modellekből az alábbi főbb következtetések vonhatók le.

- A települési közfoglalkoztatás kiterjedtségét a településnagyság és a területi elhelyezkedés mellett jelentősen befolyásolja a településen élő lakosság képzettségi szerkezete, valamint regisztrált álláskereső aránya is.
- A magasabb képzettségű lakossággal rendelkező települések kisebb eséllyel kerülnek a magas közfoglalkoztatottsággal jellemezhető kategóriába.
- A kisebb településeken általában nagyobb a közmunka részaránya, de a közfoglalkoztatottakon belül a nők aránya alacsonyabb.
- A fejlettebb régiókban jellemzően kisebb a közfoglalkoztatottság, de a közfoglalkoztatottakon belül a nők arányára nem meghatározó a regionális elhelyezkedés.

### **6.2. Vizsgálat a Február Harmadika Munkacsoport 2015. évi adatfelvételének felhasználásával.**

2010-15 között minimum 50 ezer embert érintett (KSH) a hajléktalanság problémája, több-kevesebb ideig.

2015. február 3-án a fővárosban 1201 főt, a vidéki városokban 2488 főt találtak a kérdezők, akik közterületen éltek, míg szállón 3529 főt, illetve 3710 főt ugyanott. A fővárosban, az előző éveket is figyelembe véve, nem egyenletes ütemben, kis mértékben mérséklődött a fedél nélkül lévők száma. E kismértékű csökkenés a budai és a dél-pesti részeken, közterületen élők számának bővülése és a belvárosi részeken élők számának zsugorodása mellett következett be.

Kiugró mértékben, Dunaújvárosban és Szombathelyen tapasztalható, hogy a hajléktalan populáción belül, a legkisebb a közterületen élők számaránya. Ugyanakkor kiváltképp Pécsen, de Debrecenben és Szegeden is az arány a legnagyobb. Győr és a főváros arányszáma közepesen helyezkedik el.

#### **6.2.1. A logisztikus regressziós számítás eredményei**

A hipotézis vizsgálatot (Pirisi et. al 2017) alátámasztandó, a 2015. február 3-i felmérés adatait alapul véve, exogén változókként, a sokaság következő jellemzői lettek vizsgálva (a kérdőív vonatkozó kérdései általában a klaszter analízisnél szerepelnek).

- a hajléktalanság hossza (mióta hajléktalan)
- mondták már önre, hogy cigány (cigány)
- részesül-e szociális segítő segítségével (segítség\_szoc)(19. kérdés alapján)
- iskolai végzettség (isk\_vegz)

- 1 - kevesebb, mint 8 általános,
- 2 - általános iskolai 8 osztály,
- 3 - szakmunkásképző, szakiskola,
- 4 - érettségi,
- 5 - főiskola, egyetem

- életkora (korcs)
- az értékek az évtizedek első számát jelölik
- akadályozza-e egészségügyi probléma a munkavégzését (akadaly\_beteg)
- -régió (regio\_17)

- 1 - Közép-Magyarország,
- 2 - Észak-Alföld,
- 3 - Közép-Dunántúl,
- 4 - Dél-Alföld,
- 5 - Észak-Magyarország,
- 6 - Nyugat-Dunántúl,
- 7 - Dél-Dunántúl,

Az endogén változó 1-es értékét a 7. kérdés (Miből élt meg 2015. januárjában?) 1 és 3 válasza (rendszeres munkából, közmunkából) adja (esely).

A vizsgálat logisztikus regresszió segítségével lett elvégezve. Az eredményeket a 33. táblázat tartalmazza.



**33. táblázat A logisztikus regresszió eredményei**

Logistic regression	Number of obs	=	8384
	LR chi2(20)	=	1493.32
	Prob > chi2	=	0.0000
Log likelihood = -3006.0651	Pseudo R2	=	0.1990

esely	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
miota	-.0305902	.0090699	-3.37	0.001	-.0483669	-.0128135
cigany	-.2118705	.084411	-2.51	0.012	-.3773131	-.0464279
segitseg_szoc	-.0114014	.068092	-0.17	0.867	-.1448592	.1220564
isk_vegz						
2	.2514192	.1388877	1.81	0.070	-.0207957	.523634
3	.3762457	.1386618	2.71	0.007	.1044737	.6480178
4	.8139014	.1531033	5.32	0.000	.5138244	1.113978
5	1.031564	.2090299	4.94	0.000	.6218731	1.441255
korcs						
2	.7206306	1.060422	0.68	0.497	-1.357758	2.799019
3	.3065308	1.055461	0.29	0.771	-1.762136	2.375197
4	.4652819	1.052164	0.44	0.658	-1.596922	2.527486
5	.3474879	1.052045	0.33	0.741	-1.714482	2.409458
6	2.129073	1.05143	2.02	0.043	.0683089	4.189838
7	3.892158	1.060346	3.67	0.000	1.813917	5.970398
akadaly_beteg	-1.163043	.0744251	-15.63	0.000	-1.308913	-1.017172
regio_17						
2	-.5303586	.1458502	-3.64	0.000	-.8162197	-.2444976
3	.1561641	.1071239	1.46	0.145	-.053795	.3661232
4	-.1232677	.1332085	-0.93	0.355	-.3843516	.1378162
5	-.3587901	.1192511	-3.01	0.003	-.592518	-.1250623
6	.2150626	.1275144	1.69	0.092	-.0348611	.4649863
7	-.5632292	.1361816	-4.14	0.000	-.8301403	-.2963181
_cons	-2.422594	1.058428	-2.29	0.022	-4.497074	-.3481137

Forrás: saját szerkesztés

A vizsgálat eredményei a következők. Ha valaki:

- minél régebb óta hajléktalan, annál rosszabb az esélye a kiemelkedésre (az összefüggés: szignifikáns);
- ha cigánynak tartják, akkor rosszabb az esélye a kiemelkedésre (az összefüggés: szignifikáns);
- a szociális segítő segítségével hatása szinte negatív 0, igaz (az összefüggés: nem szignifikáns);

- az iskolai végzettségnél, az 5 lépcsős skálát használva a képzettség határozottan javítja az esélyt (az összefüggés: szignifikáns)
- a 0-19 korosztályhoz tartozik, ahhoz képest minden idősebb korosztály jobban jár, de (az összefüggések nem szignifikánsak, kivéve a 60 év feletti korosztályokat ahol, pedig a minta nagyság túl kicsi);
- beteg, az nagyon megnehezíti a helyzetét. (az összefüggés: szignifikáns);
- Közép-Magyarországhoz (1) képest, csak Közép- és Nyugat-Dunántúlon (3 és 6) jobb az elhelyezkedési helyzet. A legrosszabbak az esélyek Dél-Dunántúlon (7), Észak-Alföldön (2), valamint Észak-Magyarországon (5) (az összefüggés általában szignifikáns).

A kapott eredményekről elmondható, hogy lényegében megfelelnek az előzetes szakmai feltételezéseknek, kivéve talán azt, hogy nem sikerült kimutatni érdemi összefüggést az egyes korosztályok munkavégzési esélyei esetében. Ugyanakkor a szociális segítő szerepének pontosabb meghatározásához további vizsgálatok szükségesek, ami segíthetné az ilyen jellegű szociális tevékenység pontosabb célzottságát.

### 6.2.2. A klaszteranalízis számítás eredményei

A klaszteranalízis vizsgálat során az volt a fő kérdés, hogy léteznek-e markánsan elkülönülő, homogén jellemzőkkel bíró csoportok a megkérdezett hajléktalanokon belül. A lehetséges csoportképző ismérvekként az alábbi változók szignifikáns hatása lett elemezve:

#### I. Mondták-e már rá, hogy cigány? (13. kérdés):

- 1 - igen
- 0 – nem

#### II. Mióta hajléktalan? (a 14. kérdés alapján):

- 0 – kevesebb, mint 1 éve
- 1 - 1 éve
- 2 - 2 éve
- 3 - 3 éve
- 4 - 4 éve
- 5 - 5 éve
- 6 - 6 éve
- 7 - 7 éve
- 8 - 8 éve
- 9 - 9 - éve
- 10 - 10 vagy annál több éve

#### III. Melyik régióban lakik? (az adatfelvétel helye szerinti információ alapján):

- 1 - Közép-Magyarország
- 2 - Észak-Alföld
- 3 - Közép-Dunántúl
- 4 - Dél-Alföld
- 5 - Észak-Magyarország
- 6 - Nyugat-Dunántúl
- 7 - Dél-Dunántúl

IV. Mi a legmagasabb befejezett iskolai végzettsége? (5. kérdés):

- 1 - kevesebb, mint 8 általános
- 2 - általános iskolai 8 osztály
- 3 - szakmunkásképző, szakiskola
- 4 - érettségi
- 5 - főiskola, egyetem

V. Hol töltötte az előző éjszakát? (a 2. kérdés alapján):

- 1 - saját lakásban, önkormányzati bérlakásban szerződéssel vagy anélkül, ágybérletben, szobabérletben, ismerősöknél szíveségből
- 2 - munkásszállón, hajléktalanszállón, éjjeli menedékhelyen, egészségügyi otthonban, szociális otthonban
- 3 - közterületen (utca, park, lépcsőház, romos épület)

VI. Akadályozza-e egészségügyi probléma a munkavégzését? (a 8. kérdés alapján):

- 1 - betegség, megváltozott munkaképesség, alkohol
- 0 - minden más válasz esetén

VII. Egyedül él-e? (a 3. kérdés alapján):

- 1 - egyedül
- 0 – minden más válasz esetén

A klaszteranalízis a fenti változók alapján a sokaságot 3 diszjunkt csoportra osztotta (1, 2, 3 klaszter).

A becslés alapján egyértelműen látható, hogy a 3. klaszterbe soroltaknak vannak a legjobb esélyeik 18%-kal, a 2. klaszterbe tartozóknál ez az átlagos arány már csak 15,8%, és az 1. klaszter esetében pedig 14%. Ezek az arányok semmiképpen nem a hajléktalanságból való megszabadulást jellemzik, hanem csak azt, hogy rendszeres munkavégzésük révén megmaradt az esélyük a felzárkózásra. A klaszterek neve a következő:

- I. legrosszabb eséllyel bírók
- II. közepes esélyűek
- III. legesélyesebb klaszter

### 34. táblázat A 3 klaszterbe tartozók esélyei

Esély (klaszterek)	Átlag	Sztenderd hiba	A 95%-os konfidencia intervallum alsó határa	A 95%-os konfidencia intervallum felső határa
I. legrosszabb	.1407129	.0086986	.1236616	.1577643
II. közepes	.1579759	.0064074	.1454157	.1705361
III. legesélyesebb	.1795461	.0065062	.1667924	.1922998

Forrás: saját szerkesztés

Ezek után annak vizsgálata következett, hogy a 3 különböző klaszterbe sorolt hajléktalanokat átlagosan, milyen tulajdonságok, adott válaszok és élethelyzetek jellemzik.

A szokásos kódolásnak megfelelően az adatfelvétel 1-el jelölte a férfit, és 2-el a nőt. A következő táblázat a nemek átlagát mutatja az egyes klaszterekben.

### 35. táblázat A nem változó, átlagos értéke klaszterenként

Esély	Átlag	Sztenderd hiba	A 95%-os konfidencia intervallum alsó határa	A 95%-os konfidencia intervallum felső határa
I.	1.18449	.0112706	1.162397	1.206583
II.	1.196853	.0075741	1.182006	1.2117
III.	1.276357	.0085625	1.259573	1.293142

Forrás: saját szerkesztés

Az látható, hogy a III. klaszter átlaga a legmagasabb, tehát a nők aránya ebben a klaszterben a legnagyobb. Ugyanakkor pontos képet ebből nem kapunk. Ezért a következő táblázat a nemek szerinti megoszlást tartalmazza.

### 36. táblázat A klaszterek nemek szerinti megoszlása (fő és %)

Nem	Klaszter			Összesen
	I.	II.	III.	
1 férfi	1332	2633	2583	6548
	83,3%	81,20%	74,20%	78,70%
2 nő	253	593	866	1712
	15,80%	18,30%	24,90%	20,57%
Nem válaszolt	14	15	32	61
	0,90%	0,50%	0,90%	0,73%
Total	1599	3241	3481	8321
	100%	100%	100%	100%

Forrás: saját szerkesztés

A nemek arányát vizsgálva érdekes, hogy míg az első két klaszterben 80% feletti férfi arány található, addig a legesélyesebb III. klaszterben szignifikánsan nagyobb, 25%-nál nagyobb a nők aránya. Ebből következtethetünk arra, hogy nagyobb azoknak a nőknek az aránya, akik folyamatosan a munkaerőpiacon tudnak maradni a hajléktalanná válásuk után is.

A logisztikus regressziós becslésnél definiált kiemelkedési esélyekre vonatkozó helyzet alakulása is vizsgátra került a különböző klaszterekben:

I. A következő táblázatok a cigánynak mondott válaszadók megoszlásait mutatja.

**37. táblázat A cigány nemzetiségűeknek mondott hajléktalanok aránya klaszterenként**

Esély	Átlag	Sztenderd hiba	A 95%-os konfidencia intervallum alsó határa	A 95%-os konfidencia intervallum felső határa
I.	.286429	.0113094	.2642598	.3085982
II.	.2585622	.0076921	.2434837	.273607
III.	.2467682	.0073083	.232442	.2610944

Forrás: saját szerkesztés

**38. táblázat A cigány nemzetiségűeknek mondott hajléktalanok aránya a teljes sokaságban**

Cigány	Létszám	Százalék
0	8461	75.32
1	2772	24.68
Total	11233	100.00

Forrás: saját szerkesztés

Az eredmények szerint az I. klaszterben mintegy 29 % volt a cigánynak mondott nemzetiségűek aránya, míg a II-III. klaszterben ez az arány valamelyest kevesebb: 26%, illetve 25%. Látható, hogy a cigány nemzetiségűek aránya nem különbözik lényegesen klaszterenként, ez abba az irányba mutat, hogy a „cigány hajléktalanság” nem rendelkezik speciális jellemzőkkel, nem szignifikáns csoportképző ismérv a klaszterek kialakításánál. A cigánynak mondott sokaság aránya a teljes megkérdezett sokaságon belül is hasonló arányt mutat, ami a teljes hazai lakosságon belüli arányukhoz becsült mértékhez képest erős felülreprezentáltságot jelez ugyanakkor.

II. A hajléktalanság időtartama nagyon fontosnak bizonyult a csoportképzésben.

**39. táblázat A hajléktalanná válás óta eltelt idő klaszterenként (év)**

Esély	Eltelt év	Sztenderd hiba	A 95%-os konfidencia intervallum alsó határa	A 95%-os konfidencia intervallum felső határa
I.	8.948718	.0399485	8.870409	9.027027
II.	9.253008	.0231683	9.207593	9.298424
III.	2.716461	.0262562	2.664992	2.767929

Forrás: saját szerkesztés

A legjobb esélyekkel rendelkező harmadik klaszterben a hajléktalanná válástól átlagosan „csak” 2,7 év telt el, míg az első és második klaszterben már 9 év körül van ez az időszak. Látható, hogy minél több időt tölt el valaki hajléktalanként, annál kevésbé valószínű, hogy folyamatos munkát vállalva esélye legyen a kilábalásra.

Felmerülhet a kérdés, hogy a hajléktalanságban eltöltött időtartam növekedésével valóban szignifikánsan csökken-e az esély a hajléktalanságból való kitörésre. III. klaszterbe a megkérdezett válaszadók hány százaléka tartozott. Ezt mutatja a következő táblázat.

#### 40. táblázat Hajléktalanná válás ideje és a munka

Mióta hajléktalan?	Esély		Összesen
	0	1	
kevesebb, mint 3 éve	1930	449	2379
	81,10%	18,90%	100,00%
több, mint 3 éve	5189	942	6131
	84,60%	15,40%	100,00%
Összesen	7119	1391	8510
	83,70%	16,30%	100,00%

Forrás: saját szerkesztés

A táblázat szerint a 3 évnél kevesebb időt hajléktalanként élő embereknek átlagosan mintegy 19%-os esélyük van a rendszeres munkavégzésre, de akik ennél régebben szorultak a perifériára, azoknál ez az arány csökken, alig 15%-os a rendszeres munkából élők aránya.

III. A következő ismerv a területi eloszlás.

#### 41. táblázat A hajléktalanok területi elhelyezkedése klaszterenként

Esély	Régió	Sztenderd hiba	A 95%-os konfidencia intervallum alsó határa	A 95%-os konfidencia intervallum felső határa
I.	5.771107	.0275842	5.717035	5.828179
II.	1.414378	.0126955	1.389492	1.439265
III.	2.897156	.0347701	2.828998	2.965314

Forrás: saját szerkesztés ( A régiók számozását a fejezet eleje tartalmazza)

A 41. táblázat szerint a II. klaszter átlaga a legalacsonyabb, ami a Közép-Magyarországi régió erős súlyát mutatja ebben a klaszterben.

Az egyes régiók klaszterenkénti megoszlását a következő táblázat mutatja.

**42. táblázat Az egyes régiók megoszlása klaszterenként (fő és %)**

Régió	I.	II.	III.	Total
Közép-Magyarország	0	2,351	1,526	3,877
	0.00	72.54	43.84	46.59
Észak-Alföld	0	437	239	676
	0.00	13.48	6.87	8.12
Közép-Dunántúl	0	453	462	915
	0.00	13.98	13.27	11.00
Dél-Alföld	245	0	346	591
	15.32	0.00	9.94	7.10
Észak-Magyarország	462	0	390	852
	28.89	0.00	11.20	10.24
Nyugat-Dunántúl	306	0	265	571
	19.14	0.00	7.61	6.86
Dél-Dunántúl	586	0	253	839

Forrás: saját szerkesztés

A hajléktalanok területi elhelyezkedése nagyon fontos klaszterképző ismérvek bizonyult. Az első klaszterbe kizárólag dél-alföldi, észak-magyarországi, nyugat-dunántúli és dél-dunántúli hajléktalanok kerültek. A második klaszterbe viszont a közép-magyarországi és észak-alföldi hajléktalanok többsége, valamint a közép-dunántúli régióban élő hajléktalanok fele sorolódott. A második klaszter közel háromnegyed része budapesti és pest megyei hajléktalan. A harmadik klaszterbe minden régióból sorolódtak válaszadók.

IV. Az iskolai végzettség megoszlása a következő.

**43. táblázat Az iskolai végzettség klaszterenként**

Esély	Iskolai végzettség	Sztenderd hiba	A 95%-os konfidencia intervallum alsó határa	A 95%-os konfidencia intervallum felső határa
I.	2.464665	.0217228	2.422083	2.507248
II.	2.596729	.0156926	2.565968	2.627491
III.	2.673082	.0159453	2.641826	2.704339

Forrás: saját szerkesztés (Az iskolai végzettséget 1-től 5-ig tartó skála reprezentálja. lásd. 44. táblázat besorolását.)

A táblázat, a szakmai várakozásoknak megfelelően, azt mutatja, hogy a klaszter számmal megegyezően nő a klaszterekhez tartozók végzettsége. A végzettség szerinti megoszlást mutatja az alábbi táblázat.

**44. táblázat Az iskolai végzettség megoszlása klaszterenként (fő és %)**

Iskolai végzettség	I.	II.	III.	Total
kevesebb, mint 8 általános	202	291	301	794
	12.63	8.98	8.65	9.54
általános iskolai 8 osztály	633	1256	1271	3160
	39.59	38.75	36.51	37.98
szakmunkásképző, szakiskola	604	1244	1295	3143
	37.77	38.38	37.20	37.77
érettségi	139	369	493	1001
	8.68	11.39	14.16	12.03
főiskola, egyetem	21	81	121	223
	1.31	2.50	3.48	2.68
Összesen	1599	3241	3481	8321
	100	100	100	100

Forrás: saját szerkesztés

A válaszadó hajléktalanok 85 százaléka legfeljebb 8 általános vagy szakiskolai, szakmunkásképzői végzettséggel rendelkezik. A magasabb iskolai végzettség általában jobb esélyeket jelent. Az első klaszterbe nagyobb arányban kerültek bele a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők, mint a harmadik klaszterbe. A szakmunkásképzőt végzetek esetében nincs különbség a klaszter arányok között. Míg az érettségivel és felsőfokú végzettséggel rendelkezőknél a különbség két, illetve háromszoros.

- V. A következő ismerv a lakhatás volt. A következő táblázat bemutatja, hogy az egyes klaszterekben lévők hol éjszakáztak. A jobb érthetőség érdekében az kódok a következők voltak:

Hol töltötte az előző éjszakát (a 2. kérdés alapján):

- saját lakásban, önkormányzati bérlakásban szerződéssel vagy anélkül, ágybérletben, szobabérletben, ismerősöknél szívésségből,
- munkásszállón, hajléktalanszállón, éjjeli menedékhelyen, egészségügyi otthonban, szociális otthonban,
- közterületen (utca, park, lépcsőház, romos épület).

**45. táblázat A lakhatás klaszterenként**

Hol éjszakázott	Megoszlás	Sztenderd hiba	A 95%-os konfidencia intervallum alsó határa	A 95%-os konfidencia intervallum felső határa
a.	2.625391	.0501821	2.527022	2.72376
b.	2.619253	.0332311	2.554112	2.684395
c.	2.438667	.0294959	2.380848	2.496486

Forrás: saját szerkesztés



Az adatok nem mutatnak nagy különbséget az egyes klaszterek között. Bár a tendencia egyértelműen javuló a legrosszabb és a legjobb eséllyel rendelkező harmadik klaszter között (2,6 és 2,4). Tehát a legjobb klaszterben kevesebb válaszadó töltötte az éjszakát közterületen, igaz kis különbséggel.

A következő táblázat a hol éjszakázott kérdésre adott válasz klaszterenkénti eloszlását mutatja (a d. jelű sor a nem értékelhető válaszokat takarja).

#### 46. táblázat A lakhatás klaszterenkénti eloszlása

Hol éjszakázott	I.	II.	III.	Összesen
a.	202	236	305	743
	12.63	7.28	8.76	8.93
b.	902	2,057	2,478	5437
	56.41	63.47	71.19	65.34
c.	394	763	536	1693
	24.64	23.54	15.40	20.35
d.	101	185	162	448
	6.32	5.71	4.65	5.38
Összesen	1599	3241	3481	8321
	100	100	100	100

Forrás: saját szerkesztés

A relatív súlyok alapján lehet a tendenciákra következtetni. Közterületen az első klaszterben 25 százalék, a harmadik klaszterben 15 százalék éjszakázott, ami jelentős különbség. Valamilyen szálláson az első klaszterben 56 százalék, a harmadik klaszterben 71 százalék aludt. Míg saját lakásban, vagy valamilyen bérleményben, az első klaszterben 12 százalék, a harmadik klaszterben 9 százalék aludt. Tehát míg a közterületen és szálláson alvók esetében a rendszeres bejelentett munkavégzés csökkenti a kiszolgáltatottságot, ebben az esetben a közterületen alvást. Addig a saját lakásban, vagy valamilyen bérleményben alvók esetében fordított a logika. Ennek oka nem tisztázott. Lehetséges több ok is, pl. lehet, hogy az ő esetükben magasabb a szürke, vagy fekete munka aránya. Persze lehet más egyéb ok is, amit további vizsgálattal lehetne megvilágítani.

- VI. Betegség, megváltozott munkaképesség, alkohol problémák eltérő mértékben nehezítik hajléktalanok foglalkoztathatóságát. Az első két klaszterben lévőek mintegy 50 százaléka számolt be ilyen jellegű gondról. A harmadik klaszterbe soroltaknál ezek a bajok a hajléktalanok 37 százalékát érintik. Egyértelműen látszik, hogy az ezek a gondok rontják a hajléktalanságból való kitörés valószínűségét.

#### 47. táblázat A betegség, megváltozott munkaképesség, alkohol klaszterenként

Esély	Betegség	Sztenderd hiba	A 95%-os konfidencia intervallum alsó határa	A 95%-os konfidencia intervallum felső határa
I.	.4915572	.012506	.4670423	.5160722
II.	.5075594	.0087831	.4903423	.5247765
III.	.3740305	.0082024	.3579517	.3901092

Forrás: saját szerkesztés

- VII. A három klaszterbe közel azonos arányban kerültek bele egyedül élők. Úgy tűnik, hogy az együttélés formája nem befolyásolja érdemileg, hogy a válaszadók melyik csoportba klasszifikálódnak.

#### 48. táblázat Egyedülálló klaszterenként

Esély	Kivel él	Sztenderd hiba	A 95%-os konfidencia intervallum alsó határa	A 95%-os konfidencia intervallum felső határa
I.	.6041276	.0122336	.5801467	.6281084
II.	.58880901	.0086467	.5711404	.6050398
III.	.6193623	.0082307	.603228	.6354965

Forrás: saját szerkesztés

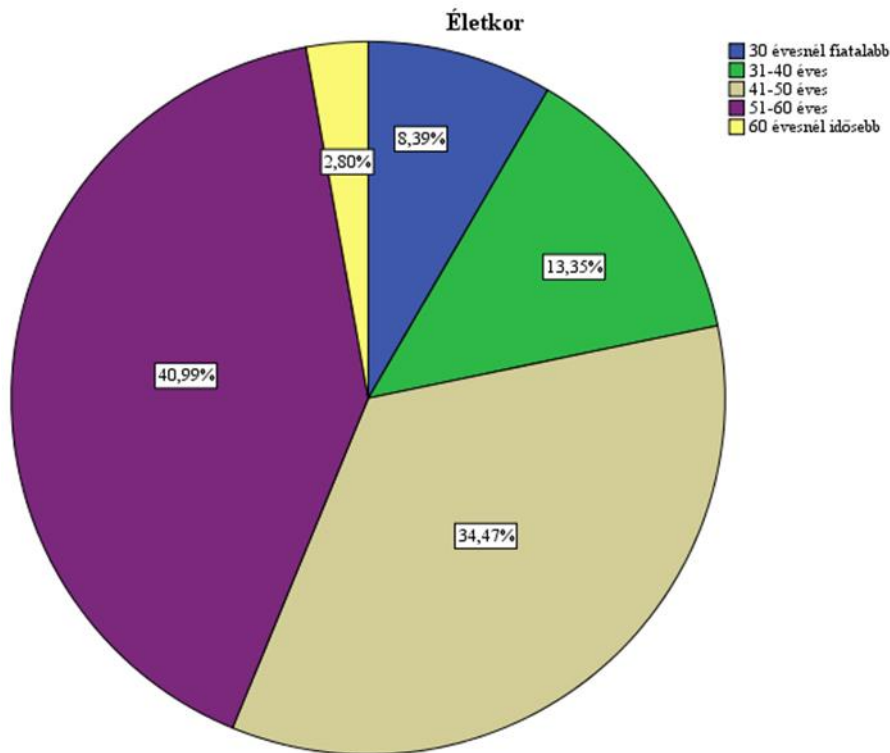
Összességében megállapítható, hogy mindenképpen a 3. klaszterbe sorolt hajléktalanoknak a legkedvezőbbek a kilátásai, mivel legnagyobb arányban még ők tudtak a munkaerőpiacon maradni, valószínűleg a magasabb iskolai végzettségük, a konszolidáltabb éjszakai pihenési lehetőségük és a rövidebb hajléktalanságban eltöltött idejüknek köszönhetően. A legesélyesebb klaszterbe tartozók jellemzői: magasabb iskolai végzettségük, nem régóta hajléktalanok, relatíve egészségesebbek, területileg vegyes eloszlásúak és a női arány felülreprezentált.

### 6.3. A Budapest Esély Nkft. segítségével készített felmérés eredményei.

#### 6.3.1. A felmérés primer vizsgálata

Az adatok feldolgozása során egyes esetekben évenként külön vizsgálatom az adatokat, más esetekben több éves összevont vizsgálatot alkalmaztam. Ezt minden esetben jelzem az adott esetben.

A válaszadók demográfiai és társadalomstatistikai megoszlása – az általános élethelyzettel kapcsolatos vizsgálat (Pirisi, at. al. 2016.a).



**3. ábra Életkori megoszlás**

A három adatfelvételi év 322 válaszadójának összesített átlagéletkora 48 év volt, a középkorú, de munkavállalói szempontból idősödőnek is mondható, korcsoportok (40-60 évesek) jelentős, 75%-ot kismértékben meghaladó aránya mellett. A fővárosi hajléktalanok közelítőleg 75-80%-a negyven évesnél idősebb, közelítőleg 50%-uk 50 évesnél idősebb. Az 50 évesnél idősebbek közfoglalkoztatásban való reprezentáltsága elmarad a korcsoport fővárosi hajléktalan népességben való reprezentáltságától, mivel a közfoglalkoztatásban dolgozók körében az 51-60 évesek jelentős (közel 40%-os) reprezentáltsága mellett, a 60 évesnél idősebbek aránya kimondottan alacsony (egészségi állapotuk és/vagy egyéb transzfer-jövedelem jogosultságuk miatt nem vesznek részt a közfoglalkoztatásban). Az átlagéletkor az adatfelvétel három éve alatt egy évvel nőtt, (2013,14-ben 47 év, 2015-ben 48 év volt), ennek oka lehet, hogy 2014-től kezdve a válaszadók között megjelentek a 60 éven felüliek. Az 50 feletti aránya a 3 év alatt több mint 5%-kal nőtt, míg a 30 alattiak aránya közel ilyen ütemben csökkent.

A válaszadók nemek szerinti megoszlását tekintve a férfiak döntő mértékű súlyával találkozhatunk. A hároméves átlagban a férfiak aránya valamivel meghaladja a kétharmadot (68%), ám az évek sorát vizsgálva megállapítható, hogy a hajléktalan nők is egyre nagyobb arányban kapcsolódnak be a közfoglalkoztatásba, arányuk 2013-2015 között egyenletesen, összesen 8%-kal nőtt. A nők egyharmad körüli jelenléte a fővárosi közfoglalkoztatásban meghaladja a hajléktalanságbeli arányukat, mivel ez az arány fővárosi szinten közelítőleg egynegyed, országosan pedig már csak egyötöd.

A válaszadók (322 fő) körében az alacsony iskolai végzettségűek magas arányával találkozhatunk (több mint felük csak 8 általánost, vagy kevesebbet végzett), kicsivel több, mint 30%-uk rendelkezik érettségit nem adó szakmai végzettséggel, mindössze 13%-uk érettségivel, körükben a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya a fél százalékot sem éri el. A fővárosi hajléktalanok körében szintén jellemző az alacsony

végzettségük magas száma, mégpedig a közfoglalkoztatásban részvevőknél jelentősebb mértékben. Az adatfelvételi éveket egyesével megvizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a 2013 és 2015 évek hasonló végzettségbeli összetételt mutatnak. Míg 2014-ben 10%-kal kisebb (48%) a 8 általánost végzettek aránya, miközben közel 8%-kal emelkedett az érettségit adó képzéseket (gimnázium, szakközépiskola) végzettek aránya (17,69%), és kis mértékben a diplomások is megjelentek a mintában (0,88%).

Mivel a közfoglalkoztatásba való bekapcsolódás előtt az ügyfelek egészségügyi alkalmassága felmérésre kerül, a közfoglalkoztatásban csak olyanok vesznek részt, akiknek egészségügyi állapota ezt lehetővé teszi. A válaszadók több mint háromnegyede nyilatkozott úgy, hogy nincs olyan betegsége, amely befolyásolná munkavégző képességét. Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben és 2015-ben sem változott érdemben a munkavégző képességet érintő betegségről beszámoló válaszadók aránya. A munkavégző képességüket leginkább befolyásoló betegségeikről beszámoló válaszadók (46 fő) által felsorolt betegségek körében legnagyobb arányban szerepeltek a szív- és érrendszeri betegségek (közel 37%-os), tüdőbetegségről 24%-uk, mozgásszervi betegségről 20%-uk mentális- és szenvedélybetegségről 11%-uk számolt be. Összesen további 9% körüli arányban kerültek nevesítésre érzékszervi megbetegedések, valamint a cukorbetegség és szövődményei. A válaszadók 96 %-ának nincs hivatalosan megállapított munkaképesség csökkenése. A vizsgálat alapján a közfoglalkoztatott hajléktalanok egészségi állapota közelítőleg azonos a nem hajléktalan foglalkoztatottak egészségügyi állapotához és sokkal jobbnak mondható a fővárosi hajléktalan népesség általános egészségi állapotánál.

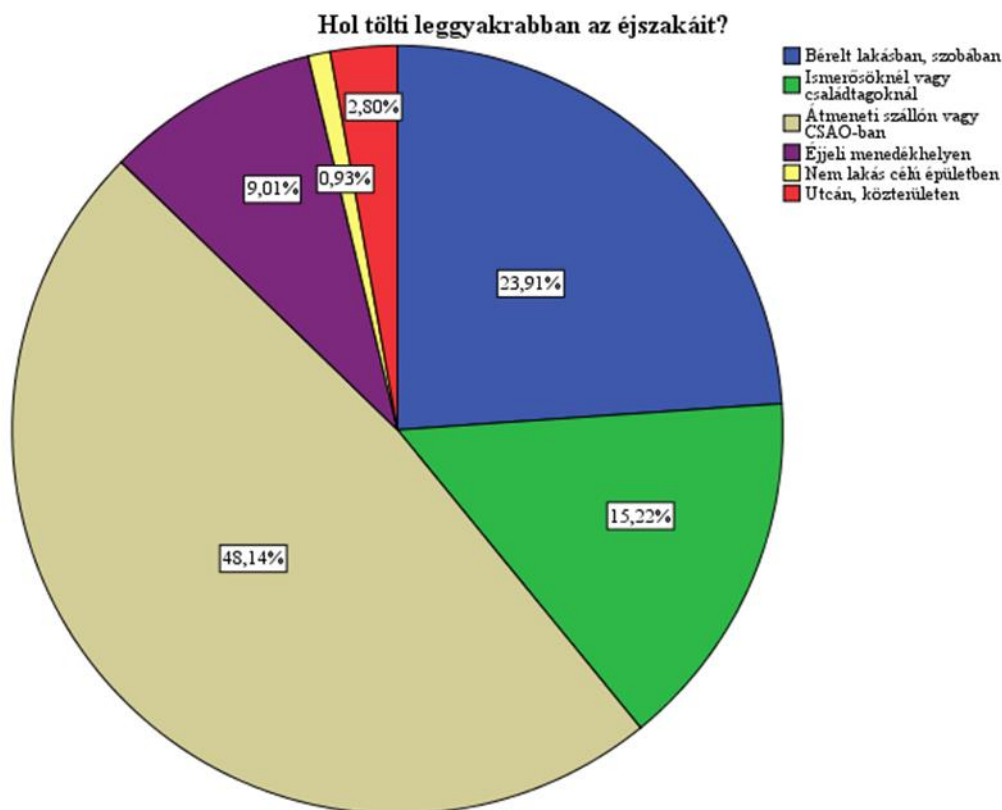
Korábbi egészségügyi felmérések szerint a fővárosi hajléktalan emberek között ugyanakkor közelítőleg 19-szeres az alkoholelvonás, 6-7-szeres az öngyilkossági kísérletek, négyszeres a depresszió aránya, mint a nem hajléktalan fővárosiak esetében. Kétszer annyi hajléktalan ember panaszkodott álmatlanságról és állandó idegességről, mint egy lakhatással rendelkező átlag budapesti. A hajléktalanok között 8,8%-os a szívinfarktus előfordulási aránya, ami három százalékponttal magasabb a fővárosi nem hajléktalan populációénál. A TBC gyakorisága nagyjából tízszer, a köhögéses panaszoké kétszer, fulladásos panaszoké háromszor nagyobb, mint a fővárosi férfi lakosság körében. Míg a fővárosi lakosság 41,7%-a, addig a hajléktalan emberek 89,9%-a dohányzott. A becsült hajléktalan népességen belül kb. 65% tekinthető alkoholistának, ez a szám a fővárosi átlagnál jóval magasabb. Nyolcszor annyi fejsérülés, ötször annyi végtagtörés fordul elő körükben, valamint kétszer annyi hajléktalan ember lát illetve hall rosszul, mint nem hajléktalan, és ötször annyian küzdenek beszédzavarral. Míg a nem hajléktalanok mindössze 0,5%-át, addig a hajléktalanok 7,4%-át zaklatják élősködők. Ha a hajléktalanok átlagos magasságát és testsúlyát összehasonlítjuk a budapesti átlagértékekkel, akkor kiderül, hogy a hajléktalanok alacsonyabb, és kisebb súlyú emberek, mint a nem hajléktalanok (Papp, 2007).

A hajléktalanok esetében nehéz a „háztartás” fogalmát értelmezni. Gyakorlatilag az életvitelszerűen együtt élőket, esetleg az életvitel során közösen gazdálkodókat érthetjük alatta.

A válaszadók közel kétharmada egyedülálló, további negyedük él együtt élettársával. A gyermekével, szülőjével, vagy más hozzátartozójával, barátjával együtt élők aránya 10% alatti. Így a háztartások átlagos lélekszáma 1,6 fő, a többtagú háztartások átlagos

lélekszáma 2,7 fő. A többtagú háztartások 62%-a két főből áll, a 3-5 főből álló háztartások aránya a több fős háztartások közelítőleg 33%-át teszik ki, az 5 főnél nagyobb háztartások aránya 12%-ra tehető. Az arányokat tekintve a fővárosi hajléktalanok körében átlagosan még ennél is magasabb az egyedülállók és alacsonyabb a többtagú háztartások aránya, ugyanis a hajléktalansághoz kapcsolódó életmód nem kedvez stabil családi, életközösségi kapcsolatok tartós fennmaradásának. A közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok körében kis mértékben magasabb a többtagú háztartások aránya, ami egyrészt a rendszeres munkajövedelem adta anyagi erőforrásokkal, stabilitással, másrészt a stabilabb lakhatási lehetőségekkel magyarázható. Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy a válaszadók háztartásainak körében 2013-ról 2014-re csökkent, majd újra nőtt az egy fős háztartások aránya – a változás 2013-15 között összesen -3%. Folyamatosan csökkent közben a többtagú háztartások átlagos lélekszáma: a vizsgálati időszakban 2,6 főről 2,1 főre.

Összességében a közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok körében kissé magasabb a többtagú háztartások aránya, mint az átlagos budapesti hajléktalan populációban, ami a rendszeres munkajövedelemmel, illetve a stabilabb lakhatási lehetőségekkel magyarázható.



4. ábra Lakhatási lehetőségek

A válaszadók (324 fő) 87%-a valamilyen stabilnak mondható lakhatási megoldással rendelkezik, többségük (közel 50%-uk) átmeneti szállón/családok átmeneti otthonában tölti éjszakáit. 24%-uk lakás, vagy szobabérleménnyel bír, 15% ismerősöknél, családtagoknál tölti éjszakáit. A stabil lakhatási lehetőséggel nem bírók (13%) közel háromnegyede éjjeli menedékhelyen alszik, a válaszadók alig 3%-a alszik

éjszaka utcán, közterületen, nem lakás célú helységben a válaszadók 1%-a tölti éjszakáit.

Ezzel szemben a fővárosi hajléktalanok közelítőleg harmada tölti éjszakáit közterületen, illetve nem lakás célú helységben (2.500-3.000 fő). További 2.000 fő éjjeli menedékhelyen alszik (szezonálisan jelentős ingadozással, tavasztól-őszig jóval többen éjszakáznak közterületen, illetve nem lakás célú helységben, mint télen). 4.400 fő, vagyis a hajléktalanok közelítőleg felének a számára áll rendelkezésre a fővárosban stabilabb lakhatási lehetőséget biztosító átmeneti szállóban/családok átmeneti otthonában férőhely.

Megállapíthatjuk, hogy a közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok jobb, stabilabb lakhatási körülmények között élnek, mint az a fővárosi hajléktalanokra általánosan jellemző.

Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva ugyanakkor megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben a válaszadók körében közel 2,5 százalékponttal nőtt az éjszakáikat az utcán, közterületen töltő, ténylegesen fedél nélküli emberek aránya. További 2 százalékos reprezentativitással megjelentek válaszadók körében az éjszakáikat nem lakás célú épületben töltők. Az éjjeli menedékhelyeken alvók aránya minimális mértékben, közel 1,5 százalékponttal nőtt. A stabil lakhatási lehetőséggel bíró válaszadók aránya összességében 5 százalékponttal csökkent. Az átmeneti szállón, vagy családok átmeneti otthonában lakók aránya 9 százalékponttal csökkent, az ismerősöknél, vagy bérlakásban/szobában lakók aránya viszont 5 százalékponttal nőtt. 2015-ben 2014-hez képest nőtt (több mint 6 százalékponttal) a szállón/családok átmeneti otthonában lakók aránya. Ezzel párhuzamosan közelítőleg ugyanennyivel csökkent az éjszakáikat éjjeli menedékhelyeken töltők aránya. A stabil lakhatási lehetőséggel bíró válaszadók aránya összességében 5 százalékponttal nőtt 2015-ben 2014-hez képest.

A szállón lakó válaszadók (136 fő) átlagosan 2 éve laknak a szállón, 37%-uk kevesebb, mint egy, további 32%-uk 1-2 éve lakik szállón. A több mint 5 éve szállón lakók aránya közelítőleg 18%-os. Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben a szállón lakó válaszadók körében az átlagos ott lakási idő közelítőleg változatlan volt, körükben jelentősen nőtt a kevesebb, mint egy éve szállón lakók aránya (21 százalékponttal), e mellett ugyanakkor az 1-2 éve szállón lakók aránya 18 százalékponttal csökkent, az ennél régebben szállón élők száma kis mértékben csökkent (4 százalékponttal).

2015-ben 2014-hez képest a szállón lakó válaszadók körében az átlagos ott lakási idő jelentős mértékben, több mint egy évvel nőtt. Körükben jelentősen csökkent (24 százalékponttal) a szállón kevesebb, mint egy éve, és jelentős mértékben (30 százalékponttal) nőtt az 1 évnél régebben, de 2 évnél kevesebb ideje szállón lakók aránya.

A válaszadók 10%-a válaszadást megelőző év telén éjszakáit utcán közterületen, vagy nem lakás célú épületben töltötte. További 12%-uk éjjeli menedékhelyen aludt. A stabilabb lakhatási megoldások valamelyikében (átmeneti szálló, ismerősnél, rokonnál lakás, illetve bérleményben lakás) 78%-uk tudott részesülni. Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben a válaszadók, a válaszadásukat megelőző év telét 6 százalékpontnyival nagyobb arányban voltak kénytelenek utcán, közterületen, illetve nem lakás célú épületben tölteni. A válaszadást megelőző tél éjszakáit éjjeli menedékhelyen töltők aránya minimális mértékben nőtt

(1 százalékponttal). A stabilabb lakhatási megoldások valamelyikében (átmeneti szálló, ismerősnél, rokonnál lakás, illetve bérleményben lakás) előző telüket töltő válaszadók aránya 8 százalékponttal csökkent. 2015-ben 2014-hez képest a válaszadók, a válaszadásukat megelőző év telét 4 százalékpontnyival kisebb arányban voltak kénytelenek utcán, közterületen, illetve nem lakás célú épületben tölteni. A válaszadást megelőző tél éjszakáit éjjeli menedékhelyen töltők aránya jelentős mértékben csökkent (közel 11 százalékponttal). A stabilabb lakhatási megoldások valamelyikében (átmeneti szálló, ismerősnél, rokonnál lakás, illetve bérleményben lakás) előző telüket töltő válaszadók aránya 14 százalékponttal nőtt. Körükben a növekedést a válaszadást megelőző telüket szállón töltők arányának kiugró növekedése (19 százalékpontos) magyarázza.

A válaszadók közel 10 %-a válaszadást megelőző év tavasztól ősziig tartó időszakának éjszakáit utcán közterületen, vagy nem lakás célú épületben töltötte. További 10 %-uk éjjeli menedékhelyen aludt ez időszakban. A stabilabb lakhatási megoldások valamelyikében (átmeneti szálló, ismerősnél, rokonnál lakás, illetve bérleményben lakás) 81 %-uk tudott részesülni. Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben a válaszadók, a válaszadásukat megelőző év tavasztól ősziig tartó időszakát 8 százalékpontnyival nagyobb arányban voltak kénytelenek utcán, közterületen, illetve nem lakás célú épületben tölteni. A válaszadást megelőző tavasztól ősziig tartó időszak éjszakáit éjjeli menedékhelyen töltők aránya kis mértékben nőtt (3 százalékponttal). A stabilabb lakhatási megoldások valamelyikében (átmeneti szálló, ismerősnél, rokonnál lakás, illetve bérleményben lakás) előző telüket töltő válaszadók aránya 12 százalékponttal csökkent. 2015-ben 2014-hez képest a válaszadók, a válaszadásukat megelőző év tavasztól ősziig tartó időszakát 6 százalékpontnyival kisebb arányban voltak kénytelenek utcán, közterületen, illetve nem lakás célú épületben tölteni. A válaszadást megelőző tavasztól ősziig tartó időszak éjszakáit éjjeli menedékhelyen töltők aránya jelentős mértékben csökkent (6 százalékponttal), közel a felére. A stabilabb lakhatási megoldások valamelyikében (átmeneti szálló, ismerősnél, rokonnál lakás, illetve bérleményben lakás) előző telüket töltő válaszadók aránya 12 százalékponttal nőtt. Körükben a növekedést a megelőző év tavasztól ősziig tartó időszakát szállón töltők arányának kiugró növekedése (14 százalékpontot meghaladó) magyarázza.

Amennyiben a válaszadók közfoglalkoztatás évében jellemző lakhatási helyzetét vizsgáljuk, a korábbi helyzetükkel összevetve (saját visszaemlékezéseik alapján), megállapítható, hogy lakhatási helyzetük a közfoglalkoztatásba való bekapcsolódásuk évében javult. Míg a válaszadás időpontjában 13 %-uk nem rendelkezett stabil lakhatási lehetőséggel, addig a válaszadásukat megelőző év tavasztól-ősziig tartó időszakában 19%-uk, a téli időszakában pedig 22 %-uk. Az éjszakákat utcán, közterületen, nem lakás célú helységben töltők aránya a válaszadók körében a közfoglalkoztatás évében, a válaszadást megelőző időszakok 10 %-os értékéről 3 % érték alá csökkent.

A válaszadóknak mindössze alig 27 %-a szokott nem hajléktalan ismerőseitől, rokonaitól segítséget kapni. Mint a válaszokból is látszik, a hajléktalanok számára a természetes támogató rendszerek nem, vagy csak nehezen elérhetőek, így a szakmai támogató rendszerek, a számukra biztosított segítő szolgáltatások szerepe és fontossága felértékelődik.

Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben a válaszadók közül közel ugyanannyian mondták, hogy szoktak nem

hajléktalan rokonaiktól, ismerőseiktől segítséget kapni. 2015-ben, 2014-hez képest jelentősen nőtt (9 százalékponttal) azoknak a válaszadóknak az aránya, akik azt mondták, hogy nem szoktak nem hajléktalan rokonaiktól, ismerőseiktől segítséget kapni.

Azoknak a válaszadóknak, akik szoktak nem hajléktalan rokonaiktól, ismerőseiktől segítséget kapni, 50 %-a anyagi támogatást kap, 37 %-t étellel, vagy étkezés biztosításával támogatják, segítséget a lakhatásban mindössze 12 %-uk kap.

Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben a rokonaiktól, ismerőseiktől segítséget kapó válaszadók körében az anyagi támogatást kapók aránya közel szinten maradt, az ételmiszer, étkezés terén való segítség 19 százalékponttal nőtt, azonban a lakhatás terén jelentkező segítséghez való hozzáférés teljesen eltűnt a válaszokból. 2015-ben, 2014-hez képest a rokonaiktól, ismerőseiktől segítséget kapó válaszadók körében az anyagi támogatást kapók aránya 14 százalékponttal, az ételmiszer, étkezés terén való segítséget kapóké 7 százalékponttal csökkent. Ugyanakkor a lakhatás terén jelentkező segítséghez való hozzáférés visszatért a válaszok körébe, a 2013-ra jellemző értéket is több mint, 4 százalékponttal meghaladva.

A szállón lakó válaszadók háromnegyede szokott segítséget kapni, ha kéri, a szálló szociális munkásától. Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben a szállón lakó válaszadók körében közel 20 százalékponttal nőtt azoknak az aránya, aki, ha kéri, a szociális munkásától segítséget szokott kapni. 2015-ben 2014-hez képest a szállón lakó válaszadók körében 12 százalékponttal csökkent azoknak az aránya, aki, ha kéri, a szociális munkásától segítséget szokott kapni.

A szállón lakó, szociális munkástól segítséget kérő és kapó válaszadók 59 %-a az ügyintézésben, további 18 %-uk ruha, ételmiszer, vagy gyógyszerbeszerzésben, 13 %-uk pedig álláskeresésben szokott segítséget kapni. 10%-uk valamilyen kommunikációs, információs eszköz használatának a lehetőségét nevezte meg, mint kapott segítséget (telefon, internet). Ki kell emelni, hogy az intézményes átmeneti lakhatás, a lakhatás biztosítása mellett, olyan szakmai támogató rendszereket is biztosít ügyfelei számára a fővárosban, amelyek a hajléktalanoknak az életvitelükben fontos segítséget jelentenek.

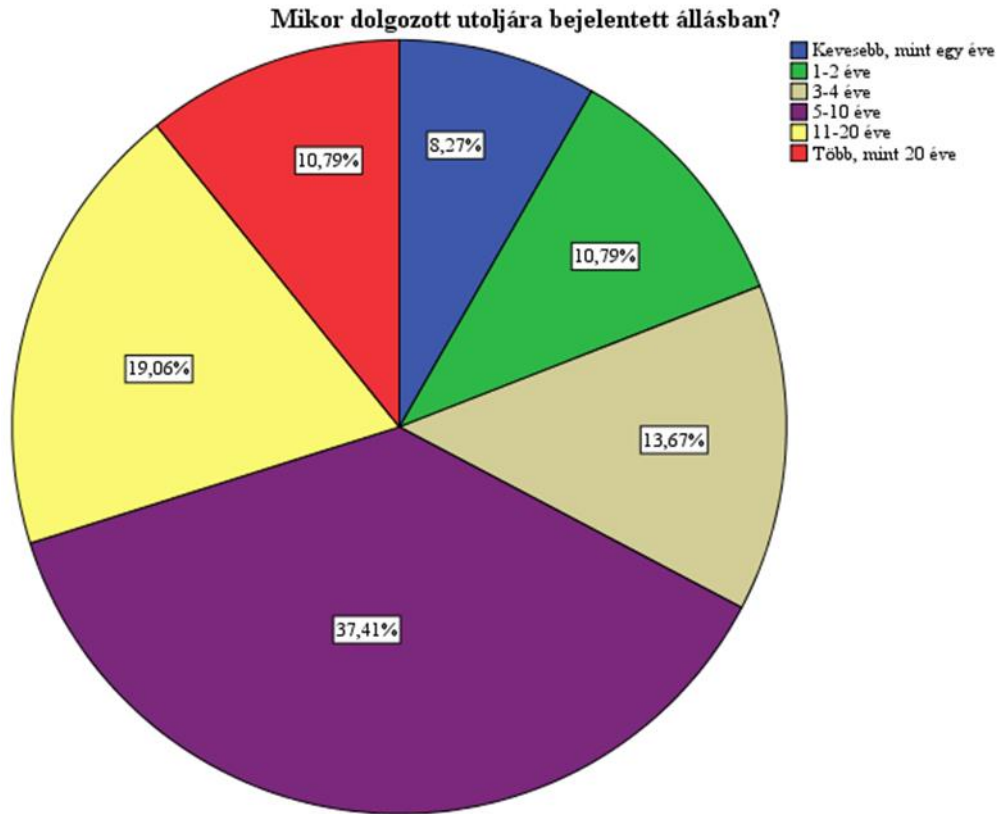
Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben a szállón lakó válaszadók körében jelentősen nőtt (24 százalékponttal) azoknak az aránya, akik ruha, ételmiszer, vagy gyógyszerbeszerzésben szoktak segítséget kapni a szállón dolgozó szociális munkásoktól, ennél kisebb mértékben nőtt azoknak az aránya, akik álláskeresésben kaptak segítséget (7 százalékponttal). A válaszadók köréből gyakorlatilag 2014-re „eltűntek” azok, akik azt mondták, hogy telefon, vagy internethasználat terén kaptak segítséget a szállón. 2015-ben 2014-hez képest a szállón lakó válaszadók körében kiugró mértékben, duplájára nőtt (87 %-ra) azoknak az aránya, akik ügyeik intézésében szoktak segítséget kapni a szállón dolgozó szociális munkásoktól, e mellett mindössze 6-6 százalék körüli értéket ért már el csak azoknak az aránya, akik álláskeresésben, illetve ruha, ételmiszer, vagy gyógyszerbeszerzésben vették igénybe a szociális munkások segítségét.

A közfoglalkoztatásban részt vevő hajléktalan személyek nem szerinti megoszlása tehát a budapesti hajléktalan populációhoz hasonló, ám korukat, végzettségüket és



egészségi állapotukat tekintve az átlagosnál kedvezőbb helyzetben vannak. Lakhatási helyzetük is kedvezőbb, ezért nagyobb, több személyes háztartásokban élnek.

### A válaszadók munkaerő-piaci pozíciója – A munkaerő-piaci helyzettel kapcsolatos (2.) hipotézis vizsgálata



5. ábra Utolsó bejelentett munka óta eltelt idő

A 278 válaszadó átlagosan közel 9 éve dolgozott utoljára bejelentett, nyílt munkaerő-piaci állásban. Körükben, több mint kétharmados arányban voltak (67%-ot meghaladó arányban) azok, akik több mint 5 éve nincsenek jelen a nyílt munkaerőpiacon. 30%-uk 10 évnél régebben dolgozott utoljára bejelentett munkaviszonyban. Az utoljára két évnél kevesebb ideje bejelentett állásban dolgozók mindössze a válaszadók közelítőleg ötödét teszik ki. Az utoljára egy éven belül bejelentett állással rendelkezők a válaszadók kevesebb, mint egytizedét adják, ezek döntő része valamilyen stabilabb lakhatási lehetőséggel bír. Megállapítható, hogy a közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok a rendszeres, nyílt munkaerő-piaci munkalehetőségekhez tartósan nem férnek hozzá.

Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy az 5-10 éve nem dolgozók aránya 8%-kal nőtt, a 10 évnél régebben nem dolgozók aránya 7%-kal csökkent. Ugyanakkor 4,35%-ról 17%-ra nőtt a több mint 20 éve nem dolgozók aránya. Az egy évet meg nem haladóan nem dolgozók 2013-ban és 2015-ben mért 5% körüli mértékhez képest, 16,28% volt 2014-ben. A három év alatt az átlagos nyílt munkaerő-piactól való távollét 7,5 évről 10 évre nőtt.

Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy nem figyelhető meg egyértelmű tendencia abban, hogy a közfoglalkoztatottak dolgoztak-e korábban a Budapest Esélynél. 2013-ban azok voltak többségben, akik igen, 2014-ben azok, akik nem (mindkét évben kétharmad-egyharmad körüli volt az arány). 2015-ben ez a mutató a három év átlagát, a fele-fele arányt érte el.

A vizsgálati időszakban 45-53% között mozgott azok aránya, akik legalább esetenként végeztek alkalmi munkát. Az alkalmi munkavégzés 2013-ban csak negyedrészen, a következő években nagyjából harmadrészen történt bejelentett formában, de összességében még így is az alkalmi munkát 70% körüli mértékben feketén végzik. Ugyanakkor a válaszadók (túlnyomórészt fekete) alkalmi munkákhoz való hozzáférése sokkal jobbnak mondható, mint a bejelentett, nyílt munkaerő-piaci munkaviszonyhoz.

A fővárosi hajléktalanoknak mindössze 18%-a dolgozik rendszeres munkajövedelemért, és döntő részük valamilyen stabilabb, állandóbb lakhatási lehetőséggel bír (többségük átmeneti szállón lakik). A fővárosi hajléktalanszállókon élők kisebb része rendszeres munkajövedelemért dolgozik (30-37%), hasonló arányban találhatók köztük alkalmi munkából élők. A fővárosi hajléktalanokra általánosan jellemző a nyílt munkaerő-piaci, legális, rendszeres munkalehetőségekből való tartós kiszorulás, ezért a közmunka keretében való foglalkoztatásnak döntő többségük esetében nincs egyéb munkaerő-piaci alternatívája. Tehát a nyílt munkaerő-piaci lehetőségek (illetve azok elérésének hiánya miatt), a fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok a rendszeres, stabil, bejelentett és biztosított munkavégzés elérése szempontjából érdemileg jobb foglalkoztatási pozícióban vannak, mint a nem dolgozó, illetve rendszertelen és nem bejelentett alkalmi munkát végző, vagy gyűjtögetésből, kéregetésből élő sorstársaik.

A válaszadók közül az alkalmi munkát végzők, több mint 85%-nak két éven belül, közel kétharmaduknak egy évnél rövidebb ideje volt alkalmi munkája, míg valamivel több, mint 5%-uk öt évnél hosszabb ideje nem végzett alkalmi munkát. A két éven belül alkalmi munkát végzők aránya az adatfelvételi évek alatt egyenletesen nőtt (79,25%, 87,5% és 92,68%). Az egy éven belül alkalmi munkát végzők aránya hasonlóan emelkedett (47,17%, 75% és 78,05%). Ugyanakkor az alkalmi munkát végzők száma évről évre csökkent – 3 év alatt 53-ról 41 főre.

A vizsgált években a válaszadók munkaerő-piaci pozíciója rosszabbodott, a közfoglalkoztatás nem funkcionált tranzit foglalkoztatásként. Számos új ügyfél vonódott be a közfoglalkoztatásba, és emelkedett az extrém hosszan, tíz évnél régebben az elsődleges munkaerő-piacon nem foglalkoztatottak száma is.

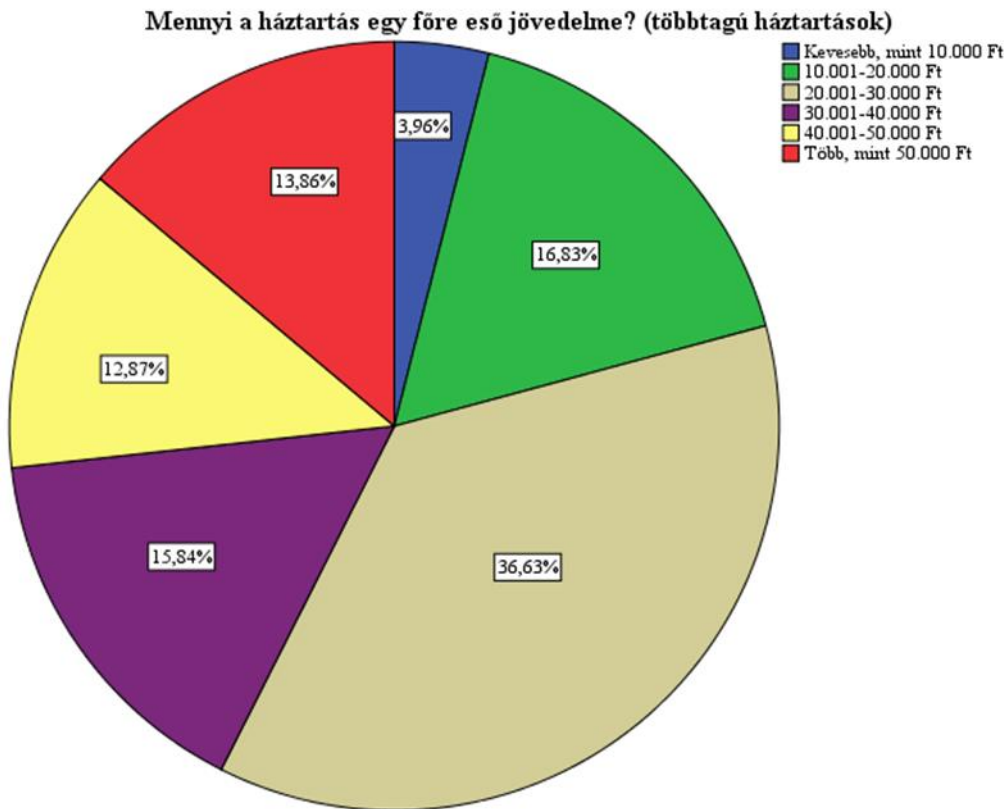
A fenti adatokból kitűnik, hogy a fővárosi hajléktalanokra általánosan jellemző a nyílt munkaerő-piaci legális és rendszeres munkalehetőségekből való tartós kiszorulás, ezért a közmunka keretében való foglalkoztatásnak döntő többségük esetében nincs egyéb munkaerő-piaci alternatívája. Ebben a vizsgált és az átlagos hajléktalan populáció hasonló jellemzőkkel bír.

### **Háztartás és jövedelem – A közfoglalkoztatásból származó jövedelem jelentőségével kapcsolatos (3.) hipotézis vizsgálata**

A többtagú háztartásban (101 háztartás) élő válaszadók háztartásainak átlagjövedelme 80.815 Ft volt. Közelítőleg 41%-nak az összes jövedelme nem haladta meg a havi 60.000 forintot. Valamivel kevesebb, mint 35% összes havi jövedelme 60 és 100 ezer forint közé esett, míg a 100.000 forintot, a többtagú háztartások nem egészen 23%-ban haladta csak meg, az összes jövedelem. A többtagú háztartásban élő válaszadók háztartásainak havi átlagjövedelme, amennyiben a válaszadók nem dolgoznának a közfoglalkoztatásban kevesebb, mint 39.000 Ft lenne, vagyis jelentős mértékben visszaesne. A többtagú háztartások közel 61%-ának a havi összes jövedelme nem haladná meg a 40.000 Ft-ot.

Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben jelentősen nőtt a többtagú háztartásban élő válaszadók háztartásainak átlagjövedelme (közel 10 ezer forinttal), azonban a 60.000 forintnál kevesebb összes jövedelemmel rendelkező háztartások aránya érdemben nem változott, azonban a 100.000 Ft-nál több összjövedelemmel rendelkező háztartások aránya nőtt (közel 8 százalékponttal), míg a 60-100 ezer forint közötti összjövedelemmel rendelkező háztartások aránya közelítőleg ugyanennyivel csökkent. 2015-ben 2014-hez képest csökkent a többtagú háztartásban élő válaszadók háztartásainak átlagjövedelme (több mint 6 ezer forinttal, de még 3 ezer forinttal meghaladta a 2013. évre jellemző átlagértéket. A 60.000 forintnál kevesebb összes jövedelemmel rendelkező háztartások aránya érdemben nem változott (40 százalékhoz közeli értéket tapasztalhattunk), a 100.000 Ft-nál több összjövedelemmel rendelkező háztartások aránya és a 60-100 ezer forint közötti összjövedelemmel rendelkező háztartások aránya is közelítőleg ugyanannyi volt, mint 2014-ben.

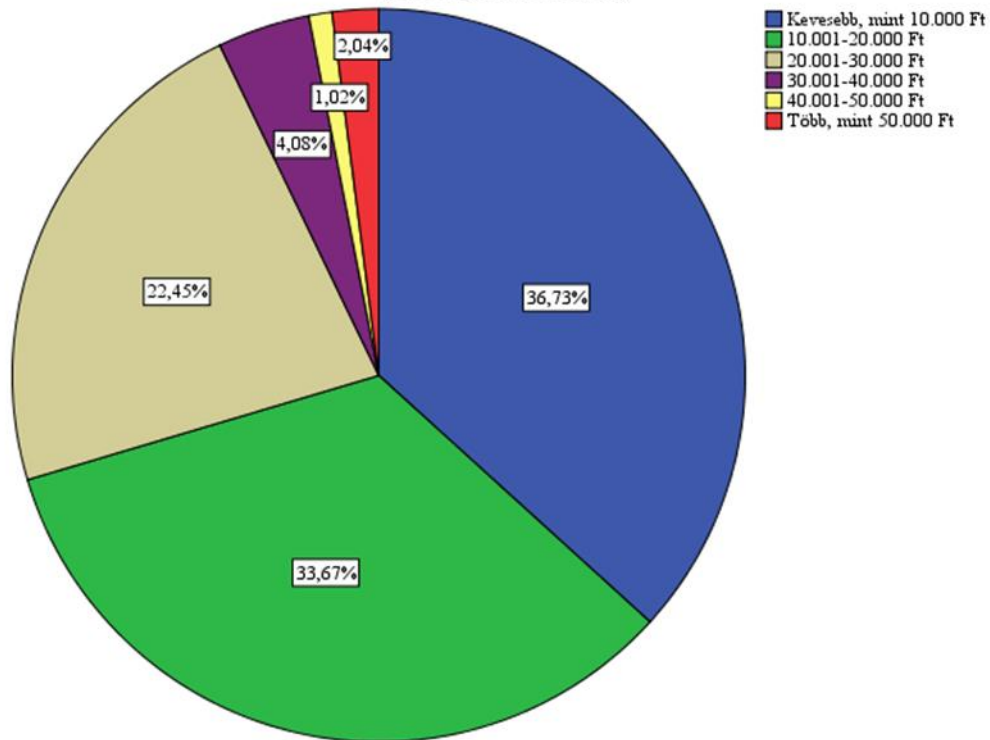
2013-15 között a háztartások átlagjövedelme erősen ingadozott: egy jelentősebb növekedést követően jelentősebben csökkent. Ez a három év alatt összesen +3000 Ft-ot jelentett. A vizsgált időszakban 10%-kal nőtt a 100 ezer Ft feletti összjövedelemmel bíró háztartások aránya, 6%-kal a 40-60 ezer Ft közötti jövedelműeké, így ebbe a két kategóriába tartozók 2015-ben a háztartások 24%-át, illetve 38%-át tették ki. Ugyanakkor a középső, 60-80 ezer Ft-os és a 80-100 ezer Ft-os sávokban 7-7%-os csökkenés következett be ebben az időszakban, így 2015-ben 60-100 ezer forintot a háztartások összesen 29,4%-a szerzett. Valamelyest, 2,2%-kal csökkent a legalacsonyabb, 20 ezer t alatti sávba tartozó háztartások aránya is, 2015-ben a vizsgált háztartások alig 6%-a tartozik ide.



6. ábra Egy főre jutó jövedelem

A több fős háztartásban élő válaszadók háztartásainak egy főre eső jövedelme átlagosan alig haladja meg a 33.000 Ft-ot, és a háztartások közel 58%-ának az egy főre eső jövedelme a 30.000 forintot sem haladja meg, míg 50.000 Ft feletti egy főre eső jövedelemmel pedig a háztartások kevesebb, mint 14%-a rendelkezik. Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben a többszemélyes háztartásban élő válaszadók háztartásainak egy főre eső jövedelmi átlaga 2.800 Ft-al lett kevesebb. A 20.000 Ft, vagy annál kevesebb egy főre jutó jövedelemmel rendelkező háztartások aránya több, mint 13 százalékponttal nőtt 2013-hoz képest, míg a 30.000 forintos, vagy annál magasabb egy főre jutó jövedelemmel rendelkező háztartások aránya közel 10 százalékponttal csökkent. 2015-ben, 2014-hez képest, több mint 7 ezer Ft-al nőtt a többtagú háztartások egy főre jutó jövedelme. Miközben a többtagú háztartások átlagos összjövedelme 2015-ben visszaesett 2014-hez képest, egy főre jutó jövedelmük átlaga mégis jelentős mértékben nőtt. Fontos rámutatni ennek a dimenzióknak a vizsgálatánál, hogy 2013-ban a többtagú háztartások átlagos lélekszáma 2,6 fő volt, mely 2014-re 3,2 főre nőtt, 2015-ben viszont jelentős csökkenést mutatva 2,1 főre esett vissza. Vagyis a többtagú háztartások egy főre jutó átlagos jövedelmének jelentős, 2015-ben tapasztalható emelkedését alapvetően az magyarázza, hogy a többtagú háztartásokban kevesebb főre kellett a jövedelmet „szétosztani”, mint 2014-ben, vagy akár 2013-ban.

**Ha nem dolgozna közfoglalkoztatásban, mennyi lenne a háztartás egy főre eső jövedelme?  
(többtagú háztartások)**

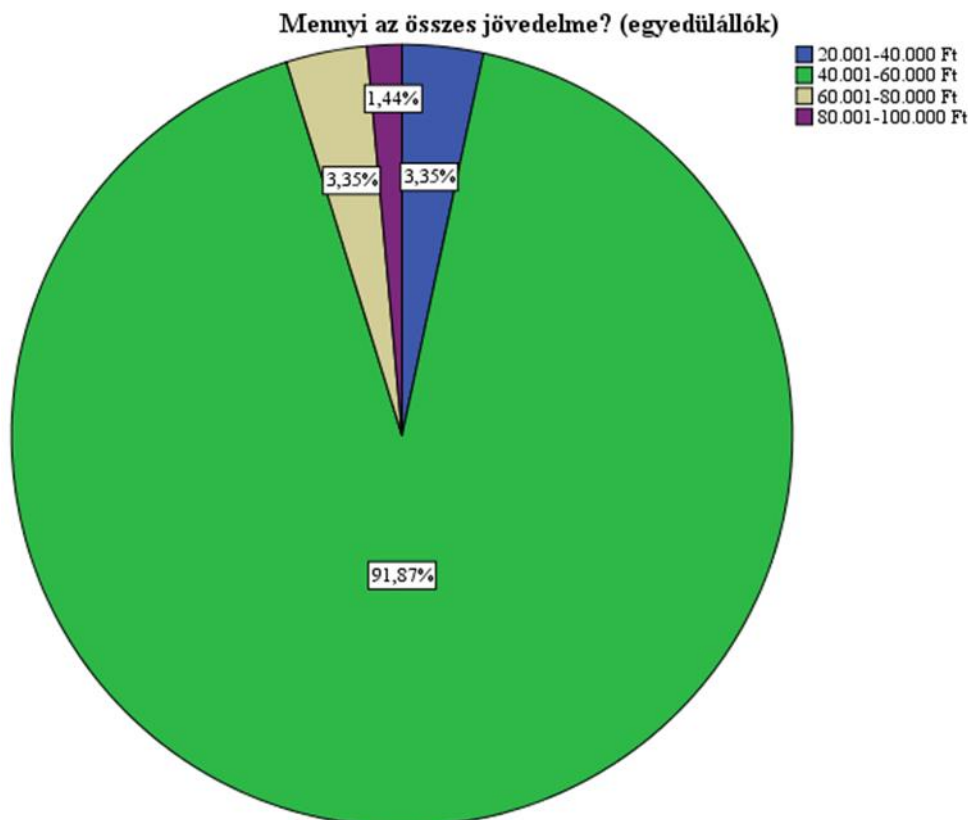


**7. ábra Egy főre jutó jövedelem közfoglalkoztatás nélkül**

A több fős háztartásban élő válaszadók háztartásainak egy főre eső jövedelme, a válaszadók közfoglalkoztatásban való részvétele nélkül átlagosan mindösszesen 15.221 forint lenne. A háztartások közel 37%-ában az egy főre jutó jövedelem nem haladná meg a 10.000 forintot, további 34%-ában a 20.000 forintot. Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállapíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben a többszemélyes háztartásban élő válaszadók háztartásainak, a válaszadó közfoglalkoztatásban való részvétele nélkül, egy főre jutó becsült jövedelmi átlaga közel azonos lenne. Azonban 2013-hoz képest 2014-ben közel 20 százalékponttal nőtt azoknak a válaszadóknak az aránya, amelyeknél a válaszadó közfoglalkoztatásban való részvétele nélkül a válaszadó háztartásának becsült egy főre eső jövedelme nem haladná meg a 20.000 forintot. 2015-ben, 2014-hez képest a válaszadó közfoglalkoztatásban való részvétele nélkül, háztartásának egy főre jutó becsült jövedelmi átlaga kis mértékben növekedett. E mellett jelentősen csökkent azon válaszadóknak az aránya (12 százalékponttal), amelyeknél a válaszadó közfoglalkoztatásban való részvétele nélkül a válaszadó háztartásának becsült egy főre eső jövedelme nem haladná meg a 20.000 forintot, de arányuk a 2013-as értéket, még mindig jelentősen meghaladja.

Megállapíthatjuk, amennyiben a válaszadó nem dolgozna a közfoglalkoztatásban, a több fős háztartások esetében az egy főre eső havi jövedelmük átlagosan kevesebb, mint a felére esne vissza. A háztartások 76 %-ában, az egy főre jutó jövedelem csökkenése meghaladná a 10.000 forintot, ezen belül, 31 %-uknál a 20.000 forintot is (100 válaszadó, átlag: 17.827 Ft-os csökkenés). Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállapíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben a többszemélyes háztartásban élő válaszadók háztartásainak egy főre eső kieső jövedelmének átlaga,

amennyiben a válaszadó nem venne részt közmunkában, 2 ezer forinttal csökkenne. Az egy főre jutó jövedelem tekintetében azon háztartások aránya, ahol az egy főre jutó jövedelem kiesés 10.000 forintnál kevesebb lenne 14 százalékponttal nőtt. 2015-ben a válaszadó közfoglalkoztatásban való részvétele nélkül, háztartásának egy főre jutó becsült kieső jövedelmének átlaga 5 ezer forinttal lenne több, mint 2014-ben. Az egy főre jutó jövedelem tekintetében azon háztartások aránya, ahol az egy főre jutó jövedelem-kiesés 10 ezer forintnál kevesebb lenne, kiugró mértékben csökkent, 32 százalékponttal. Azon válaszadói háztartások aránya, ahol az egy főre jutó becsült jövedelem-kiesés 10 és 20 ezer forint közé esne, 7 százalékponttal, míg azoké, ahol az egy főre jutó becsült kiesés mértéke meghaladná a 20 ezer forintot is, 25 százalékponttal, csaknem a duplájára nőtt.



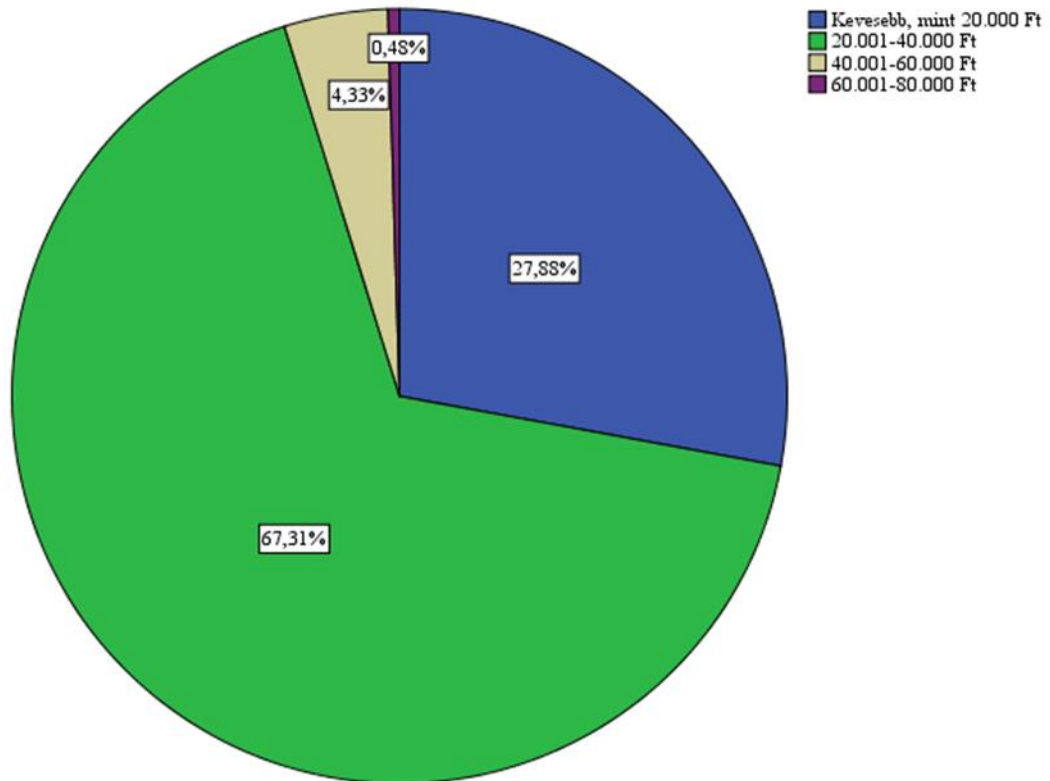
**8. ábra Egyedülállók jövedelme**

Az egyedülálló válaszadók (209 fő) esetében az átlagjövedelem közel 51.200 forint volt, a válaszadók közel 92%-nak összes jövedelme 40.001-60.000 forint közé esett (Ez megfelel a közmunkából származó havi jövedelem mértékének, bár sok válaszadó csak közelítőleg tudta megmondani, hogy mennyit keres). Jellemző tehát, hogy a válaszadók a közmunkából származó jövedelmükön kívül más bevételi forrással nem rendelkeztek.

Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben az egyedülálló válaszadók átlagjövedelme 1.800 forinttal nőtt. 2015-ben az egyedülálló válaszadók átlagjövedelme, 2014-hez képest gyakorlatilag nem változott. Mindhárom évben egyaránt a válaszadók valamivel több, mint 90 %-ának jövedelme esett 40.001 és 60.000 forint közé. Ennek az a magyarázata, hogy a közmunkavégzés révén elérhető jövedelem ebbe a jövedelmi kategóriába esik. Viszont ez arról is

árulkodik, hogy a válaszadók, több mint 9 tizedének a közmunkán kívül nincs semmilyen más addicionális jövedelem forrása.

**Ha nem dolgozna közfoglalkoztatásban, mennyi lenne az összes jövedelme? (egyedülállók)**



**9. ábra Egyedülállók jövedelme közfoglalkoztatás nélkül**

Az egyedülálló válaszadók esetében, amennyiben nem dolgoznának a közfoglalkoztatásban, az átlagjövedelmük kevesebb, mint 20.000 forint lenne mindössze. A válaszadók 96%-nak összes jövedelme kevesebb lenne 40.000 forintnál (ez azt mutatja, hogy szinte kizárólagosan csak a segélyre számítanának, mint bevételi forrásra, ha nem dolgoznának a közfoglalkoztatásban).

Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállapíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben az egyedülálló válaszadók becsült jövedelmének átlaga, amennyiben nem dolgoznának a közfoglalkoztatásban, közelítőleg 2.000 forinttal lenne kevesebb. Azon egyedülálló válaszadók aránya, akiknél a becsült jövedelem kevesebb, mint 20.000 forint lenne a közfoglalkoztatásban való részvétel nélkül, közel 13 %-kal nőtt, 2014-hez képest. 2015-ben az egyedülálló válaszadók becsült jövedelmének átlaga, amennyiben nem dolgoznának a közfoglalkoztatásban, közelítőleg 2.000 forinttal lenne több, így ez gyakorlatilag megfelel a válaszadók által 2013-ban becsült jövedelmi átlagnak. Azon egyedülálló válaszadók aránya, akiknél a becsült jövedelem kevesebb, mint 20.000 forint lenne a közfoglalkoztatásban való részvétel nélkül, közel 13 %-kal csökkent 2014-hez képest, így e mutató tekintetében is közelítőleg megismétlődött a 2013-as évben mért érték.

Az egyedülálló válaszadók esetében, amennyiben nem dolgoznának a közfoglalkoztatásban, a negatív jövedelmkülönbség átlaga megközelítené a 32.000 forintot. Mindössze 8 %-uk esetében lenne a negatív jövedelmkülönbség 20.000 forint, vagy annál kevesebb.

Az éves adatfelvételek értékeit különválasztva megállapíthatjuk, hogy 2013-hoz képest 2014-ben az egyedülálló válaszadók, a közfoglalkoztatásban való részvétel nélkül, átlagosan közelítőleg 3.500 forinttal több kieső jövedelmet becsültek volna a maguk számára. Azon egyedülálló válaszadók aránya, akiknél a közfoglalkoztatás nélkül, a kieső jövedelem átlaga, több mint 30.000 forint lenne, 15 százalékponttal nőtt.

2015-ben 2014-hez képest az egyedülálló válaszadók által becsült, közfoglalkoztatásban való részvételük nélkül elérhető jövedelem átlaga 2 ezer forinttal csökkent. Azon egyedülálló válaszadók aránya, akiknél a közfoglalkoztatás nélkül, a becsült kieső jövedelem átlaga, több mint 30.000 forint lenne, 12 százalékponttal csökkent 2014-hez képest.

Megállapítható, hogy a közfoglalkoztatásban való részvétel lehetősége nélkül mindaz egy, mind a többtagú háztartások esetében a jövedelem nagyon jelentős visszaesésével lehetne számolni. A passzív ellátások, segélyek igénybevétele sem tudná pótolni a közfoglalkoztatásból származó, kieső jövedelmet (a fővárosi hajléktalanoknak mindössze 11 %-a részesül rendszeres nyugdíjszerű ellátásban). Mindehhez hozzá kell tenni, hogy a nyílt-munkaerőpiac elérése lényegében a válaszadói kör szempontjából nem tekinthető realitásnak, ezért a közfoglalkoztatásból való kiesést követő jövedelemcsökkenést valószínűleg nem tudnák a nyílt munkaerő-piacról származó munkajövedelemmel pótolni. A jövedelem-kiesés pótlására időszakosan az alkalmi (fekete) munkavégzés kínálna lehetőséget, azonban ez mind a rendszertelenséget, mind a bizonytalanságot tekintve nem jelentené a közfoglalkoztatásban való részvétel valós alternatíváját a válaszadói kör számára.

Összegezve megállapítható, hogy:

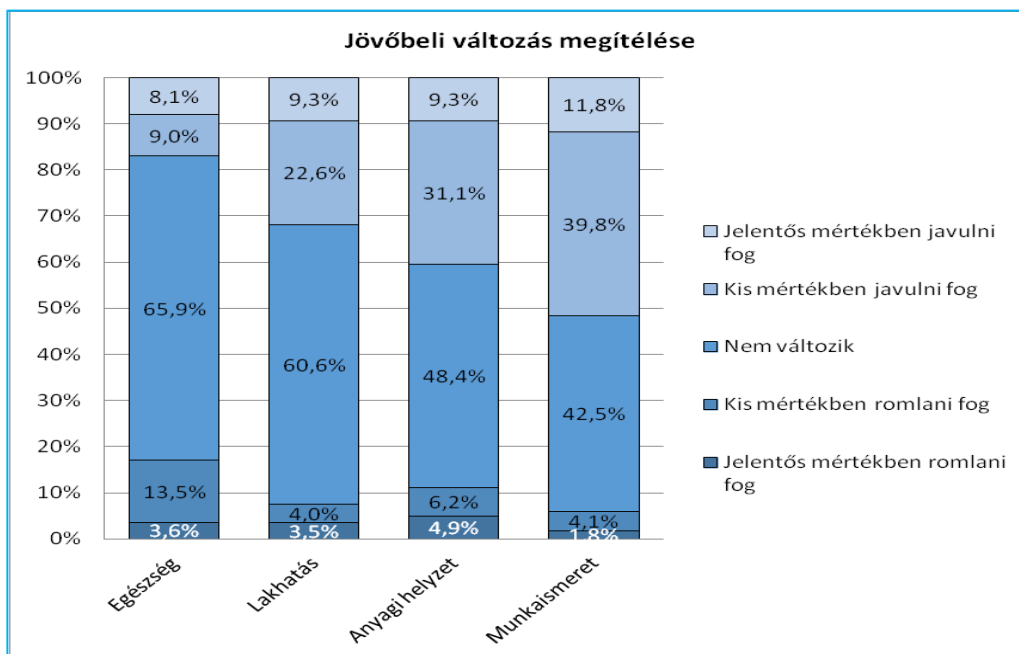
- A fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok általános szociális, lakhatási, életviteli, jövedelmi lehetőségei, valamint egészségi állapotuk szempontjából jobb helyzetben vannak, mint az a fővárosi hajléktalanokra általában jellemző.
- A fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatáshoz való hozzáférési esélye alacsony szintű, ezért a közfoglalkoztatás döntő többségük számára, a rendszeres és bejelentett jövedelemszerző tevékenység egyedüli legálisan elérhető formája.
- A fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok közfoglalkoztatásból származó jövedelme havi (háztartási) bevételeik jelentős részét adja, amennyiben ettől eselnének más forrásokból (pl. segélyek igénybevétele, alkalmi munka), esetlegesen és csak jóval szerényebb havi bevételekkel rendelkeznének.

### **6.3.2. A felmérés klaszter analízis segítségével történő vizsgálata**

A közfoglalkoztatásban való részvétellel kapcsolatos várakozások és az életvitel alakulásával kapcsolatos rövid távú jövőkép összefüggései.



A közfoglalkoztatásba bekapcsolódó fővárosi hajléktalan emberek körében az életvitel várható alakulásával kapcsolatos attitűdök mérése a 2014-es adatfelvétellel kezdődött, majd a 2015-ös adatfelvételnél is folytatódott a Budapest Esélynél. Négy, egy éves időtávra vonatkozó várakozásokkal kapcsolatos változót alkalmaztunk a kérdőíves felmérésben (anyagi helyzet, lakás helyzet, egészségi állapot, munkavállaláshoz szükséges ismeretek alakulása). Az attitűd mérésekre vonatkozó kérdéseket is tartalmazó beérkezett kérdőívek száma összesen 232 volt.



### 10. ábra Attitűd-csoportok az egyéves jövőkép mentén

Értékelhető válaszadók száma = 221-226 fő

A fenti diagram mutatja a válaszadók jövőbeli helyzetének megítélésével kapcsolatos attitűdjeik megoszlását az említett 4 dimenzió mentén. Első ránézésre is látható, hogy legtöbben nem várnak változást, vagy inkább javulást várnak ezen változók mentén.

Az egészségügyi állapot változásával kapcsolatban a válaszadók közel 70 százaléka stagnálást vár, kb. ugyanannyian várnak kismértékű romlást és javulást (közelítőleg 10 százalékkal), emellett pedig több mint kétszer annyian várnak jelentős mértékű javulást, mint jelentős mértékű romlást. A válaszadók 17 százaléka számított az elkövetkező egy évben egészségügyi állapotának valamilyen mértékű romlására, ezen belül 4 százalékkal jelentős mértékű romlásra.

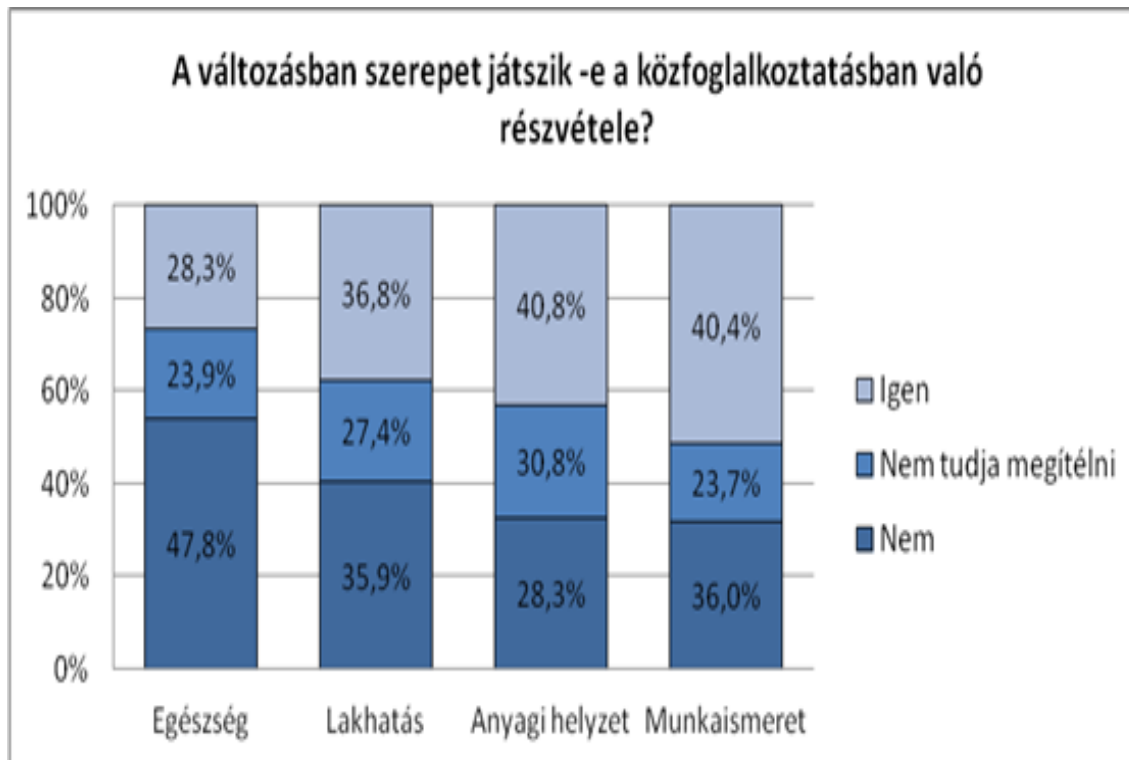
A lakhatási helyzet tekintetében jóval többen várnak kismértékű javulást az egészségügyi állapotukhoz képest. Javulásra a válaszadók 31 százaléka számított, és 9 százalékkal jelentős mértékű javulásra. Emellett - az egészségügyi állapotra vonatkozó kérdéshez hasonlóan - 60 százalékkal válaszolt úgy, hogy lakhatási helyzetük az elkövetkező egy évben nem fog érdemben változni.

Legtöbben javulást egyértelműen az anyagi helyzetükben és a munkaismeretükben várnak. Az anyagi helyzet tekintetében javulásra a válaszadók jelentős, 40 százaléka számított, és 9 százalékkal jelentős mértékű javulást vár. Munkaismeretük bővülésére

pedig már a válaszadók fele (50 százalék) számított, 12 százalékuk pedig jelentős mértékű bővülést remél.

A vizsgálat során kérdés volt, hogy az előző négy jövőbeli helyzetet mérő változóra a megkérdezett szerint vajon hatással van-e a közfoglalkoztatásban való részvétele?

Az eredmények a következő diagramban foglalhatók össze:



**11. ábra A közfoglalkoztatás szerepe a jövőkép alakulásában**

Értékelhető válaszadók száma = 218-226 fő

A válaszadók legnagyobb része (48 százaléka) úgy gondolta, hogy egészségügyi állapotára van a legkevésbé hatása a közfoglalkoztatásban való részvételének, míg leginkább (40-40 százalék) anyagi helyzetük és munkaismeretük változása tekintetében tulajdonítottak a közfoglalkoztatásnak szerepet. A lakhatási helyzetre vonatkozóan a válaszadók igen megosztottak, hasonló aránnyal választották az igen-nem válaszlehetőséget (37-36 százalék).

A megoszlások elemzése után alkalmazott többváltozós matematikai eljárások segítségével a két változó szett mögött meghúzódó összefüggések vizsgálata valósult meg.

Adatredukciós technikaként egy-egy fő komponens-elemzés került alkalmazásra az előzőekben ismertetett kérdésekre.

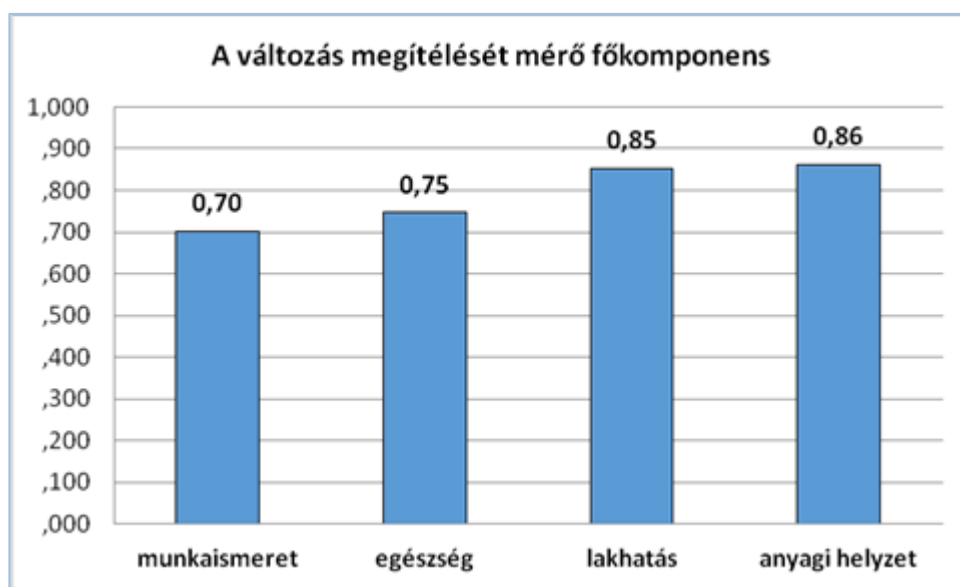
A főkomponens-elemzés többváltozós statisztikai eljárás, mely az adatredukciós módszerek közé sorolható. Lényege, hogy egy nagy adathalmaz – melynek változói kölcsönös kapcsolatban állnak egymással – dimenzióit lecsökkentse, miközben a jelen lévő varianciát a lehető legjobban megtartja. Előnye, hogy nagy adathalmaz esetén

annak dimenzióit csökkenti, miközben a jelen lévő varianciát a lehető legjobban megtartja, az információ veszteséget minimalizálja.

Az adathalmaz lehetségesen korreláltható, tehát kölcsönös kapcsolatban álló változóit lineárisan korrelálatlan változók értékészletévé alakítja át, melyeket főkomponenseknek nevezünk. A főkomponensek által képesek vagyunk az adat belső struktúráját feltárni oly módon, hogy az a legjobban magyarázza az adathalmaz szóródását. A főkomponens-analízis tehát egy alacsonyabb dimenziójú képet szolgáltat a többváltozós adathalmazról a felhasználó számára.

Jelen kutatásban az adathalmaz nagysága és összetett struktúrája tette szükségessé a főkomponens-elemzés alkalmazását.

A következő ábra a változás megítélését mérő változókból alkotott főkomponenst kívánja szemléltetni:



**12. ábra A változás megítélését mérő főkomponens**

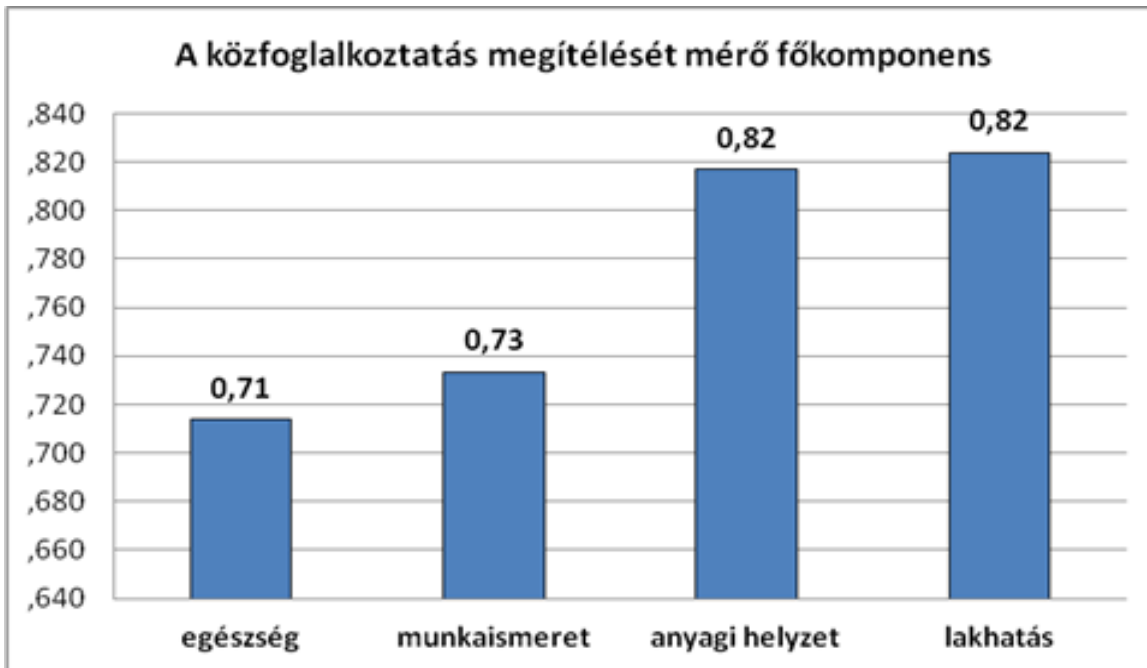
Értékelhető válaszadók száma = 221-226 fő

A főkomponens-elemzés lehetséges a változótérben, mivel a változók kommunalitásai, súlyaik jók (0,25 feletti), az illeszkedés megfelelő. A főkomponens által megőrzött információ mennyiség 63 %.

Az anyagi helyzet változását és a lakhatás változását mérő változó vett részt leginkább a főkomponens létrejöttében. A létrejött főkomponensünk értelmezésénél szem előtt kell tartanunk, hogy minél alacsonyabb egy adott kérdezett score-száma, annál inkább pozitívabb várakozásai vannak az elkövetkező egy évre, ebből adódóan minél magasabb a score-száma, annál inkább negatívan ítéli meg várható helyzetét.

Ezt követően a közfoglalkoztatás hatásának megítélését mérő változókból is létrehozásra került egy főkomponens. Főkomponens elemzés szintén lehetséges a változótérben, mivel a változók kommunalitásai jók (0,25 feletti), az illeszkedés megfelelő. A főkomponens által megőrzött információ mennyiség 60%.

Az közfoglalkoztatás szerepét az anyagi helyzet változásában mérő változó és a közfoglalkoztatás szerepét a lakhatás változásában mérő változó vett részt leginkább a főkomponens létrejöttében mely a következőképpen szemléltethető:



**13. ábra A közfoglalkoztatás megítélését mérő főkomponens**

Értékelhető válaszadók száma = 218-226 fő

Ez a főkomponens az előzőhöz képest fordítva áll, ami azt jelenti, hogy minél alacsonyabb egy adott kérdezett score-száma, annál inkább úgy gondolja, hogy a közfoglalkoztatásnak nem lesz szerepe helyzetének változásában, ebből adódóan minél magasabb valakinek a score-száma, annál inkább úgy gondolja, hogy a közfoglalkoztatás alapvető szerepet fog játszani helyzetének alakulásában.

Mindezek után egy többváltozós lineáris modell létrehozása valósult meg, ezen belül első sorban e két főkomponens viszonyának korrelációval való vizsgálata. Pearson féle korreláció lett alkalmazva, mivel kvázi magas mérési szintűek főkomponenseink. A korreláció szignifikáns, értéke  $-0,432$ , tehát közepes erősségű, ellentétes irányú összefüggésre jutunk. Azonban, ha visszaemlékszünk a változást mérő főkomponensnél a kis érték a pozitív változást, míg a közfoglalkoztatás megítélésénél ellenkezőleg, a közfoglalkoztatás csekély hatását jelentette. Tehát azt mondhatjuk, hogy aki javuló tendenciát vár az úgy is gondolta, hogy a közfoglalkoztatás összességében segíti őt.

A komplex lineáris modell létrehozásához ezek után lineáris regresszió került alkalmazásra, mely során kontrollváltozónak az iskolai végzettséget, a nemet és a kort mérő változók kerültek bevonásra. A modell szignifikáns lett, 24 százalékos megmagyarázott hányaddal, azonban a kontrollváltozók közül csupán az életkort mérő változó mutatott szignifikáns hatást, csökkentve a közfoglalkoztatás hatását a változás megítélésére ( $-0,420$ -ról  $-0,400$ -ra csökkent a Beta érték). Az életkort mérő változóhoz tartozó Beta érték pozitív, így azt mondhatjuk, hogy minél idősebb valaki, annál inkább negatívabban ítéli meg a jövőbeni változást, emellett pedig annál inkább úgy

gondolja, hogy a közfoglalkoztatásnak nincs hatása arra. Stepwise módszerrel ellenőrizve az az eredmény, hogy az életkor változó az, ami nagy hatással van a közfoglalkoztatás hatását mérő főkomponensre, mivel együtt hatás van a két változó között.

Emiatt fontos megvizsgálni az életkort mérő változó és a változást mérő változók külön-külön vett viszonyát korreláció segítségével. Szignifikáns és pozitív irányú összefüggéseket kapunk, emellett a legerősebb összefüggés (0,299) az egészségügyi helyzet változását mérő változóval mutatkozott. Azt mondhatjuk tehát, hogy minél idősebb valaki annál inkább negatívabban ítéli meg általában a jövőbeli helyzetét, de leginkább az egészségügyi helyzetével kapcsolatban vélekedik negatívan.

A fentiek alapján megállapítható, hogy:

- A közfoglalkoztatásba bekapcsolódó hajléktalanok alapvetően pozitív várakozásokkal és attitűdökkel bírnak annak tekintetében, hogy a közfoglalkoztatásban való részvétel várhatóan milyen hatást gyakorol élethelyzetük alakulására.
- A válaszadók döntő része egyértelműen munkaismeretében és anyagi helyzetében vár javulást.
- Legtöbben munkaismeretük és anyagi helyzetük változásában látják leginkább a közfoglalkoztatás hatását. Úgy gondolják, hogy a lakhatási helyzetükre kevésbé, az egészségükre pedig legkevésbé van hatással a közfoglalkoztatás.
- Mindemellett az is kirajzolódott, hogy minél idősebb valaki, annál inkább negatívan ítéli meg a jövőbeni változást, emellett pedig annál inkább úgy gondolja, hogy a közfoglalkoztatásnak nincs hatása arra.
- Összességében azt mondhatjuk, hogy aki javuló tendenciát vár jövőbeli helyzetének alakulása kapcsán az úgy is gondolta, hogy a közfoglalkoztatás összességében segíti, segíteni fogja őt ebben.

## 7. ÚJ ÉS ÚJSZERŰ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

A közmunkával, illetve a hajléktalansággal foglalkozó három különböző adatbázis elemzésével elvégzett empirikus vizsgálat, továbbá a szakirodalmi feldolgozás segítségével az alábbi új és újszerű tudományos megállapításokra jutottam:

**1. A nemzetközi és hazai szakirodalom feldolgozásával arra a megállapításra jutottam, hogy az aktív munkaerő-piaci programok benne a közmunka, csak az egyik eleme lehet egy átfogó cselekvési projektnek a munkanélküliség elleni küzdelemben. A fejlett országok – átmeneti erős sokk kezelése és a többszörösen hátrányos csoportok támogatása kivételével – közmunka programot csak a munkanélküliek munkaerő-piacra történő visszasegítése céljából indítanak.**

A fejlett országok már viszonylag jól működő munkaerő-piaccal rendelkeznek. Ez azt is jelenti, hogy megfelelő szintű infrastruktúra és pénzügyi forrás áll rendelkezésre egy eléggé rugalmas, átlátható és diszkrimináció mentes munkaerő-piac működtetéséhez. Amennyiben a közmunka program nem az újra elhelyezkedést szolgálja, akkor a nagyon valószínű következmény a munkaerő-piac rugalmasságának és így az ország versenyképességének romlása lenne.

**2. A hazai és nemzetközi statisztikai adatok elemzéséből kimutattam, hogy a hazai közmunka aránya kiugróan magas a lakosság és a foglalkoztatottak számához képest és ezen belüli differenciáltsága a regionális fejlettségbeli különbségeket és a településméreteket tükrözi.**

A hazai közmunka aránya, a vizsgált válság utáni években kiugróan magas nagyságú volt, jelentős regionális eltéréseket is mutatva. A vizsgált időszakban az 5000 fő alatti települések esetében a lakosság többsége relatíve magas közfoglalkoztatottsággal jellemezhető településen élt. Az 500 fő alatti települések esetében ez az arány több mint kétharmad. Ezzel szemben nagyvárosaink átlagosan igen alacsony közfoglalkoztatási aránnyal jellemezhetők.

**3. A hazai foglalkoztatási intézményrendszer kritikai elemzéséből megállapítottam, hogy az fontos eleme a foglalkoztatáspolitikának, de a munkaügyi szervezet jelenlegi irányítása nem egyértelmű. Egyrészt a szakmai irányítás is megosztott, másrészt a szakmai irányítás elválk a vonalbeli irányítástól. Ez rontja a foglalkoztatáspolitikát hatékonyságát és intézményi oldalról elősegíti a közmunka túlsúlyát az aktív eszközökön belül.**

A munkaügyi szervezet jelenlegi működési modellje nem segíti elő az egységes színvonalú és a helyi szükségleteknek megfelelően diverzifikált tevékenységet az ország egész területén. Az ilyen modellek a centralizált döntések és így egy-két dolog végrehajtására alkalmasak inkább. Ez intézményi oldalról kedvez a közmunka primátusának.

Megszűnt a foglalkoztatási érdekegyeztetés intézményes formája, amely – minden neki felróható hibája ellenére – mégiscsak a hazai foglalkoztatáspolitikát, több szempontot is mérlegelő kialakításának megfelelően centralizált, intézményes formája volt.

**4. A fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatáshoz való hozzáférési esélye alacsony szintű, ezért a közfoglalkoztatás döntő többségük számára a rendszeres és bejelentett**

**jövedelemszerző tevékenység egyedüli, legálisan elérhető formája. Ez a jövedelem havi (háztartási) bevételeik jelentős részét adja. Amennyiben ettől elesnének más forrásokból (pl. segélyek igénybevétele, alkalmi munka) kellene pótolni ezt.**

Megállapítottam, hogy a közfoglalkoztatásban való részvétel lehetősége nélkül mindaz egy, mind a többtagú háztartások esetében a jövedelem nagyon jelentős visszaesésével lehetne számolni. A passzív ellátások, segélyek igénybevétele sem tudná pótolni a közfoglalkoztatásból származó, kieső jövedelmet (a fővárosi hajléktalanoknak mindössze 11 %-a részesül rendszeres nyugdíjszerű ellátásban).

**5. Hajléktalanok körében végzett kérdőíves felmérés adatait elemezve logisztikus regressziós számítás és klaszteranalízis módszerével kimutattam, hogy míg a hajléktalanságból való kitörés, a munkaerő-piaci elhelyezkedés lehetősége a nők, a magasabb iskolázottságúak és a relatíve rövidebb ideje hajléktalanok körében jobb, addig az elmaradott kistérségekben élők, a cigányok és a betegek között rosszabb. Az együttélés formája, valamint a szociális segítő segítségének hatása a hajléktalanok kitörési esélyére szinte nulla.**

A várakozásokkal ellentétben a számítások szerint az együttélés formája nem befolyásolja érdemileg, hogy a válaszadók melyik csoportba klasszifikálódnak, mivel a három klaszterbe közel azonos arányban kerültek bele egyedül élők.

**6. Ha a hajléktalant cigánynak tartják, akkor rosszabb az esélye a kiemelkedésre. A cigánynak tartott hajléktalanok aránya erős felülreprezentáltságot jelez a teljes hazai lakosságon belüli arányukhoz becsült mértékhez képest. Ugyanakkor a „cigány hajléktalanság” nem rendelkezik speciális jellemzőkkel, nem szignifikáns csoportképző ismérv a kitörés esélyeit differenciáló klaszterek kialakításánál.**

**7. Fővárosi közfoglalkoztatásba bekapcsolódó hajléktalanok körében végzett felmérés eredményeinek elemzése alapján megállapítottam, hogy a közfoglalkoztatásba bekapcsolódó hajléktalanok alapvetően pozitív várakozásokkal és attitűdökkel viszonyulnak a közmunkához, attól segítséget, munkaismeretük, anyagi helyzetük javulását várják.**

A fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok általános szociális, lakhatási, életviteli, jövedelmi lehetőségei, valamint egészségi állapotuk szempontjából jobb helyzetben vannak, mint az a fővárosi hajléktalanokra általában jellemző.

**8. A kérdőíves felmérés eredményei bizonyítják és a leírt esettanulmánnyal igazoltam, hogy a többszörösen hátrányos helyzetű rétegek - különösen a hajléktalanok - helyzetének javítása elkülönült segítő szakrendszerek támogatása esetén nem hatékony, ez komplex projektszemléletű esetkezelési feladat.**

## 8. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A hazai közmunka elmúlt időszakban tapasztalható mértéke, célzottsága és az általa elérendő eredmények komplexitása teljesen szokatlan a fejlett országok gyakorlatában. Erre a problémára több nemzetközi szervezet is felhívta a figyelmet. A közmunka várható visszaszorítása több problémát is felvet, úgy mint a települési önkormányzatok finanszírozásának új arányai, a közmunkában lévők új jövőképeinek megteremtése, vagy a hazai állami foglalkoztatási szolgálat megfeleltetése a minőségileg és mennyiségileg is új feladatnak.

Az értekezés az elmúlt időszak hazai közmunka gyakorlatát vizsgálva megállapította, hogy a települési közmunka kiterjedtségét a településnagyság és a területi elhelyezkedés mellett jelentősen befolyásolja a településen élő lakosság képzettségi szerkezete, valamint a regisztrált álláskereső aránya is. A magasabb képzettségű lakossággal rendelkező települések kisebb eséllyel kerülnek a magas közfoglalkoztatottsággal jellemezhető kategóriába. A kisebb településeken általában nagyobb a közmunka részaránya, de a közfoglalkoztatottakon belül a nők aránya alacsonyabb. A fejlettebb régiókban jellemzően kisebb a közfoglalkoztatottság, de a közfoglalkoztatottakon belül a nők arányára nem meghatározó a regionális elhelyezkedés.

A következtetéseimet a megfogalmazott hipotézisek mentén mutatom be az empirikus kutatásból és a szakirodalom feldolgozás során nyert eredmények segítségével.

### **I. Hipotézis: A közmunka foglalkoztatási és szociális célú alkalmazhatósága tértől és időtől függően sokszínű.**

A fejlett országok már viszonylag jól működő munkaerő-piacca rendelkeznek. Ez azt is jelenti, hogy megfelelő szintű infrastruktúra és pénzügyi forrás áll rendelkezésre egy eléggé rugalmas, átlátható és diszkrimináció mentes munkaerő-piac működtetéséhez, a globalizáció által felgyorsult munkaerő-keresleti változások aránylag eredményes, hosszabb távú kezeléséhez. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket – szokásos esetben – a munkaerő-piaci reintegráció érdekében használják. Ebből következően a fejlett országok a közmunka programot is a munkanélküliek munkaerő-piacra történő visszasegítése céljából indíthatnak. Kivételt képez az átmeneti erős sokk kezelése, mely esetben inkább a szegénység kialakulásának elkerülése a cél és a többszörösen hátrányos csoportok, hosszabb távon is szükséges segítése.

A fejlett országok körében más esetben, ha közmunka program más célt szolgál, a nagyon valószínű következmény a munkaerő-piac rugalmasságának és így az ország versenyképességének romlása lenne. Ezért – véleményem szerint – a közmunkának a fejlett országokban lényegében szegénység kezelő, vagy infrastruktúra fejlesztő funkciója nem lehet.

A fejlődő országok munkaerő-piacca, többek között a kulturális különbségek, az infrastrukturális és a pénzügyi források korlátozottabb volta miatt, általában rugalmatlanabb, mint a fejlett országoké. Ez magyarázhatja, hogy a fejlődő országokban jól célzott és rendszeresen felügyelt közmunka programok lokális, kistérségi és időszakos (pl. száraz évszak) szegénység kezelésre, vagy infrastruktúra fejlesztésre hosszabb távon is alkalmasak. Bár negatív hatások ebben az esetben felléphetnek, mint pl. lokális bérnyomás a piaci bérekre. Az ilyen közmunka programok indításánál is mindig szem előtt kell tartani, hogy az ne sértse az elsődleges munkaerő-piac mozgásterét, hanem inkább támogassa azt.



A fejlett országokra bizonyosan, de még a fejlődő országokra is igaz lehet, hogy már rövid távon is célszerű a közmunkát a térségi gazdaság fejlesztési programok részeként kezelni. A térségi gazdaság fejlesztési programok elsődleges célja hosszabb távon az elsődleges gazdaság és a munkaerő-piac fejlesztése. Ebben a folyamatban hatékonyan a közmunka, eltérő arányú használat mellett is, csak átmeneti eszközként funkcionálhat, ezen átmeneti idő hossza és a programba bevontak mértéke lehet eltérő a fejlett és a fejlődő országok esetében. A szakirodalmi feldolgozás alapján, mint végső szakmai konszenzus, **véleményem szerint az első Hipotézis beigazolódott.**

## **II. Hipotézis: Kiugróan magas a hazai közmunka aránya a lakosság arányához viszonyítva, jelentős regionális különbségekkel.**

A lényegesebb európai tapasztalatok azt mutatják, hogy a 2008-as válság körüli években 0,5-0,7 százalékos népesség arányos közmunka mérték volt jellemző, és 1,7-1,9 százalék már nagyon ritkán és 2,0 százalék feletti érték nem fordult elő. Ugyanakkor a hazai közmunka aránya – a vizsgált válság utáni 2011-13 években – 1,9% körül alakult, jelentős területi eltéréseket mutatva. Míg Észak-Alföldön 4,0%, illetve Észak-Magyarországon 3,6% volt a mérték, addig Nyugat-Dunántúlon 0,9%, illetve Közép-Magyarországon 0,3%-ot mértem.

Észak-Alföldön a lakosság közel kétharmada (64,3%) intenzív közmunkával jellemezhető területeken él. Kelet-Magyarország és Dél-Dunántúl is alapvetően jelentős közmunkával jellemezhető, míg a fejlettebb nyugati és központi régióban ez a munkapiaci eszköz sokkal kisebb jelentőséggel bír: pl. a központi régióban a népesség közel 90%-a alacsony közmunkával jellemezhető településeken él.

Ha a közfoglalkoztatás súlyát a települések nagysága (lakosainak száma) szerint elemezzük, akkor is jelentős szóródást tapasztalunk. Az 5000 fő alatti települések esetében a lakosság többsége (az 500 fő alattiak több mint kétharmada) 2% feletti közfoglalkoztatottsággal jellemezhető településen él. Ezzel szemben nagyvárosaink átlagosan igen alacsony közfoglalkoztatási aránnyal jellemezhetők, a 100 000 főnél több lakossal rendelkező településeknek egyikéről sem mondható el, hogy a közfoglalkoztatást jelentős mértékben használnák, mint aktív foglalkoztatáspolitikai eszközt. **Az empirikus kutatás alapján a második Hipotézis beigazolódott.**

## **III. Hipotézis: A hazai munkaügyi szervezet irányítása megosztott, ami rontja a foglalkoztatáspolitikai hatékonyságát és elősegíti a közmunka túlsúlyát az aktív eszközökön belül.**

A munkaügyi szervezet az 1991. évi megalakulásától 2014-ig lényegében egységes szervezet volt és 3 szintből állt. A központi irányító szervből, a megyei munkaügyi központokból és a munkaügyi kirendeltségekből. A középírányító szerv megszűnt 2014-ben. A megyei szintű munkaügyi központok 2010-től több lépésben integrálódtak a megyei (fővárosi) kormányhivatalba. Ugyanígy a munkaügyi kirendeltségek a Járási Kormányhivatalok részei lettek.

A munkaügyi szervezet jelenlegi irányítása nem egyértelmű, mivel egyrészt a szakmai irányítás is megosztott, másrészt a szakmai irányítás elválik a vonalbeli - munkáltatói joggyakorlói - irányítástól. Ugyanis a megyei és a kirendeltségi munkatársak feletti munkáltatói jogokat a megfelelő szintű kormányhivatali vezető gyakorolja. A foglalkoztatáspolitikáért a Nemzetgazdasági Minisztérium a felelős. A közmunkát a Belügyminisztérium (BM) felügyeli. A szociálpolitika felelőse az

Emberi Erőforrások Minisztériuma. A három területért felelős tárca a munkaügyi szervezet felé, a Miniszterelnökségen, mint a kormányhivatalok felügyelőjén keresztül érvényesítheti szakmai irányító funkcióját. A munkaügyi szervezet ez a fajta működési modellje nem segíti elő az egységes színvonalú és a helyi szükségleteknek megfelelően diverzifikált tevékenységet az ország egész területén. Az ilyen modellek a centralizált döntések és így egy-két dolog végrehajtására alkalmasak inkább. Ez intézményi oldalról kedvez a közmunka primátusának.

A munkaügyi szervezet a 2013. évre vonatkozóan már nem publikált hatékonysági mutatót az aktív foglalkoztatási eszközökre vonatkozóan, kivéve a közmunkát, amit a BM publikál. Az aktív és a passzív foglalkoztatáspolitikai egységének gyengülését mutatja, hogy a munkaügyi szervezetnek – a jelen dolgozat írójának tudomása szerint – nincs magára, mint egységes szervezetre vonatkozó működési, cselekvési stratégiája. Ezek a folyamatok negatívan befolyásolhatják az esélyét, egy esetleges foglalkoztatáspolitikai hangsúlyváltás gyakorlati megvalósulásának.

A foglalkoztatási intézményrendszer másik eleme a foglalkoztatási érdekegyeztetés. A Foglalkoztatási törvény 1991-2010 közötti történetében többször változott a makro szintű tripartit egyeztető fórum neve és létszáma, a mezo szint lényegében nem változott.

2010-ben az Országos Érdekegyeztető Tanács megszűnésével párhuzamosan megszűnt a foglalkoztatási érdekegyeztetés intézményes formája is, amely – minden neki felróható hibája ellenére – mégiscsak a hazai foglalkoztatáspolitikai, több szempontot is mérlegelő kialakításának megfelelően centralizált, intézményes formája volt. Az előzőek alapján, **véleményem szerint a harmadik Hipotézis beigazolódott.**

**IV. Hipotézis: A fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatáshoz való hozzáférése alacsony szintű, többségük számára a közmunka az egyedüli bejelentett és rendszeres munka jövedelem szerzési lehetőség.**

A fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok általános szociális, lakhatási, életviteli, jövedelmi lehetőségei, valamint egészségi állapotuk szempontjából jobb helyzetben vannak, mint az a fővárosi hajléktalanokra általában jellemző.

A fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatáshoz való hozzáférési esélye alacsony szintű, ezért a közfoglalkoztatás döntő többségük számára, a rendszeres és bejelentett jövedelemszerző tevékenység egyedüli legálisan elérhető formája.

A fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok közfoglalkoztatásból származó jövedelme havi (háztartási) bevételeik jelentős részét adja, amennyiben ettől elesnének más forrásokból (pl. segélyek igénybevétele, alkalmi munka), esetlegesen és csak jóval szerényebb havi bevételekkel rendelkeznének.

A közfoglalkoztatásba bekapcsolódó hajléktalanok alapvetően pozitív várakozásokkal és attitűdökkel bírnak annak tekintetében, hogy a közfoglalkoztatásban való részvétel várhatóan milyen hatást gyakorol élethelyzetük alakulására. Legtöbbször munkaismeretük és anyagi helyzetük változásában látják leginkább a közfoglalkoztatás jótékony hatását. Úgy gondolják, hogy a lakhatási helyzetükre kevésbé, az egészségükre pedig legkevésbé van hatással a közfoglalkoztatás. Mindemellert az is látszik, hogy minél idősebb valaki, annál inkább negatívan ítéli meg

a jövőbeni változást, emellett pedig annál inkább úgy gondolja, hogy a közfoglalkoztatásnak nincs hatása arra. **A Budapest Esély NKft-ben végzett empirikus kutatásom alapján a negyedik Hipotézis beigazolódott.**

**V. Hipotézis: A hajléktalanok munkaerő-piaci elhelyezkedési esélyeit jelentős mértékben befolyásolja a nemhez tartozás, a hajléktalanságban eltöltött idő, hossza valamint, hogy a hajléktalan egyedül él, vagy sem.**

Azt lehet mondani, hogy a hajléktalanok kitörési esélyei területileg eléggé differenciáltak, nem egyértelmű a viszony az adott régió gazdasági fejlettségével. Az empirikus kutatás eredménye azt mutatja, hogy az ország legfejlettebb régiói közül Közép-Magyarországon és Közép-Dunántúlon a legkedvezőtlenebb kitörési lehetőségekkel rendelkezők lényegesen alulreprezentáltak. Ugyanakkor a legkedvezőbb kitörési potenciával bírók az ország összes régiójában megtalálhatók. Azt lehet mondani, hogy egyrészt a gazdasági fejlettség globálisan erősíti a kitörési lehetőséget másrészt, hogy a legfejletlenebb régióban is lehetnek olyan kistérségek ahol a hajléktalanok kitörési lehetőségének feltételei megvannak.

A válaszadó hajléktalanok 85 százaléka legfeljebb 8 általános vagy szakiskolai, szakmunkásképzői végzettséggel rendelkezik. A magasabb iskolai végzettség általában jobb esélyeket jelent.

A számítások szerint a három csoport közül (klaszter), a kitörésre legesélyesebb klaszterben a legnagyobb a nők aránya. Míg a két kevésbé esélyes klaszterben 80% feletti férfi arány található, addig a legesélyesebb klaszterben szignifikánsan nagyobb, 25%-nál nagyobb a nők aránya. Ebből arra következtethetünk, hogy nagyobb azoknak a nőknek az aránya, akik folyamatosan a munkaerőpiacon tudnak maradni a hajléktalanná válásuk után is.

A legjobb esélyekkel rendelkező klaszterben a hajléktalanná válástól átlagosan „csak” 2,7 év telt el, míg a rosszabb eséllyel rendelkező két klaszter esetében már 9 év körül van ez az időszak. A legjobb eséllyel bíró klaszterben a 3 évnél kevesebb időt hajléktalanként élő embereknek átlagosan mintegy 19%-os esélyük van a rendszeres munkavégzésre, de akik ennél régebben szorultak a perifériára, azoknál ez az arány 15 %-ra csökken. Látható, hogy minél több időt tölt el valaki hajléktalanként, annál kevésbé valószínű, hogy folyamatos munkát vállalva esélye legyen a kilábalásra.

A számítások szerint az együttélés formája nem befolyásolja érdemileg, hogy a válaszadók melyik csoportba klasszifikálódnak, mivel a három klaszterbe közel azonos arányban kerültek bele egyedül élők.

Ha a hajléktalan beteg, az nagyon megnehezíti a helyzetét. Ugyanakkor az iskolai végzettség határozottan javítja a kitörési esélyt.

Ha a hajléktalant cigánynak tartják, akkor rosszabb az esélye a kiemelkedésre. A cigánynak tartott hajléktalanok aránya erős felülreprezentáltságot jelez a teljes hazai lakosságon belüli arányukhoz becsült mértékhez képest. Ugyanakkor a „cigány hajléktalanság” nem rendelkezik speciális jellemzőkkel, nem szignifikáns csoportképző ismérv a kitörés esélyeit differenciáló klaszterek kialakításánál.

A közterületen kitörésre legesélytelenebb klaszterben 25 százalék, a kitörésre legesélyesebb klaszterben 15 százalék éjszakázott.

Az empirikus kutatásom alapján az állapítható meg, hogy **az ötödik Hipotézis részben igazolódott be**, mert a várakozással ellentétben nem kimutatható a különbség az egyedül, vagy társsal élők kitörési esélye között.

**VI. Hipotézis: A többszörösen hátrányos rétegek – kiemelten a hajléktalanok – helyzetének javítására az elkülönült támogató szakrendszerek alkalmazása nem hatékony.**

A többszörösen hátrányos helyzetben lévő személyek – kiemelten a hajléktalanok - segítése komplex, projektszemléletű esetkezelési feladat. Az empirikus kutatásom eredménye szerint, hazánkban a szociális segítő segítségének hatása a hajléktalan kitörési esélyére szinte negatív nulla, igaz az összefüggés nem szignifikáns.

A fejlett országok lényegében minden régiójában elérhetők a többszörösen hátrányos helyzetű emberek segítségére hivatott alapellátások. Így ezen ellátások összehangolt szolgáltatása előfeltétele a sikeres és költség hatékony segítség nyújtásnak. Ehhez makro szinten két szintű egyéni ügyfél út napló, mikro szinten az ügyfelet kísérő egyéni mentor alkalmazása célszerű.

A projektszemléletű, komplex modell egyik módszertani alapvetése, hogy a kiilleszkedési folyamat leglényegesebb sarokköve a munkaerő-piaci pozíció megrendülése. A modell másik alapvetése hogy az összetett problémákkal érintett munkanélküli ügyfelek munkaerő-piaci helyzetének javítása nem érhető el pusztán a munkavállalói készségeik javításával, hanem azzal párhuzamosan a problémák sok szempontú felmérésére és rendszerszemléletű segítő beavatkozásra is szükség van. **A hatodik Hipotézis beigazolódott.**

A hatodik Hipotézis alapján kidolgozott segítő folyamat fókuszában a kliens munkaerő-piaci helyzetének javítása áll. Alapvetően, gyors, egymásra támaszkodó, akcióorientált beavatkozásokra építő folyamatra van szükség, feszesen meghatározott határidőkkel, világosan szerződött vállalásokkal, visszajelzésekkel és értékelésekkel mind az ügyfél, mind a mentor részéről.

A projektszemléletű komplex esetkezelés modell működési alapelvei:

- Az esetfolyamat projektszerű felépítése, fókuszban az ügyfél nyílt munkaerő-piaci pozíciójának javításával.
- Sok szempontú felmérés és rendszerszemléletű komplex beavatkozások meghatározása.
- Az önkéntesség elvét tiszteletben tartó, az ügyféllel közösen elkészített részletes írásbeli szerződés.
- Az esetmunka folyamatának időbeli szabályozása.
- Rugalmas, de a kereteket szigorúan megtartó esetvezetés.
- A pro aktivitás elvárása az ügyféltől – a képessé tétel hangsúlyozása.
- Hatékony esetmenedzselés, szakmai erőforrás koordináció megvalósítása.

Jelenleg Magyarországon a segítő szolgáltatásokban a szervezett, koordinált és dokumentált ügyfélirányítás valamint az ahhoz kapcsolódó – szakmai partnerek

közötti – információ megosztás nem, vagy esetlegesen része a mindennapi szakmai működésnek. Ezen változtathatna a komplex projektszerű esetkezelés. A vázolt modell logikailag, a Budapest Esély NKft-ben az elmúlt időszakban kipróbált pilotunk (dokumentálva: Mária esete) a gyakorlatban támaszthatja alá.

Az aktív és passzív munkaerő-piaci politikára vonatkozóan az alábbi szempontokat **javaslom** szem előtt tartani.

Először, hogy az aktív foglalkoztatási programokat szorosan együtt kellene működtetni a segélyezési és más támogatási rendszerekkel.

Másodszor, hogy a kategorizálás („profilig”) rendszer a tartós munkanélküliség megelőzése érdekében mindenhol működjön. A kategorizálás (profilig) először is csoportokra bontja az ügyfeleket támogatási szükségletek szerint – kinek mennyire komplex szolgáltatás kellene -, másodszor hatékonysági statisztikákat készít visszacsatolandó a szolgáltatás eredményességére. Felvetődhet a kérdés, hogy miért is fontos az ügyfél kategorizálás (profilig) a munkaügyi szervezet számára? Egyrészt azért, hogy az adót fizető polgárok felé jobban alá lehessen támasztani, hogy az hasznos, amire a kormány pénzt ad. Másrészt a kategorizálás során az ügyféllel kötelezően megkötött Egyéni Cselekvési Terv növeli az elhelyezkedés esélyeit.

Harmadszor, hogy a passzív ellátásokat amennyire lehet „aktiválni” kellene különféle, az újra elhelyezkedést elősegítő eszközökkel, mint a kötelező együttműködési megállapodás a munkanélküli és a munkaügyi kirendeltség között, elhelyezkedési bónusz alkalmazása, job-club-ok működtetése stb.

Negyedszer, hogy használják a „munka elérhetőségének” (ellenőrzött munkatesztek) és az „aktív munkahelykeresés” (ellenőrzöten a munkáltatóknál) elveit a gyakorlatban, mint amelyek teljesítése nélkül megszűnik a munkanélküli segélyre való jogosultsága (mint ahogy például Svájcban mindkét kritériumot teljes körűen alkalmazzák az álláskereső közt).

Ötödös, hogy a segélyezés ne legyen folytonos dolog, hanem egy bizonyos idő eltelté után (mondják, hogy hat, vagy nyolc hónap után) a munkanélkülinek részt kell vennie egy számára felajánlott aktív foglalkoztatáspolitikai eszközben, melynek típusa a munkaügyi kirendeltség és a munkanélküli megegyezésén alapszik.

Hatodszor, hogy biztosítva legyen a képzésben, vagy támogatott foglalkoztatásban résztvevő munkanélküliek számára a folyamatos lehetőség az elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedéshez. Ösztönözni és támogatni kell az aktív munkahely keresést.

Hetedszer, hogy a képzésben, vagy támogatott foglalkoztatásban résztvevő munkanélküliek számára ne keletkezzen ezen idő alatt, segélyhez jutási új jogosultság.

Végül pedig, hogy meg kell találni a módját, hogy az állami foglalkoztatási szolgálat hatékonyan reagáljon a munkaerő-piac különböző szintű változásaira. Ilyen mód lehet pl. egy intervenció alaprésze az aktív munkaerő-piaci források között.

## 9. ÖSSZEFOGLALÁS

Az Értekezés áttekintést nyújtott a nemzetközi és a hazai aktív foglalkoztatáspolitikai elméletéről és gyakorlatáról. Az Értekezés felhívja figyelmet arra, hogy az aktív munkaerő-piaci eszköz rendszer csak az egyik eleme lehet egy átfogó programnak a munkanélküliség elleni küzdelemben. Tehát az aktív munkaerő-piaci politika kiegészítő, ugyanakkor más eszközökkel nem helyettesíthető abban a küzdelemben, mely egy jól működő munkaerő-piac elérésére és fenntartására irányul. Az ilyen munkaerő-piac elsősorban rugalmas és szegregáció mentes.

Az ilyen munkaerő-piac működtetésének nem lényegtelen eleme a foglalkoztatással és a szociálpolitikával foglalkozó, segítő intézmény rendszerek megléte és működésük harmóniája. A hazai munkaügyi szervezet jelenlegi működési modellje nem segíti elő az egységes színvonalú és a helyi szükségleteknek megfelelően diverzifikált tevékenységet az ország egész területén. Megszűnt a foglalkoztatási érdekegyeztetés intézményes formája, amely – minden neki felróható hibája ellenére – mégiscsak a hazai foglalkoztatáspolitikai, több szempontot is mérlegelő kialakításának megfelelően centralizált, intézményes formája volt. Az ilyen modellek a centralizált döntések és így egy-két dolog végrehajtására alkalmasak inkább. Ez intézményi oldalról kedvez a közmunka primátusának.

Az aktív munkaerő-piaci eszközök közül a közmunka programokkal foglalkoztam kiemelt módon. Az elsődleges gondolati fonál az volt, hogy a közmunka milyen szerepet tölthet be a szegénység enyhítésében, melynek kialakulása elsődlegesen a munkához jutás hiányához köthető. A közmunka szegénység kezelésben betöltött szerepe is függ tértől és időtől. A közmunka, mint aktív munkaerő-piaci eszköz a fejlett országokban az újra elhelyezkedést szolgálja, szegénység kezelő funkciója generálisan nem lehet. Két esetben lehet szegénység kezelő funkciója. Az egyik a rövid távú sokkok, rövid távú kezelése, mely esetben inkább a szegénység kialakulásának elkerülése a cél. A másik a többszörösen hátrányos helyzetű csoportok közmunkába vonása, mely hosszú távon is indokolt, ha egyéb preventív eszköz alkalmazása nem lehetséges. A fejlődő országokban ugyanakkor a jól célzott és folyamatosan felügyelt közmunka programok segíthetik a szegénység kezelését, még hosszabb távon is. Generálisan is kimondható, hogy a közmunka programok indításánál mindig szem előtt kell tartani, hogy az ne sértse az elsődleges munkaerő-piac mozgásterét, hanem inkább támogassa azt.

A hazai közmunka elmúlt évekbeli gyakorlata, általában nem a fejlett országok gyakorlatát követte mind mértékében, mind a program hosszában. Jellemző erre a gyakorlatra, hogy egy 2014-es hazai felmérés közmunkás válaszadóinak csak 2 százaléka nyilatkozott úgy, hogy kötelezték a közmunkára és 94 százalékuk soha nem is utasította vissza a közmunkát, sőt 34 százalékuk várólistán várta, hogy behívják közmunkára, a hátrányos térségekben ez az arány majdnem 50 százalékos volt. Ezek az arányok is jól mutatják a hazai hátrányos rétegek magas fokú kirekesztettségét, melynek konzerválódása egyik fontos gátja lehet egy rugalmas munkaerő-piac működtetésének.

A közeljövőben várható hazai demográfiai és munkaerő-piaci helyzet felértékelheti a hátrányos helyzetben lévő csoportok szerepét a munkapiac kínálati oldalán. Az Értekezés ezen réteg egyes csoportjainak, kiemelten a hajléktalanok élethelyzetéről adott nem teljes körű leírást. Két szekunder és egy primer adatállomány felhasználására került sor kutató munkám során. Ezek:

- A munkaügyi szervezet regisztrált álláskereső és a KSH népesség adatbázisa. A vizsgált időszak 2011-2013.
- A Február Harmadika Munkacsoport 2015. évi adatfelvétele.
- A Budapest Esély Nkft. által 2013-2015 között készített felmérés adatai.

Az első adatbázis nyilvános, a második adatbázist a Február Harmadika Munkacsoport bocsájtotta rendelkezésemre. A Budapest Esély Nkft. által készített kutatást én kezdeményeztem, szervezem meg és vezetem a végrehajtását.

Kutatásom alapján megállapítottam, hogy a vizsgált időszakban kiugróan magas volt a hazai közmunka aránya a munkaképes korú népesség arányához viszonyítva, jelentős regionális különbségekkel. Hazánkban a hajléktalanságból való kitörés, a munkaerő-piaci elhelyezkedés lehetősége a nők, a magasabb iskolázottságúak és a relatíve rövidebb ideje hajléktalanok körében jobb, az elmaradott kistérségekben élők, a cigányok és a betegek között ez rosszabb. Az együttélés formája, valamint a szociális segítő segítségének hatása a hajléktalanok kitörési esélyére szinte nulla.

További megállapításom, hogy a fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok általános szociális, lakhatási, életviteli, jövedelmi lehetőségei, valamint egészségi állapotuk szempontjából jobb helyzetben vannak, mint az a fővárosi hajléktalanokra általában jellemző továbbá, hogy a fővárosi közfoglalkoztatásban dolgozó hajléktalanok nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatáshoz való hozzáférési esélye alacsony szintű, ezért a közfoglalkoztatás döntő többségük számára, a rendszeres és bejelentett jövedelemszerző tevékenység egyedüli legálisan elérhető formája.

A többszörösen hátrányos helyzetben lévő személyek segítése komplex, projektszemléletű esetkezelési feladat kellene, hogy legyen. Ezen ellátások összehangolt szolgáltatása előfeltétele a sikeres és költség hatékony segítség nyújtásnak. Ehhez makro szinten két szintű egyéni ügyfél út napló, mikro szinten az ügyfelet kísérő egyéni mentor alkalmazása célszerű.

Az Értekezés megállapításai közül további vizsgálódásra érdemesnek elsődlegesen azt a megállapítást tartom, miszerint a hajléktalanok kitörési esélyére a szociális segítő segítségének hatása lényegében nulla. Fontosnak ítélem a 2012-ben megkezdett vizsgálatom tovább folytatását, a fővárosi hajléktalan közfoglalkoztatottak élethelyzetére vonatkozóan.

## 10. SUMMARY

The thesis provides an overview of the theory and practice of international and Hungarian active labour market policies. It underlines that the ALMP system is but one part of a comprehensive programme to combat unemployment. That is, active labour market policy can be supplemented, but not replaced, in the context of efforts to create and maintain a well-functioning labour market that is, in particular, flexible and without segregation.

As for the operation of such a labour market, a far-from-irrelevant component is the presence and harmonious functioning of the employment and social policy support institutions. The current operating model of the Hungarian labour administration does not promote activities of a uniform quality nationally, diversified according to the local needs ever. Institutionalised employment interest reconciliation that used to be an adequately centralised, institutional form of domestic employment policy suitable for weighting various positions in spite of its deficiencies had been eliminated. Models like the current one are better suited to execute centralised decisions and consequently to fulfil a few functions only. On the institutions side, this favours the primacy of public works programmes.

The thesis focuses on the category of public works programmes among the ALMPs. The point of departure was the potential role of public works in alleviating poverty emerging mainly in correlation with joblessness. The role of public works in the treatment of poverty, however, is place- and time-dependent. In the developed countries, community work as active labour market policy targets reintegration in the primary labour market and cannot have a general poverty-treating function, except for two cases: to treat short-term shocks, mainly to avoid the emergence of poverty, and to involve multiply disadvantaged groups in public works, justified also in the long run if no other preventive measures are available. Well-targeted and continuously supervised public works programmes in the developing countries, on the other hand, may promote the treatment of poverty also in the longer term. The general guideline for launching public works programmes is that they should not interfere with the elbow room of the primary labour market, but rather support the latter.

Hungarian public works programmes as experienced in the past years usually did not adhere to the practice of the developed countries in terms of quantity or duration. The typical situation is, as shown by a domestic survey conducted in 2014, that a mere 2% of public worker respondents say they are obliged to do public works, whereas 94% had never refused it and 34% is actually on the reserve list, waiting to be called, and in the deprived areas the last rate is almost 50%. These ratios are a tell-tale sign of the extreme degree of exclusion of underprivileged groups which, in case it becomes a permanent feature, might be a main hindrance to having a flexible labour market.

The domestic demographic and labour market situation expected in the near future may well appreciate the role of the disadvantaged groups on the supply side of the labour market. The thesis provides a description, albeit not a full-scale one, of certain groups of this population, based on the author's research relying on two secondary databases and a primary one:



- Registered jobseeker database of the employment service and population database of CSO for the period of 2011-2013.
- 2015 data survey of the February 3<sup>rd</sup> Work Panel (Február Harmadika Munkacsoport).
- Data of the survey conducted by Budapest Esély Nkft. in 2013-2015.

The first database is publicly available, the second one was put at the author's disposal by the February 3<sup>rd</sup> Work Panel. The Budapest Esély Nkft. research had been initiated by the author who is responsible for its administration and acts as leader of its implementation.

The author's research has shown that the share of domestic public work was extremely high as compared to the size of the active population, with marked regional discrepancies, in the period under study. In Hungary, women, persons with higher levels of qualification and those who had been homeless for a relatively shorter period of time have better chances of employment than the residents of deprived micro-regions, the Gypsies and those suffering from disease. The various combinations of adults living under the same roof (single, couple, friends etc.) and the various forms of social assistance have practically zero effect on the breakout opportunities of the homeless.

Another conclusion is that the homeless employed in public works in the capital are better off in terms of general social, housing, way-of-life and income opportunities as well as state of health than the homeless in the capital in general and, moreover, their access to employment in the primary labour market is of a very low level and public works represent the only legally accessible income-generating activity for the decisive majority.

Support to multiply disadvantaged people ought to be a complex, project-oriented case management task. The concerted operation of the relevant services is the precondition of effective and cost-efficient assistance. This, in turn, requires a two-tier individual client journey log at macro level and the presence of individual mentors accompanying the clients at micro level.

The author considers worthy of further research in particular the finding that the various forms of social assistance have practically zero effect on the breakout opportunities of the homeless. He deems it important to continue his research started in 2012 to investigate the way of life of homeless public workers in the capital in more depth.

## 11. M1. IRODALOMJEGYZÉK

1. A Kormány 1040/2016. (II. 11.) Korm. határozata a közfoglalkoztatás 2016. évi céljairól és a közfoglalkoztatás szempontjából kiemelt települések meghatározásáról. Magyar Közlöny • 2016. évi 17. szám (872. p)
2. A Kormány 1139/2017. (III. 20.) Korm. határozata az egyes munkaerőpiaci intézkedésekről. Magyar Közlöny • 2017. évi 40. szám (3941 p.)
3. Adler Judit (2012), A szociális védelmi rendszer néhány fontosabb jellemzője. Köz-gazdaság 2010/2, (109-225. p)
4. Akerlof, George A. (2007), The Missing Motivation in Macroeconomics. The American Economic Review, March 2007. (5-37)
5. Angyal Árpád - Őszi Viktória (2012), Mentori szolgáltatás és közfoglalkoztatás. Munkaügyi Szemle 2012/3
6. Artner Annamária (2013), Közfoglalkoztatás és versenyképesség. Munkaügyi Szemle 2013/I
7. ÁSZ (2007), Jelentés a közmunkaprogramok támogatására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, szeptember
8. Azam, Mehtabul (2012), The Impact of Indian Job Guarantee Scheme on. Labor Market Outcomes: Evidence from a Natural Experiment, May 2012, IZA DP No. 6548
9. Azam, Mehtabul - Céline Ferré - Mohamed Ihsan Ajwad (2013), Can public works programs mitigate the impact of crises in Europe? The case of Latvia, *IZA Journal of European Labor Studies* 2013
10. Bagó József (2015), A közfoglalkoztatás intézményi alakulása 2014-ben. Munkaügyi Szemle online 2015,
11. Bagó József (2016), A közfoglalkoztatás a tudomány tükrében. Munkaügyi Szemle online 2016,
12. Bakó Tamás (2015), Skandináv közmunkaprogramok. Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (63-66. p)
13. Bakó Tamás et. al (2016), A 2015-2016. évi munkaerőpiaci helyzet és a folyamatok várható alakulása, hatása a növekedésre és az államháztartásra. MTA KRTK KTI 2016. május 31. (1-117. p)
14. Balogh Anikó – Róbert Péter (2008), Foglalkozási mobilitás Magyarországon, 1992–2007. TÁRKI Társadalmi Riport 2008,(46-64. p)
15. Barát Endre (2013), A magyar közmunka rövid története. Munkások újsága online,(2013-09-18), <http://muon.hu/a-magyar-kozmunka-rovid-tortenete/>, Utolsó letöltés.2016.07.13, Google Chrome
16. Barca, Fabrizio – McCann, Philip (eds.) (2011), Outcome Indicators and Targets – Towards a New System Of Monitoring and Evaluation in EU Cohesion Policy. (1-24. p)  
[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)
17. Bargain O - Peichl A (2011), Labor supply elasticities in Europe and the US. IZA discussion paper No. 5820. 2011.
18. Bass László (2010), Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai. Esély 2010/1 (46-64. p)

19. Bassanini, Andrea (2004), Improving skills for more and better jobs: does training make a difference? OECD, Brussels, 2004 March
20. Basu, Arnab - K. Nancy - H. Chau - Ravi Kanbur (2009), A Theory of Employment Guarantees: Contestability Credibility and Distributional Concerns. *Journal of Public Economics*, 2009, 93 (3-4), 482-497.
21. Belügyminisztérium (2015.a), Beszámoló a 2014. évi közfoglalkoztatásról. Készült a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztályán, 2015. október (1-68. p)
22. Belügyminisztérium (2015.b), Építő közfoglalkoztatás 2013–2015-ben, A „vályogvető” közfoglalkoztatási mintaprogram eredményei. Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság. 2015. július 28.(1-118. p)
23. Belügyminisztérium (2016.a), Beszámoló a közfoglalkoztatási programok 2015. évben lefolytatott hatósági ellenőrzéseiről. 2016. február (1-16. p)
24. Belügyminisztérium (2016.b), A közfoglalkoztatás Jó Gyakorlatai 2014-2015. Adatkezelési nyilvántartási száma: NAIH-96269/2016 (1-140. p)
25. Berde Éva dr. (2010), A Cseh, a Lengyel és a Szlovák Foglalkoztatási Szolgálat. Uniós elvárások, fejlesztési stratégiák. Készült a TÁMOP 1.3.1 projekt keretében, Budapest, 2010. január (1-10. p)
26. Berend T. Iván (2008), Magyarország a Közép- és Kelet- Európai átalakulásban, 1989-2008. *Köz-gazdaság* 2008/4 (5-15. p)
27. Béres Rita (2013), A munkanélküliség lélektani háttere – az újrakezdés esélye vagy a megrekedés veszélye? *Metszetek* 2012/4. szám – 2013/1. szám (181-202. p)
28. Besley, Timothy - Coate Stephen (1992), Workfare versus Welfare for Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs. *American Economic Association* 1992. Mar, (249-261. p)
29. Betcherman, Gordon – Olivas, Karina – Dar, Amit (2004), Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. The World Bank, 2004 (1-99. p)
30. Black, D. A. – Smith, J. A. – Berger, M. C. – Noel, B. J. (2003), Threat of Reemployment Services More Effective Than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System. *The American Economic Review*, Vol. 93. No. 4. 1313–1327. o.
31. Black, Sandra E. et. al. (2015), Poor Little Rich Kids? The Determinants of the Intergenerational Transmission of Wealth. IZA DP No. 9227 (1-40. p)
32. Blackorby, Charles - Donaldson, David (1988), Cash versus Kind, Self-Selection, and Efficient Transfers. *American Economic Review*, September 1988, 78, 691-700.
33. Blaskó Zsuzsa – Ligeti Anna Sára – Sik Endre (2014), Magyarok külföldön – Mennyien? Kik? Hol? Társadalmi riport TÁRKI, 2014, Budapest (351-372. p)
34. Boda György (2012), Maradunk a periférián, vagy felzárkózunk? Műhelytanulmány BCE. 2012. Március 19. (1-84 p.)
35. Bódis Lajos (2002), A multinacionális tömeggyártó üzemek és az állami munkaközvetítés. *Szociológiai Szemle*, 2002/1.
36. Boeri, Tito - Bruecker, Herbert (2011), Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession. IZA DP No. 5635, 2011. (1-54 p.)

37. Borbély-Pecze Tibor Bors (2015), Még egyszer az állami foglalkoztatási szolgálatok ügyfélszegmentációs rendszereiről. Munkaügyi Szemle 2015/4 sz. (46-50. p)
38. Borbély-Pecze Tibor Bors (2016), Munkaügyi szervezet(ek) Lengyelországban. Munkaügyi Szemle, 2016 Június
39. Bowles, Samuel - Gintis, Herbert (2002), Schooling in Capitalist America Revisited. American Sociological Association, Sociology of Education, Vol. 75, No. 1, (Jan., 2002), pp. 1-18
40. Boyce, Christopher J. et. al. (2015), Personality Change Following Unemployment. American Psychological Association, Journal of Applied Psychology, 2015, Vol. 100, No. 4, (991–1011. p)
41. Bördös Katalin (2015), A közfoglalkoztatás intézményi környezete – történeti áttekintés. Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (66-75. p)
42. Brown, Alessio J.G. - Koettl, Johannes (2012), Active Labor Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain? IZA DP No. 68802012, 2012. (1-48 p.)
43. Busch Irén - Bördös Katalin (2015), Adatgyűjtések a közfoglalkoztatásról. Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (76-84. p)
44. Busch Irén (2015), A téli közfoglalkoztatás. Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (139-142. p)
45. Calmfors, Lars (1994), Active labour market policy and unemployment-a framework for the analysis of racial design features. OECD Economic Studies No. 22, Spring 1994. (7-47 p.)
46. Card, David – Kluve, Jochen – Weber, Andrea (2010), Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. The Economic Journal 120 (548), (452-477. p). doi:10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x
47. Case, Anne - Deaton, Angus (2015), Rising morbidity and mortality in midlife among white non-Hispanic Americans in the 21st century. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs and Department of Economics, Princeton University, Princeton, NJ 08544.
48. Chikán Attila (2014), A magyar társadalom fejlődési esélyei a gazdasági versenyképesség tükrében. Társadalmi riport TÁRKI, 2014, Budapest (589-602. p)
49. Cohen, M. (1998), Work Experience and Publicly-Funded Jobs for TANF Recipients in Issue Notes. Welfare Information Network, Vol.2 (1-12. p).
50. Crisp, Richard – Fletcher, Del Roy (2008), A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia. Department for Work and Pensions Research Report No 533
51. Czirfusz Márton (2015), A közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei. Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (126-138. p)
52. Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György (2014), Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. Társadalmi riport TÁRKI, 2014, Budapest (204-225. p)
53. Cseres-Gergely Zsombor - Molnár György (2015), Munkapiaci helyzet a közfoglalkoztatásból való kilépés után. Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (143-153. p)
54. Cseres-Gergely Zsombor - Molnár György (2015.b), A közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszerben, 2012-2013-alapvető tények. Munkaerőpiaci Tükör 2014. (85-99. p)

55. Cseres-Gergely Zsombor - Scharle Ágota (2011), Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának tanulságai magyarországon. Munkaerőpiaci Tükör (2011)
56. Cseres-Gergely Zsombor (2015.a), A közfoglalkoztatásba belépők összetétele, 2011–2012. Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (118-125. p)
57. Csire András et al. (2012), Kutatás az alacsonyan képzettek iránti munkaerőkereslet növekedését segítő kormányzati megoldások feltárására. Zárótanulmány, Készült a Nemzeti Munkaügyi Hivatal megbízásából a TÁMOP-1.3.1-07/1.-2008-0002 „A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként” projekt keretében, HÉTFA Kutatóintézet, Budapest 2012. június 15. (1-148. p)
58. Csoba Judit - Nagy Zita Éva (2011), A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata. Munkaerőpiaci Tükör, 2011
59. Csoba Judit (2010.a), Segély helyett munka. A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. Szociológiai Szemle, 20. évf. 1. sz. 26–52. o.
60. Csoba Judit (2010.b), A közfoglalkoztatás régi/új rendszere. Útközben az Út a munkához programban. Esély, 21. évf. 1. sz. 4–25. o
61. Dahlberg, M, Johansson, K. - Mörk, E. (2009), On Mandatory Activation of Welfare Recipients. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, Discussion Paper. IZA DP No. 3947 , 2009 January
62. Dahlberg, M. - A. Forslund (2005), Direct displacement effects of labour market programmes. Scandinavian Journal of Economics, 107, 475–494
63. Dajnoki Krisztina (Szerk.) (2015), Munkaerőpiaci és HR ismeretek. Debreceni Egyetem ISBN 978-615-80290-1-8 (1-117 p.) (6 p.)
64. Deakin, Simon et. al. (2014), How do labour laws affect unemployment and the labour share of national income? The experience of six OECD countries, 1970–2010. International Labour Review, Vol. 153 (2014), No. 1 (1-27. p)
65. Deutsche Welle (2016), Hungary blocks migrants, but needs foreign labor. Deutsche Welle 2016. August
66. Devereux, Stephen - Solomon, Colette (2006), Employment creation programmes: The international experience. Issues in Employment and Poverty Discussion Paper 24, ILO 2006 August (1-63. p)
67. Dutta, P. - Murgai, R. - Ravallion, M. van de Walle, D. (2012),: Does India's Employment Guarantee Scheme Guarantee Employment? Policy Research Working Paper Series, 6003. The World Bank.
68. Economist (2012), Small is not beautiful. Why small firms are less wonderful than you think. Economist, March 3rd, 2012.
69. Eichhorst, Werner – Escudero, Verónica – Marx, Paul – Tobin, Steven (2010), The Impact of the Crisis on Employment and the Role of Labour Market Institutions. IZA DP No. 5320, 2010. (1-38 p.)
70. Eppich Győző – Köllő János (2014), Foglalkoztatás a válság előtt, közben és után. Társadalmi riport TÁRKI, 2014, Budapest (157-178. p)
71. Europa 2020 Target (2014), Early leavers from education and training. (1-7. p)
72. 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(1-8. p)

73. Európai Bizottság (2016), Recommendation for a council recommendation on the 2016 national reform programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2016 convergence programme of Hungary. (1-6.p)
74. Európai Bizottság, 2015. évi országjelentés – Magyarország a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló részletes vizsgálattal {COM (2015) 85 final}. Brüsszel, 2015.2.26. SWD (2015) 36 final
75. Eurostat regional yearbook 2015, European Union, 2015 (ISSN 2363-1716) (1-309. p)
76. Fazekas Károly - Scharle Ágota (szerk.) (2012), Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010. A kötet az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány támogatásával készült. Budapest, 2012 (1-309. p)
77. Fazekas Károly (2001), Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok. Budapesti Munkagazdaságtani füzetek, 2001/9.(1-77. p)
78. Federighi, Paolo (et. al) (2008), Enabling the low skilled to take their qualifications „one step up”. Public Open Tender EAC/27/2008. University of Florence
79. Finn, Dan (2011), Sub-contracting in public employment services. DG Employment, Social Affairs and Inclusion, May 2011 (1-57.p)
80. Foglalkoztatási Hivatal (2011), A képzetlenek foglalkoztatásának jó gyakorlatai. Készítette:”V2” Excelsior Bt. a TÁMOP 1.3.1. program keretében, 2011 Szeptember
81. Forret, M. L. - Sullivan, S. E. - Mainiero, L. A. (2010), Gender role differences in reactions to unemployment: Exploring psychological mobility and boundaryless careers. Journal of Organizational Behavior, 31, (647– 666. p).
82. Fővárosi Hajléltalanügyi Koncepció, Budapest, 2012
83. Frey Mária (2010 a), Az állami foglalkoztatási szolgálatok szerepe az Európai Unió munkaerő-piaci válságkezelésében. Köz-gazdaság 2010/4 (199-212. p)
84. Frey Mária (2010 b), Integrált rendszerek az Európai Unió országaiban Előnyeik és hátrányaik. TÁMOP 1.3.1-07/1-2008-0002 kiemelt projekt „A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként” „Stratégiai irányítás és regionális tervezés támogatása” komponens, 2010. január (1-218 p.)
85. Frey Mária (szerk.) (2007), Szociális gazdaság kézikönyv. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest,(1-236. p)
86. Frölich, M. – Lechner, M. (2004), Regional Treatment Intensity as an Instrument for the Evaluation of Labour Market Policies. IZA Discussion Paper Series, 1095.
87. Gábor R. István (2010.a), „Minimálbér-paradoxon” versenyzői munkaerőpiacon? Egy gondolat kísérlet tanulságai. Közgazdasági Szemle, LVII. évf., 2010. február (132–141. p.)
88. Gábor R. István (2010.b), Iskolázatlanok – a munkaerőpiac páriái? Élménybeszámoló Köllő János A pálya szélén (Iskolázatlan munkanélküliek a poszt-szocialista gazdaságban) című könyvéről Osiris, Budapest, 254 oldal, Közgazdasági Szemle, LVII. évf., 2010. július–augusztus (715–717. o.)
89. Gábor R. István (2012), A magyar minimálbér-szabályozás és foglalkoztatási hatása, különös figyelemmel 2000-től napjainkig. (Készült Foglalkoztatási Hivatal megrendelésére, Budapest, 2011. október 14.) Köz-gazdaság 2012/1 (123-146. p)

90. Gedeon Péter (2013), Közjő és demokrácia. Két közgazdaságtani elmélet a demokráciáról. *Közgazdasági Szemle*, LX. évf., 2013. december (1318–1332. o.)
91. Ghinararu, Catalin (2012), Working vs doling, Romania's experience with subsidised community works programmes for the unemployed , *Peer Review on "Activation measures in times of crisis: the role of public works"*. Riga, Latvia, 26 – 27 April, 2012. (1-10 p)
92. Giday András (2015), Beruházási ráta a visegrádi térségben. *Pénzügyi Szemle* 2015/2 (178-199. p)
93. Goldmann Róbert – Gyetvai Gellért – Mester Dániel (2016), A szociális ellátórendszer jellegzetességei, korprofilja és területi megoszlása. *Társadalmi Riport 2016*, TÁRKI. (358-377. p)
94. Gueron, Judith M. (1990), Work and Welfare: Lessons on Employment Programs. *Journal of Economic Perspectives*, Winter 1990, 4, (79-98 p.)
95. Gyuris Tamás (2003), Hajléktalanság nálunk és az Európai Unió országaiban. *KAPOCS II. évf. 5. szám* (1-14 p.)
96. Hajdu Gábor - Mike Károly (2013), Szegénység és a társadalmi kirekesztés megoldása, a korábbi tapasztalatok és értékelési eredmények áttekintése. *HÉTFA Elemző Központ*, Budapest, 2013. október 31 (1-51. p)
97. Hajdu Gábor – Sik Endre (2016), A munkával kapcsolatos értékek a világban (1990–2014) és a mai Magyarországon. *Társadalmi Riport 2016*, TÁRKI. (399-421. p)
98. Hajléktalanügyi Országjelentés, Budapest, 2013
99. Hajléktalanügyi Országjelentés, Budapest, 2013
100. Hamermesh, D. – M. Burda (2010), Unemployment, market work and household production. *Economics Letters*, vol. 107, no. 2, 131–133. p.
101. Hárs Ágnes (2011), Az OECD tagországai közül az elmúlt évtizedben legdinamikusabb foglalkoztatás-növekedést mutató országok sikerének elemzése. *NFSZ kiadvány*, Budapest, 2011. október (1-127. p)
102. Heckman, J. J. – Y. Rubinstein (2001), The importance of noncognitive skills: Lessons from the GED testing program. *American Economic Review*, vol. 91, no. 2, 145–149. p.
103. Herwig Immervoll – Stefano Scarpetta (2012), Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labor Policy*, 2012 (1-26. p)
104. Hsieh, Chang - Tai at.al. (2013), The allocation of talent of and U.S. economic growth. *National Bureau of Economic Research NBER Working Paper No. 18693* January 2013 JEL No. J70 O40 (1-47 p.)
105. Hudomiet Péter - Kézdi Gábor (2011), Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok nemzetközi tapasztalatai. *Munkaerőpiaci Évkönyv-2011*
106. ILO (2014), *World social protection report 2014/2015*.
107. ILO (2015), *Global Employment Trends For Youth 2015. Scaling up investments in decent jobs for youth*. Employment Policy Department, International Labour Office • Geneva 2015. (1-99. p)
108. Imbert, Clement - John Papp (2014), Short-term Migration, Rural Workfare Programs and Urban Labor Markets: Evidence from India. *American Economic Journal*, (1-69. p) January 2014
109. IMF Country Report No. 15/93 (2015), *Hungary Selected Issues*. International Monetary Fund Washington, D.C., April 2015

- 110.Kálmán Judit (2015.a), A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai. Munkaerőpiaci Tükör 2014,
- 111.Kálmán Judit (2015.b), Az argentin átmeneti közfoglalkoztatást nyújtó programok tanulságai. Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (61-63. p)
- 112.Kaushik Basu (2013), Shared Prosperity and the Mitigation of Poverty. The World Bank, 2013 November (1-37. p)
- 113.Keller Tamás (2010), Magyarország a világ értéktérképén. TÁRKI Társadalmi Riport 2010. (227-253. p)
- 114.Kisvárdai város honlapja (2014), Értékteremtő közfoglalkoztatás, munkahelyteremtéssel, <http://www.kisvarda.hu/index.php/hireink/archivum/onkormanyzat/1594-ertekteremto-kozfoglalkoztatasi-munkahely-teremtessel> (utolsó letöltés: 2016.08.23)
- 115.Kluve, Jochen (2006), The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA DP No. 2018, (1-47. p) 2006 March
- 116.Kok, Wim (2003), Jobs, jobs, jobs - creating more jobs in Europe, European Communities. Brüsszel, November 2003 (1-57. p9)
- 117.Koltai Luca (2013.a), A közfoglalkoztatottak jellemzői – kutatási zárójelentés. Esély Labor Egyesület (Út a piaci munka világába (TÁMOP-1.4.3-10/1-2F-2011-0003)), 2013 (1-50)
- 118.Koltai Luca (2013.b), A közfoglalkoztatás szerepe a válság idején az európai országokban. Munkaügyi Szemle 2013/I
- 119.Koltai Luca (2015), A közfoglalkoztatást szervezők és a közfoglalkoztatottak értékei. Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (100-111. p)
- 120.Koning, J. de. (2004), The reform of the Dutch Public Employment Service. Erasmus University, SociaalEconomisch Onderzoek Rotterdam BV (SEOR)
- 121.Kovács Erzsébet (2014), Többváltozós adatelemzés. ISBN 978 963 279 243 9 (Készült a TÁMOP-4.1.2-08/2/A/KMR-2009-0045 számú, „Jegyzetek és példatárak a matematika egyetemi oktatásához” című projekt keretében.) Klaszterelemzés: 42-82. oldal, Főkomponens elemzés: (149- 165.p)
- 122.Köllő János - Scharle Ágota (2011), A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre. Munkaerőpiaci Tükör 2011
- 123.Köllő János (2011), A munkaerőpiactól elszakított közfoglalkoztatás reprodukálja magát. Beszélő online, 2011. július–augusztus, Évfolyam 16, Szám 7 » Beszélő-beszélgetés (utolsó letöltés: 2016.08.23)
- 124.Köllő János (2014), Integrációs minták: iskolázatlan emberek és munkahelyeik Norvégiában, Olaszországban és Magyarországon. Társadalmi riport TÁRKI, 2014, Budapest (226-245. p)
- 125.Köllő János (2015.a), Hol dolgoznak a közmunkások? Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (154-159. p)
- 126.Köllő János (2015.b), Köz munkások a legális munkaerőpiacon. Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (112-117. p)
- 127.Központi Statisztikai Hivatal (2016), Munkaerőpiaci helyzetkép, 2015.
- 128.Krugman, P. (1994), ‘Past and Prospective Causes of High Unemployment’, in Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options. Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, Missouri, (49–80. p)



- 129.KSH (2014), Helyzetkép a magyarországi elvándorlásról. SEEMIG – Managing Migration in South East Europe transznacionális együttműködési projekt sajtótájékoztatójának sajtóanyaga, (4.p)
- 130.Kulinyi Márton (2012), „Kígyónak lábsó” avagy utazás a közfoglalkoztatás céljai körül. Munkaügyi Szemle 2012. November
- 131.Kulinyi Márton (2013.a), A közfoglalkoztatás változó céljai. Munkaügyi Szemle 2013/I.
- 132.Kulinyi Márton (szerk)(2013.b) Közfoglalkoztatási ismeretek. Módszertani kézikönyv gyakorlati és elméleti alkalmazóknak. Esély Labor Egyesület, Budapest, 2013
- 133.Láda Ákos (2008), Hiányzik a motiváció a makroökonómiából? Köz-gazdaság 2008/1 (204-206 p.)
- 134.Leibetseder, Bettina (2009), Jobcentre Plus – Aktivierung in Großbritannien. Kurswechsel 4/2009. (46-56 p.)
- 135.Lightman, Ernie - Herd, Dean - Mitchell Andrew (2006), Exploring the local implemetation of ontario works. Studies in Political Economy 78 Ontario Autumn 2006
- 136.Lindert, H.Peter (2004), Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. (1-377 p.)
- 137.Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. (2011–2020), EMMI, Budapest, 2014. szeptember
- 138.Manoudi, Anna (2012), What works with public works? A brief comparison of Practices between Latvia and Greece. Peer Review on “Workplace with Stipend (WWS) Emergency Public Works Programme”. LATVIA, 26 - 27 April 2012 (1-10. p)
- 139.Martin, J.P. - D. Grubb (2001), What works and for whom: a review of OECD countries’ experiences with active labour market policies. Swedish Economic Policy Review, 2001 (9-56 p.)
- 140.Martin, John P. (2000), What works among active labour market policies: evidence from OECD countries’ experiences. OECD Economic Studies No. 30, 2000/I. (79-113. p)
- 141.Martyn, T. (2006), Training for work is more effective than Working for the Dole. Sidney: UNIYA.
- 142.McKinsey&Company (2012), (Authors: Mona Mourshed, Diana Farrell, Dominic Barton) Education to employment: Designing a system that works. (1-105. p)
- 143.Mckinsey&Company (2016), Poorer than their parents? Flat or falling incomes in advanced economies. Mckinsey Global Institute (July 2016) (1-100. p)
- 144.Medgyesi Márton – Nagy Ildikó (2014), F fiatalok életkörülményei Magyarországon és az EU országaiban 2007 és 2012 között. Társadalmi riport TÁRKI, 2014, Budapest (303-323. p)
- 145.Még gazdagabbak és még többen lettek a világ milliárdosai. Wealth-X (2016), tanulmány, Portfolio (2016. augusztus 11)
- 146.Menhely Alapítvány „Február 3” Munkacsoportja: Gyorsjelentés a hajléktalanságról 2013, 2014, 2015.
- 147.Micklewright, John - Nagy Gyula (2005), Job Search Monitoring and Unemployment Duration in Hungary: Evidence from a Randomised Control Trial. IZA DP No. 1839, 2005 November. (1-27 p.)

- 148.Mód Péter (2013), 2012. évben befejezett főbb aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságának vizsgálata. NFSZ
- 149.Mód Péter (2014), Az aktív foglalkoztatási eszközök fontosabb létszámadatai 2013-ban. Nemzeti Munkaügyi Hivatal, 2014.
- 150.Molnár György et.al (2014), A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés. MTA KRTK KTI, 2014. május 30. javított változat: 2014. szeptember 22. (1-106. p)
- 151.Mózer Péter - Simonyi Ágnes (2011), A szociális ellátás foglalkoztatásra gyakorolt hatása. (TÁMOP 1.3.1 projekt V. részfeladat), 2011. október 31.(1-97.p)
- 152.Nagy Katalin (2015), A makrogazdasági kihívások része a közfoglalkoztatás – az Európai Bizottság szakértői elemzése. Munkaügyi Szemle 2015
- 153.Némethné Pál Kata – Papanek Gábor (2013), Könyvismertetés: Daron Acemoglu–James A. Robinson: Miért buknak el nemzetek? A hatalom, a jólét és a szegénység eredete. HVG könyvek, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2013, 520 oldal. Közgazdasági Szemle, LX. évf., 2013. november (1278–1281. o.)
- 154.Nickell, Stephen (1997), Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. Journal of Economic Perspectives-Volume 11, Number 3-Summer 1997 (55-74.p)
- 155.Oblath Gábor (2014), Gazdasági átalakulás, nekilendülés és elakadás Magyarország makrogazdasági konvergenciája az Európai Unió fejlett térségéhez az 1990-es évek elejétől 2013-ig. Társadalmi riport TÁRKI 2014, Budapest (19-51. p)
- 156.OECD (2014), Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators. OECD Publishing.(37 p.)
- 157.OECD (2016), Employment Outlook. OECD, Parizs (28 p.)
- 158.OECD (2017), Inequalities in longevity by education in OECD countries. OECD Statistics Working Papers 2017/02
- 159.Oláh Judit (2012), A közfoglalkoztatás, mint a munkanélküliség csökkentésének eszköze. Munkaügyi Szemle Stúdium 2012 Szeptember
- 160.Palócz Éva (2016), A magyarországi bérfelzárkózás tartalékai és korlátai. Társadalmi Riport 2016, TÁRKI. (13-32. p)
- 161.Papp Ákos (2007), Hajléktalan emberek egészségügyi helyzete Magyarországon. szazlatouveg.hu/szakmai-anyagok/19, Budapest, 2007
- 162.Peeters, Annaleen - Gevers, Ann (2006), The Service Voucher in Belgium. IDEA Consult, Brussels, October 26-27, 2006 (1-16. p)
- 163.Petz Raymund (Szerk.)(2011), Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítése és értékelése. Készült a Foglalkoztatási Hivatal megrendelésére, Kerepes, 2011. július (1-71. p)
- 164.Piketty, Thomas (2014), Capital in the Twenty-First Century. (Translated by Arthur Goldhammer), The Belknap Press of Harvard University Press, ISBN 978-0-674-43000-6 (2014)(1-452. p)
- 165.Pink, Daniel H.(2010), Motiváció 3.0. HVG könyvek (44 p.)
- 166.Pirisi Károly - Cserhádi Ilona - Keresztély Tibor (2016.b), A közmunkaprogram településszintű elemzése. Kézirat
- 167.Pirisi Károly - Cserhádi Ilona - Keresztély Tibor (2017), A hajléktalanság vizsgálata a Február Harmadika Munkacsoport felmérésén. Kézirat

- 168.Pirisi Károly - Szalay-Komka Norbert - Erdélyi Tea (2014), Projektszemléletű esetkezelés, mint az alacsony végzettségű és hajléktalan álláskeresőket támogatásának alternatívája. Munkaügyi Szemle 58:(4) (68-80.p)
- 169.Pirisi Károly - Szalay-Komka Norbert - Erdélyi Tea (2016.a), Fővárosi hajléktalanok közfoglalkoztatásának tapasztalatai. Munkaügyi Szemle online Stúdium: Paper online. 2016 (23 p.)
- 170.Pirisi Károly (2016), Könyvszemle – Munkaerőpiaci Tükör 2014. Statisztikai Szemle 94:(1) (92-101.p)
- 171.Polányi Károly (1976), Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet. Budapest, Gondolat Kiadó 1976
- 172.Richardson, Katarina - van den Berg, Gerard J. (2006), Swedish Labor Market Training and the Duration of Unemployment. September 2006 IZA DP No. 2314
- 173.Rimler Judit (1995), Munkanélküliség, foglalkoztatás és output a Nagy Válság idején. Közgazdasági Szemle, XLII. évf.,1995. 1. sz. (95-103. p.)
- 174.Rodriguez-Planas, Nuria – Benus, Jacob (2006), Evaluating Active Labor Market Programs in Romania. IZA DP No. 2464 November 2006
- 175.Rodríguez-Planas, Nuria (2010), Longer-Term Impacts of Mentoring, Educational Services, and Incentives to Learn: Evidence from a Randomized Trial. 2010 February IZA DP No. 4754
- 176.Scharle Ágota (2008), Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitikai. TÁRKI Társadalmi Riport 2008 (457-289. p)
- 177.Scharle Ágota (2015), Közmunkaprogramok Szlovákiában. Munkaerőpiaci Tükör 2014. MTA KTI 2015 (59-61. p)
- 178.Scharle Ágota (2016), Mennyit nőtt a foglalkoztatás 2008 óta Magyarországon? Társadalmi Riport 2016, TÁRKI. (54-72. p)
- 179.Schneider, Friedrich (2006), The Service Voucher in Belgium. Statements and Comments, Peer Review, 26-27 October 2006 (1-7 p)
- 180.Schumpeter, J. A. (1994), Capitalism, Socialism and Democracy. Routledge, London (1-460. p)
- 181.Schwab, Klaus (2017), The Global Competitiveness Report 2016–2017. World Economic Forum. (1-400 p.)
- 182.Shah, Manisha – Steinberg, Bryce Millett (2015), Workfare and Human Capital Investment: Evidence from India. IZA DP No. 9486. November 2015. (1-41. p)
- 183.Stephan, Gesine – Pahnke, André (2008), The Relative Effectiveness of Selected Active Labour Market Programmes and the Common Support Problem. October 2008, IZA DP No. 3767
- 184.Subbarao, Kalanidhi et. al (2013), Public Works as a Safety Net. The World Bank, Washington D.C., 2013
- 185.Szabó Andrea (2013), A közfoglalkoztatás a gazdasági ciklusok kontextusában. PhD Értekezés, Debrecen 2013
- 186.Szelényi Iván (2014), Variációk szegénység témára. Társadalmi riport TÁRKI, 2014, Budapest (629-635. p)
- 187.Szivós Péter – Tóth István György (2013), Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. TÁRKI monitor jelentések 2012. Budapest, 2013 (1-145. p)
- 188.Tájékoztató a települési önkormányzatok részére a közfoglalkoztatás rendszerének átalakításáról.(2010), NFSZ Budapest, 2010. november

189. Tajti József (2008), 2007. évben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése. ÁFSZ
190. Takács Szabolcs – Ignits Györgyi (2014), Munkaerőigényekre történő közvetítések, a téli közfoglalkoztatás egyes hatásainak vizsgálata. Munkaügyi Szemle 2014/5
191. Tanner, Jari (2017), Finland to pay unemployed basic income (2017), AP News By. Jan. 02, 2017.
192. Tomka Béla (2009), Európa társadalomtörténete a 20. században. OSIRIS Kiadó Kft. ISBN:9789632760124, 2014. (1-646. p)
193. Tóth István György – Fábrián Zoltán (2014), Az újraelosztás iránti kereslet változása a válság időszakában az Európai Unió országaiiban. Társadalmi riport TÁRKI, 2014, Budapest (454-485. p)
194. Türr István Képző és Kutató Intézet (2014), Téli közfoglalkoztatás 2013/2014
195. Váradi Mónika Mária (2010), A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben. Esély 2010/1. (79-100. p)
196. Város Mindenkié Csoport: Utca és jog című részvételi akciókutatás, 2013
197. Vobruba, Georg (1991), Korszerűség, modernizáció, szociálpolitika. Esély 1991/6 szám. (1-11. p)
198. Wallace, Claire - Pichler, Florian (2008), More participation, happier society? A comparative study of civil society and the quality of life. Social Indicators Research, vol. 93, no. 2, (255–274. p.)
199. Weber, Max (1958), The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. New York: Charles Scribner's (1-314. p)
200. Westlund, Hans (2003), Social economy and employment- the case of Sweden. Review of Social Economy, vol. LXI, No. 2 June 2003 (163-182 p.)
201. Wooldridge, Jeffrey (2013), Introductory Econometrics. A modern approach. South-Western, Cengage learning. ISBN 978-1-111-53104-1.
202. World Bank (2016, a), Enabling inclusive growth in Hungary: A befogadó növekedés előmozdítása Magyarországon (Hungarian) (2015). Working Paper (Report Number:106788), The World Bank 2016 (1-98. p)
203. World Bank (2016, b), Hungary - Measuring inclusive growth for enhanced development impact : Magyarországon - A társadalmi változások mérése és a fejlesztési hatások (Hungarian) (2015). Working Paper ( Report Number:106789), The World Bank 2016 (1-59. p)
204. World Bank (2016, c), The people behind the numbers : developing a framework for the effective implementation of local equal opportunity plans : A számok mögött az ember: kézikönyv a helyi esélyegyenlőségi programok hatékony megvalósításához (Hungarian)(2015). Working Paper ( Report Number:106790), The World Bank 2016 (1-119. p)
205. World Bank-GDP (2015),- World DataBank
206. Wunsch, Conny – Lechner, Michael (2007), What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes. May 2007 IZA DP No. 2800
207. Zavodny, Madelina (1998), Why Minimum Wage Hikes May Not Reduce Employment. Federal Reserve Bank of Atlanta, Economic Review, Second Quarter 1998. (18-28. p)
208. Zemplényi Adrienne (2013), A közfoglalkoztatás rendszere az ombudsman helyszíni vizsgálati tapasztalatai alapján. Munkaügyi Szemle 2013/III.

209.Zimmerman, Laura (2014), Why Guarantee Employment? Evidence from a Large Indian Public-Works Program. 2014. mimeo (1-59. p)

**Internetes hivatkozás:**

<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_245201.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf)

[https://apnews.com/441e12c324b04d549c13366c891fe8d0/Finland-to-pay-unemployed-basic-income-of-%24587-per-month?utm\\_campaign=SocialFlow&utm\\_source=Twitter&utm\\_medium=AP](https://apnews.com/441e12c324b04d549c13366c891fe8d0/Finland-to-pay-unemployed-basic-income-of-%24587-per-month?utm_campaign=SocialFlow&utm_source=Twitter&utm_medium=AP)

[https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_szerv9\\_01\\_16.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_szerv9_01_16.html)

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00076>

## 12. M2. KÉRDŐÍVEK

### I. Budapest Esély Nkft. kérdőíve




#### Tisztelt Ügyfelünk!

A Budapest Esély Nonprofit Kft. kiemelt feladatául kezeli szolgáltatói tevékenységei eredményességének mérését, fejlesztését. Munkaerő-piaci szolgáltatásaink hatékony működtetése érdekében kérjük, hogy válaszoljon az alábbi kérdésekre!

Jelen kérdőívet az Ön személyiségi jogainak tiszteletben tartásával, az adatvédelmi szabályok szerint kezeljük. Az adatszolgáltatás önkéntes és anonim.

#### Együtműködését köszönjük!

1. Kérem, 1-től 5-ig terjedő skálán jelölje, mennyire ért egyet a következő állításokkal.  
(1 - egyáltalán nem értek egyet, 5- teljesen egyetértek)

Az intézmény könnyen megközelíthető.	1	2	3	4	5
Az irodák berendezése kellemes.	1	2	3	4	5
Az intézményben a nyugodt ügyfélfogadás lehetősége biztosított.	1	2	3	4	5
A technikai, informatikai ellátottság színvonala megfelelő.	1	2	3	4	5
A nyitva tartás rendje megfelelő.	1	2	3	4	5
A recepción az ügyfelek kellő tájékoztatásban részesülnek.	1	2	3	4	5
Az emberek elégedettek lehetnek az itt kapott szolgáltatásokkal.	1	2	3	4	5
Az ügyfelek egyenlő bánásmódban részesülnek.	1	2	3	4	5
A szolgáltatások igénybevétele során elég időt fordítottak rám.	1	2	3	4	5
Probléma esetén volt kihez fordulnom.	1	2	3	4	5
Választ kaptam kérdéseimre.	1	2	3	4	5
Bizalommal fordulhattam az itt dolgozókhöz.	1	2	3	4	5
Egyéni igényeimet rugalmasan kezelték.	1	2	3	4	5

2. Kérem, 1-től 5-ig terjedő skálán értékelje **munkatársainkat**, a következő szempontok szerint. (1- a leggyengébb, 5- a legerősebb)

elérhetőség	1	2	3	4	5
udvariasság	1	2	3	4	5
segítőkészség	1	2	3	4	5
felkészültség, szakértelem	1	2	3	4	5
rugalmasság	1	2	3	4	5
kommunikáció	1	2	3	4	5

3. Kérem, 1-től 5-ig terjedő skálán értékelje az Ön számára **felkínált munkát** a következő szempontok szerint. (1- a leggyengébb, 5- a legerősebb)

felkínált munka minősége	1	2	3	4	5
munkavégzés helye	1	2	3	4	5
munkaidő	1	2	3	4	5
fizetés	1	2	3	4	5

4. Az ügyfélszolgálat által nyújtott szolgáltatások mennyiben feleltek meg elvárásainak?

- egyáltalán nem felelt meg
  azt kaptam, mint amire számítottam  
 jobb volt, mint amire számítottam

5. Amennyiben elvárásai nem teljesültek, miben látja ennek okát?

- a szolgáltatás(ok) minősége nem volt megfelelő  
 az ügyfélszolgálat munkatársai nem elég felkészültek  
 hiányzott a megfelelő tájékoztatás, segítség  
 a problémám nem az intézmény hatáskörébe tartozott  
 egyéb .....

6. Milyen elvárásai lennének a jövőben intézményünkkel szemben?

- jobb megközelíthetőség
  kellemesebb környezet  
 több szakértelem
  segítőkészebb munkatársak  
 jobb technikai feltételek
  többféle szolgáltatás  
 részletesebb tájékoztatás
  érthetőbb információnyújtás  
 személyre szabottabb ügyintézés
  egyéb.....

Dátum:

Kitöltés helyszíne:

*Köszönjük válaszaikat!*

## II. Február 3 Munkacsoport kérdőíve

F3-2015

**ADATFELVÉTEL**  
a lakhatási problémával küzdő emberek megismerése céljából  
**FIGYELEM, A VÁLASZADÁS ÖNKÉNTES!**

F3-2015

## KÉRDŐÍV (I.)

A következő kérdéseket minden válaszadótól meg kell kérdezni!

**1. Hol lakott egy évvel ezelőtt?**

Csak egy választ jelöljön meg!

- Saját lakásban  
 Önkormányzati bérlakásban  
 Magán bérlakásban, szerződéssel  
 Magán bérlakásban, szerződés nélkül  
 Ágybérletben, szobabérletben  
 Ismerősöknél szíveségből  
 Munkásszállón  
 Hajléktalanszállón, éjjeli menedékhelyen  
 Közterületen (utca, park, lépcsőház, romos épület)  
 Egészségügyi intézményben, szociális otthonban  
 Egyéb helyen, éspedig: .....  
 Nem tudom

**2. Hol töltötte a tegnapi éjszakát?**

Csak egy választ jelöljön meg!

- Saját lakásban  
 Önkormányzati bérlakásban  
 Magán bérlakásban, szerződéssel  
 Magán bérlakásban, szerződés nélkül  
 Ágybérletben, szobabérletben  
 Ismerősöknél szíveségből  
 Munkásszállón  
 Hajléktalanszállón, éjjeli menedékhelyen  
 Közterületen (utca, park, lépcsőház, romos épület)  
 Egészségügyi intézményben, szociális otthonban  
 Egyéb helyen, éspedig: .....  
 Nem tudom

**3. Kivel él együtt?**

Több válasz is megjelölhető!

- Egyedül  
 Házastárral, élettárral  
 Gyermekkel,  
 (együtt élő gyerekek száma: .....)  
 Szüleimmel  
 Csoporttaggal, bandataggal (barátok, haverok)  
 Mással:.....

**4. Milyenek ítéli meg jelenlegi lakhatási helyzetét?** Csak egy választ jelöljön meg!

- Nagyon jó  
 Elfogadható  
 Közepes  
 Alacsony színvonalú  
 Nagyon rossz

**5. Mi az Ön legmagasabb befejezett iskolai végzettsége?**

Csak egy választ jelöljön meg!

- Kevesebb, mint 8 általános  
 Általános iskolai 8. osztály  
 Szakmunkásképző, szakiskola  
 Érettségi  
 Főiskola, egyetem

**6. Van-e Önnek OKJ-s bizonyítványa?**

Csak egy választ jelöljön meg!

- Van  
 Nincs

**7. Miből élt meg 2015 januárjában?**

Több válasz is megjelölhető!

- Rendszeres munkából  
 Alkalmi munkából  
 Köz munkából  
 Munkanélküli ellátásból  
 Öregségi (vagy özvegyi) nyugdíjból  
 Rokkantsági nyugdíjból, járadékból  
 Önkormányzati segélyből, RSZS, FHT  
 Gyesből, gyedből, táppénzből  
 Kéregetésből, koldulásból  
 Gyűjtögetésből, kukázásból  
 Nem volt pénzem (mások segítettek)  
 Egyéb forrásból: .....  
 .....  
 Nem emlékszem  
 Nem válaszolok



F3-2015

2015. ÉVI ADATFELVÉTEL

F3-2015

**8. Akadályozza-e valami a felsoroltak közül abban, hogy munkát végezzen?**

Több válasz is megjelölhető!

- Nem akadályoz semmi
- A betegségem
- Nem lehet munkát találni
- Megváltozott munkaképességem
- Idegállapotom
- Alkohol
- A külső megjelenésem
- Alacsony fizetések
- A (jó) szakma hiánya
- Öreg vagyok
- Lakhatás hiánya
- Akadályoz az, hogy .....

**9. Mennyi pénzből élt 2015 januárjában?**

..... Ft

**10. Mennyi pénzt költött el tegnap?**

..... Ft

**11. Hány olyan nap volt januárban, amikor egy forintja sem volt?**

..... NAP

**12. Véleménye szerint havonta mekkora**

**összegre (nettó) lenne szüksége**

(ha többen élnek együtt, egy háztartásban, akkor Önöknek közösen)

a. ... a **nagyon szűkös** megélhetéshez?

..... Ft/hó

b. ... az **átlagos** megélhetéshez?

..... Ft/hó

c. ... a **nagyon jó** megélhetéshez?

..... Ft/hó

FIGYELEM!

A KÖVETKEZŐ KÉRDÉSRE IS ÖNKÉNTES A VÁLASZADÁS!

**13. Mondták-e már Önre, hogy cigány?**

Csak egy választ jelöljön meg!

- Igen
- Nem
- Nem válaszol

**REGISZTRÁCIÓS ADATLAP**

AMELYET AKKOR KELL KITÖLTENIE AZ ADATFELVEVŐ MUNKATÁRSNAK, HA A KÖZTERÜLETEN ÉLSZAKÁZÓ SZEMÉLY NEM TUDOTT, VAGY NEM AKART A KÉRDÉSEKRE VÁLASZOLNI

**A regisztráció ideje:**

2014. február ..... nap, .....óra

**A regisztráció helye:**

Irányítószám: .....

Település: .....

Utca, hsz.: .....

A helyszín pontosítása: .....

INTÉZMÉNY KÓDJA:

--	--	--	--

**A regisztráció helyének jellege:**

- Közterület (utca, park, aluljáró)
- Konyhó, viskó
- Zártkert, hétvégi ház
- Egyéb .....

**Az érintett személy neve:**

- férfi
- nő

**Az érintett személy kora:** ..... (éves),

**vagy becsült kor:** ..... - ..... (éves)

**A kitöltő szignója:** .....

F3-2015

**2015. ÉVI ADATFELVÉTEL**  
**KÉRDŐÍV (II.)**

F3-2015

Csak az utcai szociális munka szolgálat ügyfeivel,  
és hajléktalanellátó intézményben éjszakázókkal kell kitölteni!

**14. Hajléktalannak tartja-e magát?****Ha igen, akkor mióta hajléktalan?**

- Hajléktalannak tartom magam

ÍRJA BE A HAJLÉKTALANNÁ VÁLÁSÁNAK DÁTUMÁT, VAGY AZT,  
HOGY HÁNY ÉVE (HÓNAPJA, VAGY NAPJA) HAJLÉKTALAN!

ÉV

HÓNAP   NAP ÓTA

- Nem tartom magam hajléktalannak  
 Nem válaszolok

**15. Mi az oka annak, hogy hajléktalanná vált?** Több válasz is megjelölhető!

- Családi problémák miatt el kellett jönnöm otthonról
- Megszűnt a munkahelyem által biztosított lakhatás
- Válás után a lakásban a volt házastársam (élettárs) maradt
- Kiüldöztek a lakásomból
- Nem tudtam fizetni a bérleti díjat
- Kiköltözték
- Lakásomat eladtam
- Állami gondozásból kerültem ki
- Lakásom lakhatatlanná vált
- Kórházból, szociális otthonból jöttem el
- Lakásmaffia áldozata lettem
- Börtönből szabadultam
- Egyéb, éspedig: .....

**16. Ki tehet arról, hogy hajléktalanná vált?**

Több válasz is megjelölhető!

- Senki, így alakult
- Családom, rokonaim
- Én magam
- Ügyintéző, hivatalos személy, főnököm
- Másvalaki: .....

**17. Mi játszott szerepet hajléktalanná****válásában?** Több válasz is megjelölhető!

- A szülei ....
- A gyereke(i) ...
- A testvére(i) ...
- A szerencsejáték
- Az ital
- A munkavesztés
- A rossz munkahelyek
- Az anyja halála
- A baleset(ek)
- A végrehajtás
- A börtön
- A szerencsétlenségek
- Egyéb, éspedig: .....
- Nem tudom

**18. Mire lenne szüksége ahhoz, hogy ne közterületen, vagy hajléktalanszállón éjszakázzon?** Több válasz is megjelölhető!

- Semmire, most is tudnék lakásban lakni
- Kapjak egy saját lakást
- Pénzre, hogy béreljek lakást
- Visszamehessek családomhoz
- Szociális segítségnyújtásra
- Egyéb, éspedig: .....
- Nem tudom
- Nem válaszolok

**19. Ki szokott Önnek segíteni?**

Több válasz is megjelölhető!

- Senki
- A párom
- A barátom, barátaim
- Más hajléktalan ember
- A családból valaki
- Ismerősök, szomszédok
- Szociális segítő
- Másvalaki: .....

F3-2015

2015. ÉVI ADATFELVÉTEL

F3-2015

KÉREM, VÁlassza ki a megfelelő szót úgy, hogy  
a kijelentés igaz legyen Önre!  
Csak egy választ jelöljön meg!  
pl.: „Amióta hajléktalan vagyok kevesebb az időm.”

## 20. Amióta hajléktalan vagyok

- kevesebb  
 ugyanannyi a gondom  
 több

## 21. Amióta hajléktalan vagyok

- kevesebb  
 ugyanannyi a barátom  
 több

## 22. Amióta hajléktalan vagyok

- kevesebb,  
 ugyanannyi segítséget kapok másoktól  
 több

## 23. Amióta hajléktalan vagyok

- kevésbé  
 ugyanannyira érzem magam szabadnak  
 inkább

## 24. Amióta hajléktalan vagyok

- kevésbé  
 ugyanannyira fontos a pénz  
 inkább

## 25. Amióta hajléktalan vagyok

- kevésbé  
 ugyanannyira tervezem a jövőt  
 inkább

## 26. Amióta hajléktalan vagyok

- kevesebb  
 ugyanannyi a tennivalóm  
 több

## MEGJEGYZÉS A

20. – 26. KÉRDÉSEKHEZ: .....

## A KÖVETKEZŐ RÉSZT A KÉRDŐÍVET ÖSSZEGYŰJTŐ TÖLTI KI!

ADATFELVÉTEL HELYE: .....(IRÁNYÍTÓ SZ.), ..... (TELEPÜLÉS)

.....(UTCA, TÉR) ..... (HÁZ SZ.)

INTÉZMÉNY KÓDJA: <input type="text"/>	KÖZTERÜLETI KÉRDEZÉSNEK a helyszín pontosítása:	A kérdés helyének jellege: <input type="checkbox"/> Közterület (utca, park, aluljáró) <input type="checkbox"/> Konyha, viskó <input type="checkbox"/> Zártkert, hétfégi ház <input type="checkbox"/> Egyéb .....
Kitöltő szignója:		

## A VÁLASZADÓ NEME:

- FÉRFI  
 NŐ

- A KÉRDEZETT MAGA TÖLTÖTTE KI  
 A KÉRDEZETT SEGÍTSÉGGEL TÖLTÖTTE KI  
 A SZOCIÁLIS MUNKÁS TÖLTÖTTE KI A VÁLASZOK ALAPJÁN

KÉRDEZD MEG A NEVÉT, ÉS JEGYEZD FEL (KARIKÁZD BE A BETŰSORBAN) A NÉV ELSŐ TAGJÁNAK, ALATTA  
PEDIG A MÁSODIK TAGJÁNAK AZ ELSŐ KARAKTERÉT!  
(pl.: Tóth Béla = tb; Tóthné Kovács Éva=tk; Ara-Kovács Zsolt = az ; Szabó Zsolt Lászlóné= sz)

1. KARAKTER:	A	Á	B	C	D	E	É	F	G	H	I	Í	J	K	L	M	N	O	Ó	Ö	Ő	P	Q	R	S	T	U	Ú	Ű	V	W	X	Y	Z
2. KARAKTER:	A	Á	B	C	D	E	É	F	G	H	I	Í	J	K	L	M	N	O	Ó	Ö	Ő	P	Q	R	S	T	U	Ú	Ű	V	W	X	Y	Z

SZÜLETÉSI DÁTUM:     ÉV   HÓNAP   NAP

BMSZKI, MENHELY ALAPÍTVÁNY, LÉTHATÁRON ALAPÍTVÁNY, HAJLÉKTALANOKÉRT KÖZALAPÍTVÁNY

### 13. M3. A BUDAPEST ESÉLY NKFT. VIZSGÁLAT FAKTOR ANALÍZIS EREDMÉNY

```

FACTOR
/VARIABLES egeszsgvalt munkaismeretvalt lakhatasvalt
anyagihelyzetvalt
/MISSING LISTWISE
/ANALYSIS egeszsgvalt munkaismeretvalt lakhatasvalt
anyagihelyzetvalt
/PRINT INITIAL EXTRACTION
/CRITERIA FACTORS(1) ITERATE(25)
/EXTRACTION PC
/ROTATION NOROTATE
/METHOD=CORRELATION.

```

#### Factor Analysis

##### Notes

Output Created	16-MAR-2016 23:50:17
Comments	
Input	
Data	G:\hajléktalankiértékelés\új\hajle ktalankiertekeles2014_2015.sav
Active Dataset	DataSet1
Filter	<none>
Weight	<none>
Split File	<none>
N of Rows in Working	232
Data File	
Missing Value Handling	
Definition of Missing	MISSING=EXCLUDE: User- defined missing values are treated as missing.
Cases Used	LISTWISE: Statistics are based on cases with no missing values for any variable used.
Syntax	FACTOR /VARIABLES egeszsgvalt munkaismeretvalt lakhatasvalt anyagihelyzetvalt /MISSING LISTWISE /ANALYSIS egeszsgvalt munkaismeretvalt lakhatasvalt anyagihelyzetvalt /PRINT INITIAL EXTRACTION /CRITERIA FACTORS(1) ITERATE(25) /EXTRACTION PC /ROTATION NOROTATE /METHOD=CORRELATION.

Resources	Processor Time	00:00:00,00
	Elapsed Time	00:00:00,03
	Maximum Memory	3008 (2,938K) bytes
	Required	

**Communalities**

	Initial	Extraction
egeszsgvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön egészségügyi állapota:	1.000	.558
munkaismeretvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön munkavállaláshoz szükséges ismeretei	1.000	.492
lakhatasvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön lakhatási helyzete:	1.000	.727
anyagihelyzetvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön anyagi helyzete:	1.000	.742

Extraction Method: Principal Component Analysis.

**Total Variance Explained**

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	2.519	62.986	62.986	2.519	62.986	62.986
2	.671	16.768	79.754			
3	.484	12.106	91.860			
4	.326	8.140	100.000			

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix<sup>a</sup>

	Component
	1
egeszsgvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön egészségügyi állapota:	.747
munkaismeretvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön munkavállaláshoz szükséges ismeretei	.702
lakhatasvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön lakhatási helyzete:	.853
anyagihelyzetvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön anyagi helyzete:	.861

Extraction Method: Principal

Component Analysis.

a. 1 components extracted.

FACTOR

```

/VARIABLES egeszsgvált munkaismeretvált lakhatasvált
anyagihelyzetvált
/MISSING LISTWISE
/ANALYSIS egeszsgvált munkaismeretvált lakhatasvált
anyagihelyzetvált
/PRINT INITIAL EXTRACTION
/CRITERIA FACTORS(1) ITERATE(25)
/EXTRACTION PC
/ROTATION NOROTATE
/SAVE REG(ALL)
/METHOD=CORRELATION.

```

## Factor Analysis

### Notes

Output Created		16-MAR-2016 23:50:17
Comments		
Input	Data	G:\hajléktalankiértékelés\új\hajléktalankiertekeles2014_2015.sav
	Active Dataset	DataSet1
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working	232
	Data File	
Missing Value Handling	Definition of Missing	MISSING=EXCLUDE: User-defined missing values are treated as missing.
	Cases Used	LISTWISE: Statistics are based on cases with no missing values for any variable used.
Syntax		FACTOR
		/VARIABLES egeszsgvalt munkaismeretvalt lakhatasvalt anyagihelyzetvalt
		/MISSING LISTWISE
		/ANALYSIS egeszsgvalt munkaismeretvalt lakhatasvalt anyagihelyzetvalt
		/PRINT INITIAL EXTRACTION
		/CRITERIA FACTORS(1)
		ITERATE(25)
		/EXTRACTION PC
		/ROTATION NOROTATE
		/SAVE REG(ALL)
	/METHOD=CORRELATION.	
Resources	Processor Time	00:00:00,02
	Elapsed Time	00:00:00,02
	Maximum Memory	3264 (3,188K) bytes
	Required	
Variables Created	FAC1_1	Component score 1

**Communalities**

	Initial	Extraction
egeszsgvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön egészségügyi állapota:	1.000	.558
munkaismeretvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön munkavállaláshoz szükséges ismeretei	1.000	.492
lakhatasvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön lakhatási helyzete:	1.000	.727
anyagihelyzetvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön anyagi helyzete:	1.000	.742

Extraction Method: Principal Component Analysis.

**Total Variance Explained**

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	2.519	62.986	62.986	2.519	62.986	62.986
2	.671	16.768	79.754			
3	.484	12.106	91.860			
4	.326	8.140	100.000			

Extraction Method: Principal Component Analysis.



Component Matrix<sup>a</sup>

	Component
	1
egeszsgvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön egészségügyi állapota:	.747
munkaismeretvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön munkavállaláshoz szükséges ismeretei	.702
lakhatasvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön lakhatási helyzete:	.853
anyagihelyzetvált Ön szerint, az elkövetkező egy évben az Ön anyagi helyzete:	.861

Extraction Method: Principal

Component Analysis.

a. 1 components extracted.