

# 1. A KÖZFOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOK HÁTTERE ÉS NEMZETKÖZI TAPASZTALATAI

KÁLMÁN JUDIT

Ebben a fejezetben a közmunkaprogramok nemzetközi tapasztalatait tekintjük át, bemutatjuk a közfoglalkoztatás mint közpolitikai beavatkozás motivációit, céljait, elméleti hátterét, a konkrét közmunkaprogramok kialakításának különböző formáit, illetve a programok hatékonyságának és hatásosságának mérését szolgáló értékelések főbb eredményeit. A fejezetet néhány konkrét ország tapasztalatait összefoglaló keretes alfejezet egészíti ki (lásd a K1.1., K1.2. és K1.3. keretes írásokat).

A közfoglalkoztatást a fejlett és kevésbé fejlett országokban többféle indítékkal és programcéllal vezették be: anticiklikus makroeszközként vagy szociálpolitikai, esetleg infrastruktúra-fejlesztési, katasztrófavédelmi céllal. A programok különböző formákban, különböző célcsoportokkal és programszerkezettel működtek. Megvalósításukról, sikerességükről is igen eltérők a tapasztalatok.

## A közmunkaprogramok munkapiaci háttere – a tartós munkanélküliek és aktivációjuk problémája

A jóléti ellátások *közcéli munkához* kötése (*workfare*) csak a munkanélküliekre irányuló *aktivációs beavatkozásokkal*, valamint a *szegénység elleni küzdelemmel* összefüggésében érthető meg. Az aktivációs beavatkozások a tartós munkanélkülieket és más hátrányos helyzetű csoportokat próbálják meg visszavezetni a munkaerőpiacra.

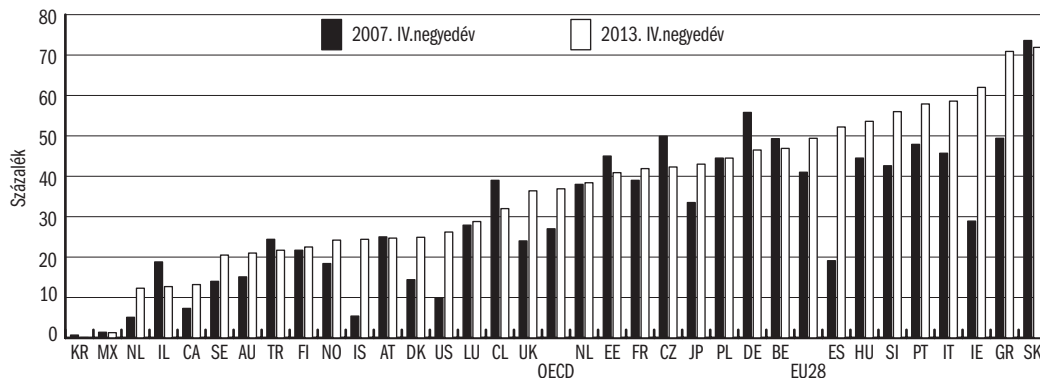
Korábban – szűken értelmezve – aktiváláson az aktív eszközökre fordított kiadások nagyságát értették, s ebben az egyes országok közpolitikai gyakorlata meglehetősen különbözött. A válság ismét felhívta a figyelmet az aktiválás fontosságára, s arra, hogy a munkanélküli- és szociális ellátórendszerek különböző elemei hatnak egymásra. Tehát az aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonysága függ a biztosítási elemek, a járadékok bőségétől, az egyes támogatások feltételeitől, valamint azok ellenőrzésétől, betartásától és az alkalmazott szankcióktól (erről lásd részletesen például *Martin*, 2014, *Immervoll–Scarpetta*, 2012, valamint az OECD sorozata: *Grubb–Tergeist*, 2006, *Duell–Grubb–Singh*, 2009, *Grubb–Singh–Tergeist*, 2009).

A gazdasági és pénzügyi válság kitörése óta a tartós munkanélküliség a legtöbb országban tovább erősödött (*1.1. ábra*), ami alól Magyarország sem kivétel. Mindez jelentős társadalmi feszültségeket okoz, komoly terhet ró a szociális és munkaügyi ellátórendszerre, s a munkanélküliek aktiválása jelentős kihívásokat rejt magában.

A munkanélküliség válsággal együtt járó növekedését követően a szociális kiadások szinte minden országban növekedtek. Szembetűnő viszont, hogy a válság által súlyosan érintett Magyarországon és Görögországon a szociális kiadások

csökkentek, míg a válság következtében szintén magas tartós munkanélküliséggel sújtott Spanyolországban vagy Írországban jelentősen nőttek (1.2. ábra).

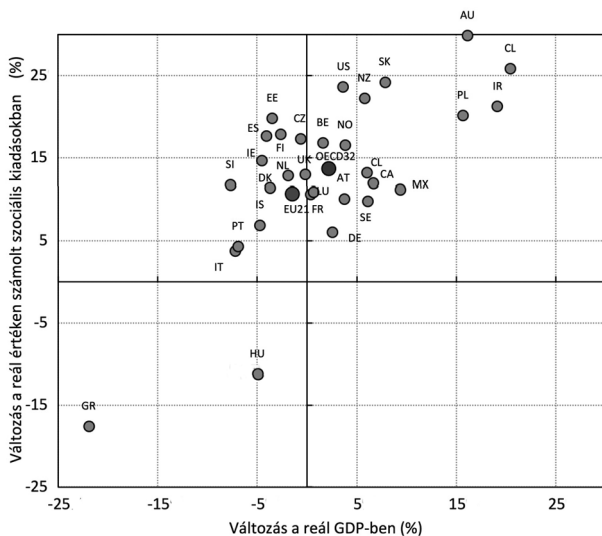
1.1. ábra: A tartós munkanélküliek aránya a munkanélküliek között az OECD-országokban válság előtt és után, 2007, 2013 (százalék)



Rövidítések: AT: Ausztria; AU: Ausztrália; BE: Belgium; CA: Kanada; CL: Chile; CZ: Csehország; DE: Németország; DK: Dánia; EE: Észtország; ES: Spanyolország; FI: Finnország; FR: Franciaország; GR: Görögország; HU: Magyarország; IE: Írország; IR: Izrael; IS: Izland; IT: Olaszország; JP: Japán; KR: Korea; LU: Luxembourg; MX: Mexikó; NL: Hollandia; NO: Norvégia; NZ: Új-Zéland; PL: Lengyelország; PT: Portugália; SE: Svédország; SI: Szlovénia; SK: Szlovák Köztársaság; TR: Törökország; UK: Egyesült Királyság; US: Egyesült Államok.

Forrás: OECD (2014a).

1.2. ábra: Változások a szociális kiadásokban és a reál GDP-ben 2007/2008 és 2012/2013 között az OECD-országokban (százalék)

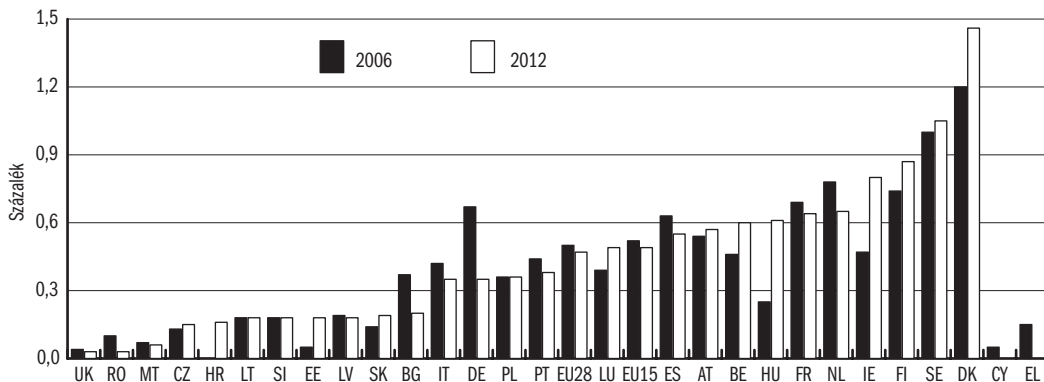


Az ország rövidítéseket lásd az 1.1. ábra alatti jegyzetben.

Forrás: OECD (2014b).

Az országok között nagy különbségek figyelhetők meg az aktív munkaerő-piaci beavatkozásokra szánt GDP-arányos forrásokban is, amit az eltérő közpolitikai hagyományok, a munkaerőpiac állapotának különbözősége, illetve az egyes országok makrogazdasági helyzete is befolyásol (1.3. ábra).<sup>1</sup>

1.3. ábra: Az aktív munkaerő-piaci beavatkozások ráfordításai a GDP százalékában a válság előtt és után az EU-tagállamaiban, 2006, 2012



Rövidítések: AT: Ausztria; BE: Belgium; BG: Bulgária; CY: Ciprus; CZ: Cseh Köztársaság; DE: Németország; DK: Dánia; EE: Észtország; EL: Görögország; ES: Spanyolország; FI: Finnország; FR: Franciaország; HR: Horvátország; HU: Magyarország; IE: Írország; IT: Olaszország; LT: Litvánia; LU: Luxemburg; LV: Lettország; MT: Málta; NL: Hollandia; PL: Lengyelország; PT: Portugália; RO: Románia; SE: Svédország; SI: Szlovénia; SK: Szlovákia; UK: Egyesült Királyság

Forrás: Saját számítás Eurostat Labour Market Policy (LMP) adatbázisa alapján.

Az OECD és az EU egyértelműen az aktív eszközök arányának emelését ajánlja (OECD, 2009, 2010), mivel a jelenlegi evidenciák azt támasztják alá, hogy ezek munkaerő-piaci szempontból jóval hatékonyabbak lehetnek, mint a passzív eszközök. Magyarország e tekintetben a középmezőnyben helyezkedik el: GDP-arányosan kevesebbet költ aktív eszközökre, mint a skandináv országok, de többet, mint egyes kelet-közép-európai és főleg mediterrán országok. A válság utáni jelentős magyar emelkedés egyik legfőbb oka épp az egyre kiterjedtebb közfoglalkoztatási program kiadásaiban keresendő.

### A jóléti ellátások munkához kötése

A klasszikus – elsősorban segélyekre alapuló – jóléti ellátórendszer átalakítása, a segélyek nyújtásának a társadalom számára hasznos munkához kötése és bizonyos mulasztások esetén pénzügyi szankciók érvényesítése, a *workfare* (a *work* és a *welfare*) rendszer kiépítése amerikai eredetű. A kifejezés már az 1970-es évektől ismert, de e programok használata az 1990-es évektől terjedt el a fejlett és a fejlődő világban is.

Az Egyesült Államokban 1981-ben született meg az a törvény, amely felhatalmazta az egyes tagállamokat, hogy a segélyeket munkához kötő programo-

<sup>1</sup> Az aktív munkaerőpiaci eszközök nemzetközi tapasztalatairól részletesebben ír *Hudomiet–Kézdi* (2011), illetve *Galasi–Nagy* (2012).

kat indítanak. Öt év elteltével már 29 tagállamban működtek ilyen programok, amelyek száma a Clinton-időszak jóléti reformja (Personal Responsibility and Work Opportunity Act [PRWORA], 1996) után ugrásszerűen emelkedett. Ugyanakkor az Egyesült Államokban csak nagyon korlátozottan használnak aktív munkaerő-piaci eszközöket, és a szociális segélyrendszer sem olyan mértékben kiterjedt, mint az európai országokban.

Az Egyesült Királyságban szintén a 1990-es években vált a reformok egyik fő célkitűzésévé a munka és az ellátó rendszer összekapcsolása (*welfare to work*). Ekkor vezették be a *New Deal* elnevezésű programokat (*New Deal for Young People*, *New Deal 25+*, *New Deal for Lone Parents*, *New Deal for the Disabled*, *New Deal 50+ targeted those aged 50+ stb.*), illetve egy foglalkoztatást támogató adókedvezményt (*Working Families Tax Credit*). Számos, munkához kötött helyi jóléti programot indítottak el.

A munkához kapcsolt jóléti programok bevezetésének, a munkaelemek hangsúlyozásának a skandináv országokban is vannak hagyományai, bár nem feltétlenül kiterjedt közfoglalkoztatási programok keretében (lásd a K1.2. keretes írást). A munkához kapcsolt jóléti programok elterjedtek még Ausztráliában (*mutual obligation*), Kanadában (*Canada Works* és egyéb helyi programok), Hollandiában (*Work first*) is.

Jellemző a *workfare* rendszerekre, hogy a segélyezetteknek különböző feltételeknek kell eleget tenniük a segély további folyósítása érdekében. Ezek egyrészt olyan feltételek, amelyek a segélyezett foglalkoztathatóságának javítására irányulnak (képzés, rehabilitáció, munkatapasztalat szerzése), másrészt a társadalom számára hasznos tevékenységet is előírnak (ingyenes vagy nagyon alacsonyan fizetett közmunka). Bevezetésük ugyanakkor komoly társadalmi vitákat váltott ki, csakúgy, mint bevezetésük egyik fontos indoka, a jóléti ellátásoktól való függés (*welfare dependence*) jelensége is.

A *workfare* programoknak kétféle változata van. Az első, kifejezetten a jóléti ellátásokról való leválást, a függőség megszűnését és az elsődleges munkaerőpiacra történő visszavezetést célozza, míg a második inkább a képességek javítását, a foglalkoztathatóságot (tréningek, képzettség) kívánja elősegíteni azoknál, akik szociális ellátásban, segélyekben részesülnek, vagy akik olyan csoporthoz tartoznak, amelyek tagjai kevésbé esélyesek az elsődleges munkaerőpiacra való elhelyezkedésre. A gyakorlatban az egyes programok rendszerint mindkét megközelítést alkalmazzák: a jövedelemtranszfer megváltoztatásán túl igyekeznek az elhelyezkedést is ösztönözni (a megvont vagy lecsökkentett segély helyett bér).

### **Közfoglalkoztatási programok a fejlett és fejlődő országokban**

A kimondottan közmunkaprogramok nemcsak *workfare*, hanem átmeneti közösségi projektek vagy munkaintenzív projektek néven is ismertek – tükrözve azt, hogy nemcsak a kormányzat által szervezett infrastruktúra-épi-

tő, illetve -karbantartó projektekről van szó, hanem sokféle, a közösség számára hasznos tevékenység végzéséről. Használatuk előfordul különféle fejlettségű országokban. Sok kevésbé fejlett országban szinte az egyedüli munkaerő-piaci beavatkozást jelentik. A fejlett országokban viszont – az elemzések és értékelések negatív eredményeinek hatására – visszahúzódban van a használatuk, mert költségesek, és más aktív munka-erőpiaci beavatkozások hatékonyabbnak bizonyultak, elsősorban a helyettesítési és kiszorítási hatások miatt.

A közmunkaprogramok makrogazdasági céljai között általában szerepel a szezonális és/vagy ciklikus munkanélküliség csökkentése, a közvetlen munkahelyteremtés, a regionális és strukturális munkaerő-piaci problémák kezelése, egyes hátrányos helyzetben levő munkaerőcsoportok segítése, a szegénység elleni küzdelem, a szegények jövedelemhez juttatása és egyfajta stimuláció a gazdaságnak. Ez utóbbi nemcsak a fogyasztás növekedésén keresztül valósulhat meg, hanem úgy is, hogy a közmunkaprogramok hosszabb távon is ösztönözhetik újabb munkahelyek létrejöttét. Gazdasági válságok idején anticiklikus eszközként az általuk keletkezett új munkahelyek jövedelmet s így aggregált keresletet növelhetnek.<sup>2</sup>

A fejlődő országokban ezeket a célokat kiegészíti vagy helyettesíti a katasztrófa utáni helyzetek kezelése, rossz termésű évek jövedelemkiesésének, szezonális munkanélküliségnek a lefaragása, infrastruktúra teremtése stb. A legtöbb ilyen program alacsony bérért, rövid távú (tipikusan 3–12 hónap) foglalkoztatást kínál, jellemzően az építőipari, agrár- és vidékfejlesztési szektorokban, valamint közösségi (oktatási, egészségügyi, szociális) szolgáltatásokban (*Betcherman és szerzőtársai*, 2004). A közfoglalkoztatók lehetnek önkormányzatok, civil szervezetek vagy akár magáncégek is.

A magas és közepes jövedelmű országokban – ahol nincsenek költségvetési vagy adminisztratív akadályai egy gyors reagálású program lebonyolításának – elsősorban makroökonómiai okokból, leggyakrabban valamilyen rövid távú sokkra adott válaszként, magas munkanélküliség esetén átmenetileg alkalmazzák a közfoglalkoztatási programokat (*I.1. táblázat* felső része). Az első, és legismertebb ilyen válságkezelő céllal alkalmazott közfoglalkoztatási program a New Deal volt az Egyesült Államokban az 1929–1933. évi válság idején, de aktuálisabb példákkal szolgál az argentin, francia, kínai, dél-koreai vagy akár a lett, szlovén, portugál program.

A megcélzott résztvevők általában speciális – kevésbé foglalkoztatható és/vagy tartósan munkanélküli – társadalmi csoportok, s ezért e programok gyakran magukban foglalják az újrafoglalkoztathatóságot is (képzési elemekkel kombinálva), esetenként pedig inkább jóléti funkciókat szolgálnak. Ilyen példa az argentin *Jefes* program átalakítása, amely rövid távú beavatkozásból széles körű, a háztartások alsó 20 százalékát elérő szociális védőhálónak vált (lásd a K1.2. keretes írást az argentin tapasztalatokról). Hasonló, a hosszú

2 Az EU-tagállamok közül Lettország, Magyarország, Szlovénia, Portugália és a Cseh Köztársaság is a válság hatására indított újra, alkalmazta nagyobb léptékben közfoglalkoztatási programjait.

távú szegénység elleni küzdelem céljait is szolgálta a dél-afrikai , valamint a lett közfoglalkoztatási program is.

Lettország, amelyet a globális pénzügyi válság keményen sújtott, e válságra reagálva vezetett be programját. 2008 és 2010 között GDP-je 21 százalékkal csökkent, míg a szegénységi ráta 2008-ról 2009-re 10,1 százalékról 18,1 százalékra nőtt, és a foglalkoztatás 11,2 százalékkal csökkent. E problémákra reagálva Lettország 2009 és 2011 között mintegy 22 milliárd forintnak megfelelő összeget költött a közmunkaprogramjára, ami a lett GDP mintegy 0,25 százalékát tette ki, és 2,5-szerese volt a lett szociális, szegénységellenes kiadásoknak (*Azam és szerzőtársai*, 2013).

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

Ország, program	Kezdő év	Legfőbb cél/kiváltó ok
<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
<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 önfoglalkoztatóvá váláshoz
Malawi (Social Action Fund)	2009	Szezonális foglalkoztatás
Ruanda (Vision 2020)	2008	Szegénység csökkentése
Tanzánia (Social Action Fund)	2000	Szezonális foglalkoztatás
Zambia	2002	Szegénység csökkentése

Forrás: *Subbarao és szerzőtársai* (2013) 33.3 és 3.4. táblázat.

A fejlődő országokban többféle rövid, illetve hosszú távú célt szolgálhatnak a közfoglalkoztatási programok (*1.1. táblázat* alsó része), bár ezek az országok a megvalósításban is komoly kihívásokkal néznek szembe az adminisztratív kapacitások, az információhiány, a költségvetési források stb. terén. Az akadályok miatt gyakori a programok célzásának kombinálása: egyrészt a leghatározottabb településekre koncentrálnak, ami már egyfajta szelekció, másrészt

a szegények által általánosan elért piaci bér (vagy, ahol létezik, a minimálbér) alatt kínálják fel a közfoglalkoztatási béreket – aminek önszelekciós hatása van, így valóban csak azok jelentkeznek, akiknek más lehetőségük nincs jövedelemszerzésre (*self-targeting*). Ezekben az országokban a közfoglalkoztatási programok a szegénység elleni küzdelem, a garantált foglalkoztatás, esetleg az önfoglalkoztatáshoz vezető átmenet céljait szolgálják, szemben a fejlett vagy közepes jövedelmű országokkal, ahol az egyszerű makrosokk kezelés, illetve az aktív munkaerő-piaci jelleg inkább meghatározó.

### Elméleti háttér – érvek a közmunkaprogramok mellett és ellen

A jóléti szolgáltatások közmunkához kötése abból az elméleti alapból indul ki, hogy a munkanélküli-járadék és -segély, illetve egyéb passzív ellátások csökkentik a munkavállalási hajlandóságot, amit az aktív programok együttműködési követelményei – például a közmunka – és a hozzájuk kapcsolt szankciók ellensúlyozhatnak. Tehát itt nem a jogosultsági feltételekről van szó, amelyek a megítéléshez szükségesek (általában rászorultság alapú segélynél egy bizonyos szint alatti jövedelem), hanem a további folyósításhoz kötött magatartási követelményekről és azok elmaradásának szankciójáról (*OECD, 2007, Besley–Coate, 1992, Basu, 2013*).

Mivel az információk aszimmetrikusak, ez a szisztéma segíti, hogy a szolgáltatás a célközönséget érje el, azaz *szűrő hatás* (*screening*) érvényesülhet azáltal, hogy a feltételek miatt valóban csak a leginkább rászorulókat vonzza a programba, s távol tartja a jobb módúakat, ami csökkentheti a kormányzati adminisztratív költségeket. Ennek a hatásnak a működését igazolja a *Dutta és szerzőtársai* (2012) tanulmánya: az indiai workfare program résztvevőit jövedelmi csoportokba osztva bemutatja, hogy a gazdagabbak között valóban gyakorlatilag nulla a részvételi arány, míg a legalsó jövedelmi percentilisekben 35 százalékos.

Közvetve *elrettentő hatás* (*deterrent effect*) érvényesül. A feltételek olyan mértékű kellemetlenséget okoznak (gyakori megjelenés a munkaügyi központban, kötelező közmunka, esetleg képzés is stb.), ami a munkanélküli-státus minél hamarabbi elhagyására vagy eleve a segély elkerülésére, a szegénység elleni saját lépésekre késztet. *Besley–Coate* (1992) azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a közmunka elrettentő hatása csak akkor működhet, ha az elvégzendő munka mennyisége jóval nagyobb annál, mint amennyit beavatkozás nélkül a jogosultak általában dolgozni szoktak. Ezt viszont azokban az országokban, ahol kiterjedt a szürke- és feketegazdaság, igen nehéz mérni.<sup>3</sup>

A *workfare* típusú közfoglalkoztatási programok *mellett* a következő érveket szokták felhozni:

- *politikai népszerűség* – látványosak és jól kommunikálhatók, az adófizetők úgy érezhetik, hogy a segélyben részesülők nyújtanak is valamit cserébe a köz számára (*value for money*);

3 Magyarországon is az derült ki kérdőíves felmérésekből (*Molnár és szerzőtársai, 2014, Koltai, 2013c*), hogy a munkaerőpiac peremén levők meglehetősen sokat dolgoznak hol feketén, hol a legális gazdaságban, és nemhogy elrettentő lenne, de bizonyos térségekben egyenesen vonzó a közmunka lehetősége.



- friss *munkatapasztalat* biztosítása a résztvevőknek, ami a tartós munkanélküliek elhelyezkedésének egyik fő akadálya szokott lenni;
- jól tervezett közmunkaprogramok valóban hasznos *infrastruktúrát* teremthetnek, ami segítheti a növekedést, csökkentheti a területi egyenlőtlenségeket stb. is (OECD, 2007, Martin, 2000);
- nagyléptékű közmunkaprogramoknál *lehet béremelő hatása* a magánszektor béreire nézve. Például Berg és szerzőtársai (2012) kimutatta, hogy mivel India szegényei általában rurális területeken élnek és dolgoznak, az 54 millió háztartást érintő Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS) program azáltal is hozzájárult a szegénység csökkentéséhez, hogy közvetett hatásként ott, ahol sokakat érintett a program, emelkedtek a piaci agrárbérek is; – hasonló eredményre jutott az indiai programmal kapcsolatban Imbert–Papp (2015) is;
- a társadalmi kohézió erősítése, a szegényeket támogató növekedés (*pro-poor growth*), a kirekesztés csökkentése, a feketemunka elleni harc (OECD, 2009, Martin 2014).

A *workfare* típusú közfoglalkoztatási programok *ellen* a következő érveket szokták felhozni:

- stigmatizálhatja a résztvevőket;
- a közfoglalkoztatásban kínált munkalehetőségek rendszerint egyszerű, képzettséget nem igénylő tevékenységek, amelyek segítik a valódi, a munkáltatók által is értékelhető munkatapasztalat megszerzését a későbbi elhelyezkedési esélyekhez, sőt a munkakeresésre fordítható idő korlátozásával még rontják is azt (Kluve, 2006);
- e programok *helyettesítési hatása*, vagyis ha elbocsátják az alkalmazottat, és közmunkással oldják meg ugyanazt a feladatot, ekkor nincs is szó valódi munkahelyteremtésről;
- a programok túl nagymértékű használata *kiszoríthatja (crowd out)* a magánfoglalkoztatást, ezáltal akár még növelheti is a szegénységi ollót, a társadalmi különbségeket, ami viszont további közkiadásokat generálhat;
- a közkiadásokra vonatkozó *költségvetési helyettesítési hatás* érvényesülhet, ha a túl hosszán, nagy költséggel fenntartott közfoglalkoztatási program más, esetleg ennél hatékonyabb közpolitikai programoktól vonja el az erőforrásokat; ezt a hatást számos értékelő tanulmány kimutatta az egyesült államokbeli közvetlen munkahelyteremtő programokkal kapcsolatban (Roy–Wong, 2000);
- az úgynevezett beragadási hatás (*locking-in effect*) érvényesül: a közfoglalkoztatás ideje alatt a résztvevők nagyon alacsony intenzitású vagy semmilyen munkakeresést nem folytatnak, s ezáltal a közfoglalkoztatásban részvétel újra jogosulttá tesz a munkanélküli-járadékra, ami egyfajta *köz munkasegély-spirálhoz* vezet (lásd erről például Brown–Koettl, 2012, a magyar helyzetről Csoba, 2010, Csoba–Nagy, 2011, Köllő, 2009, Köllő–Scharle, 2011,



*Molnár és szerzőtársai, 2014*); ezt a hatást fokozhatja, vagy kialakulását segítheti a program megtervezésének módja: a munkaórák számának és egyéb feltételek meghatározása;

- megjelenhet a *holtteher-veszteség* (mint minden kormányzati beavatkozás esetén), azaz, hogy az adott munkahely létrejött volna-e a közfoglalkoztatás-támogatás nélkül is;
- munkahelytorzító hatás (*job displacement effect*) is érvényesülhet az egyén oldaláról, ami azt jelenti, hogy azok is inkább a közfoglalkoztatásban vállalnak munkát, akik el tudnának helyezkedni a program nélkül az elsődleges munkaerőpiacon is.

### **Közmunkaprogramok különböző formái**

A közmunkaprogramok tehát komplex közpolitikai beavatkozások, általában többféle, egymással akár konfliktusban álló problémakört is érintenek, ami csökkenti hatékonyságukat. Kitűzött céljuktól, a kedvezményezett társadalmi csoport nagyságától és jellemzőitől, szükségleteitől is függ a megvalósítás formája és a program felépítése. Ha nem kellő gondossággal kezelik ezeket a tényezőket, akkor a közmunkaprogramok szegénységcsökkentő hatása romlik (*OECD, 2009*). A közmunkaprogramok *formái* a következők lehetnek.

1. Éves szinten meghatározott időtartamú *foglalkoztatást garantáló programok*, például meghatározott hosszúságú foglalkoztatás biztosítása a *betakarítási szezonon kívül*. (Erre példa az indiai *National Rural Employment Guarantee Scheme*, mely később más néven *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme* működött, és a *Maharashtra államban működő Employment Guarantee Scheme*.)

2. *Kormányzati foglalkoztatási programok*, amelyek főként gazdasági és politikai válságok vagy munkaerő-piaci feszültség idején nyújtanak tömeges, hosszabb távú, folyamatos foglalkoztatást (erre legismertebb példa az Egyesült Államokban az 1930-as években bevezetett *New Deal*, vagy a 2002-ben bevezetett argentin *Jefes de Hogar* program). Jellemző, hogy ezeket a *nagyobb léptékű programokat a gazdasági helyzet változásával felfüggesztik vagy átalakítják*. Az Egyesült Államokban e programok az infrastruktúra fejlesztésében komoly, tartós hatású eredményt értek el. A közmunka nem csak fizikai eszközök létrehozását vagy karbantartását jelentheti. Vannak olyan kísérleti programok is, amelyek szociális vagy egészségügyi szolgáltatásokban közfoglalkoztatnak – például az Egyesült Államokban 2010 óta alkalmaznak közmunkásokat idősek, AIDS betegek otthoni gondozására vagy kisgyermek napközbeni ellátására stb..

3. Természeti *katasztrófák után*, valamint átmeneti munkaerő-piaci feszültségek idején *rövid távú foglalkoztatást biztosító* programok. Ez a legjellemzőbb forma például Afrikában és Dél-Ázsiában. Az ilyen programok célja kettős:

egyrészt a károk megszüntetése, másrészt átmeneti, egyszeri jövedelemtranszfer biztosítása a szegényeknek.

4. Kifejezetten *élőmunka-intenzív* foglalkoztatási programok – melyek esetében a cél egyrészt az aggregált foglalkoztatás növelése, másrészt értékes infrastruktúra létrehozása. Ezt a formát sokszor használják nemzetközi adományozó szervezetek is, hogy az általuk finanszírozott kiadásokból a szegények is részesüljenek. Erre példa az *AGETIP* program Szenegálban, illetve az *ILO Employment Intensive Infrastructure Programming (EIIP)* programja, valamint számos, a Világbank által finanszírozott program.

A programok *finanszírozásának módja* is változó. Európában, az Egyesült Államokban, Kanadában, Dél-Ázsiában jellemzően nemzeti (és regionális, helyi) kormányzati forrásokból, míg Afrikában a multilaterális szervezetek és adományozók finanszírozásával valósulnak meg a közmunkaprogramok. Ez utóbbiak általában csak átmeneti foglalkoztatást nyújtanak, s nem garantálják a foglalkoztatást. A programok költségigényét befolyásolja az eszközigeny (főleg ha nagy értékű infrastruktúráról van szó), de nem elhanyagolhatók az adminisztratív, szervezési és menedzsmentköltségek sem. A fizikai infrastruktúrát létrehozó közmunkaprogramokban a munkaerő költsége általában 30–60 százalék között mozog, míg a szolgáltatások ellátására szervezett programokban akár 80–90 százalékot is elérhet (*del Ninno és szerzőtársai, 2009*).

A közfoglalkoztatási programokban részt vevők *kiválasztása* történhet az alacsony bérszint biztosította önkiválasztás (*self-selection*) útján, vagy eleve a hátrányos helyzetű helyi közösségekre koncentrált programmal, de akár a személyes anyagi helyzet felméréssel rázorultsági alapon (*means testing*), vagy ezek bármely kombinációjával. Mivel e programok legtöbbször átmeneti foglalkoztatást nyújtanak, a résztvevők leggyakrabban programkedvezményezettként és nem közalkalmazottként vannak nyilvántartva, ezáltal a munkaiügyi szabályozás és a vonatkozó bérszintek sem érvényesek rájuk. A legtöbb közmunkaprogramban *kompensációként és nem bérként* számolják el a fizetéseket, ami így a hivatalos minimálbér szintje alatt is lehet, sőt rendszerint társadalombiztosítási és egészségügyi járulékot sem vonnak le belőlük. A programok egy része – így például az argentin *Trabajar* vagy a dél-afrikai közmunkaprogram – ugyanakkor külön köt egészségügyi és munkahelyi balcseti biztosítást is a résztvevőknek, a heti négy vagy több napot dolgozóknak táppénzt és szülési szabadságot stb.

A programok szabályozása, szervezése, gyakorlati lebonyolítása, adminisztrálása és irányítása összetett folyamat, de az irodalomban általánosan elfogadott, hogy *sikerességük és hatásosságuk épp az időzítésen, a bérek szintjének megfelelő megállapításán* s így a résztvevők megfelelő motiváltságának kialakításán, az elvégzett munka és/vagy elkészített infrastruktúra minőségén stb. múlik (*Subbarao és szerzőtársai, 2013, Ravallion és szerzőtársai, 2013*).

Mivel a közmunkaprogramok sokszor decentralizáltak, hangsúlyozni kell a helyi önkormányzatok felelősségét a projektek és a résztvevők kiválasztásában.

Az irodalomban külön kifejezés (*program leakage*) utal a közmunkaprogramokkal kapcsolatos csalási és korrupciós jelenségekre, amelyek sajnos gyakoriak, hisz több ponton is van rájuk lehetőség – de egyelőre kevés tudományos igényű munka vizsgálta részletesen ezeket a kérdéseket. A csalási és korrupciós jelenségek felmerülhetnek egyrészt a résztvevők/kedvezményezettek kiválasztásánál. A potenciális résztvevők hamis adatokat adhatnak meg háztartásuk és saját maguk jövedelmi helyzetéről, hogy bekerülhessenek a programba. Előfordulhat, hogy a kiválasztás nem csak a program által meghatározott módon történik (ismerősök, lefizetett hivatalnokok segítségével vagy politikai alapon stb.), és ezért kevésbé teljesülnek a program céljai, mert nem csak a legszegényebbeket támogatja. Emellett a lebonyolítás során is történhetnek korrupciós cselekmények: több közmunkást jelentenek be a ténylegesen foglalkoztatottnál, túl-/alulbecsülik az elvégzett munkát, eltérnek a valós kifizetések a program által meghatározott – és támogatásként lehívott – bérektől stb. (*Subbarao és szerzőtársai*, 2013).

### A kiadások nagyságrendje és résztvevők száma az európai közfoglalkoztatási programokban

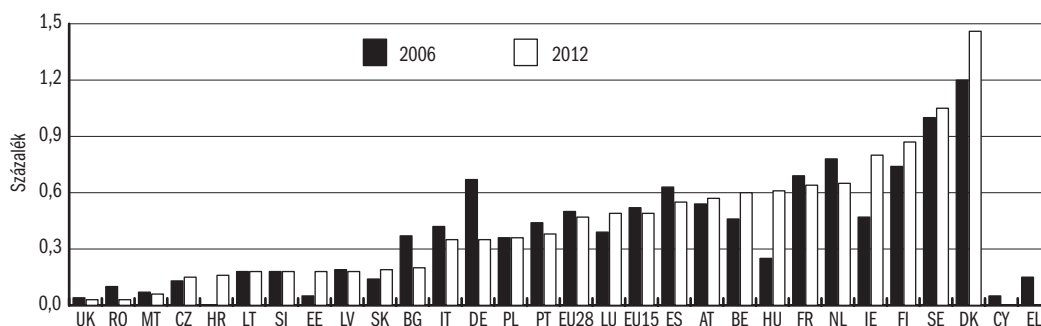
Mint azt már a 1.3. ábrán láthattuk, az európai országok aktív munkaerő-piaci beavatkozásainak ráfordításai a GDP százalékában nagyon eltérnek egymástól. Élen járnak a skandináv országok, utolsók a mediterrán országok, míg Magyarország valahol közepén helyezkedik el. Az aktív munkaerő-piaci eszközökön belül a közvetlen munkahelyteremtésre fordított kiadások mutatják a közfoglalkoztatási programokra szánt erőforrásokat, amelyek GDP-hez mért aránya is nagyon eltér a különböző országokban (1.4. ábra). 2012-ben a legtöbbet Magyarország (GDP-je 0,47 százalékát), Írország (0,28 százalékát), Bulgária (0,15 százalékát) és Franciaország (0,14 százalékát) költötte közvetlen munkahelyteremtő közfoglalkoztatási programokra. Az aktív munkaerő-piaci eszközein belül viszonylag magas (20–30 százalék körüli, ami GDP-arányosan 0,07–0,14 százalékot jelent) Szlovénia, Írország, Litvánia, és Lettország ráfordítása. Ezekben az országokban, valamint Görögországban működnek komolyabb közfoglalkoztatási programok.<sup>4</sup>

A közvetlen munkahelyteremtésre szánt kiadások aktív eszközökön belüli arányát válság előtt és után mutatja az 1.5. ábra. Szembetűnő, hogy a válság hatására csak három európai tagállamban emelkedtek e ráfordítások: Bulgáriában, Lettországban és Magyarországon. Bulgária és Lettország egyébként összességében az aktív eszközökre GDP-arányosan szerényebben költők csoportjába tartozik (lásd az 1.3. ábrát), de az aktív eszközein belül Bulgária a kiadások 75 százalékát még 2012-ben is közfoglalkoztatásra szánta.<sup>5</sup> Ezzel nagyjából azonos aktív eszközökön belüli arányt ért el a magyar közfoglalkoztatási program is 2012-re.

<sup>4</sup> Az európai közfoglalkoztatási programok részleteiről, feltételeiről és eredményeiről *Koltai* (2013) ír – több tanulással a magyar program számára.

<sup>5</sup> Az aktív munkaerő-piaci beavatkozásokra GDP-arányosan legtöbbet költő Dánia, Svédország, illetve Hollandia az 1.3. ábrán nem is szerepel, annyira nem jellemző rájuk a közvetlen munkahelyteremtés/közfoglalkoztatás alkalmazása a munkanélküliség kezelésére.

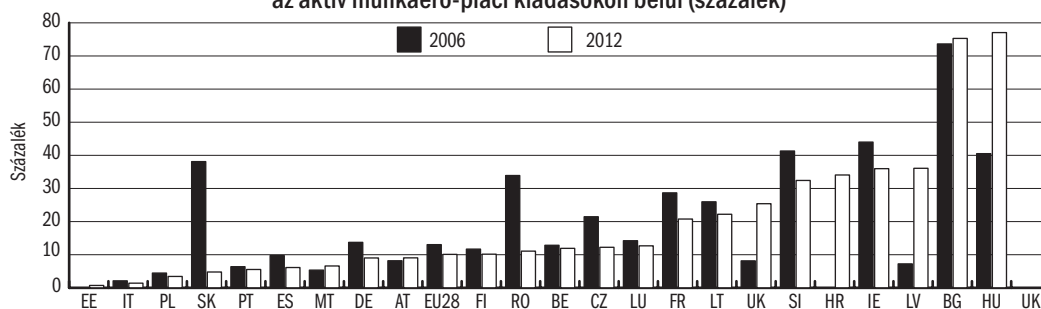
1.4. ábra: Közvetlen munkahelyteremtésre fordított kiadások a GDP százalékában, 2006 és 2012



Az országrövidítéseket lásd az 1.3. ábra alatti jegyzetben.

Forrás: Saját számítás Eurostat Labour Market Policy (LMP) adatbázisa alapján.

1.5. ábra: Közvetlen munkahelyteremtésre fordított kiadások az aktív munkaerő-piaci kiadásokon belül (százalék)

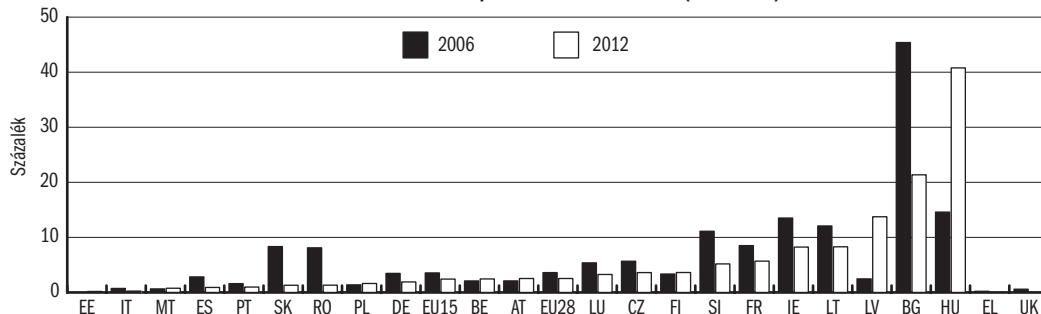


Az országrövidítéseket lásd az 1.3. ábra alatti jegyzetben.

Forrás: Saját számítás Eurostat Labour Market Policy (LMP) adatbázisa alapján.

Ha a közmunkára fordított kiadások és a közvetlen munkahelyteremtés arányát az összes (aktív és passzív) munkaerő-piaci kiadáson belül szemléljük (1.6. ábra), láthatjuk, hogy a válság óta – ahogyan szinte az összes országban – Bulgáriában is 20-21 százalékra csökkent a közfoglalkoztatási kiadások aránya.

1.6. ábra: Közvetlen munkahelyteremtésre fordított kiadások az összes munkaerő-piaci kiadáson belül (százalék)



Az országrövidítéseket lásd az 1.3. ábra alatti jegyzetben.

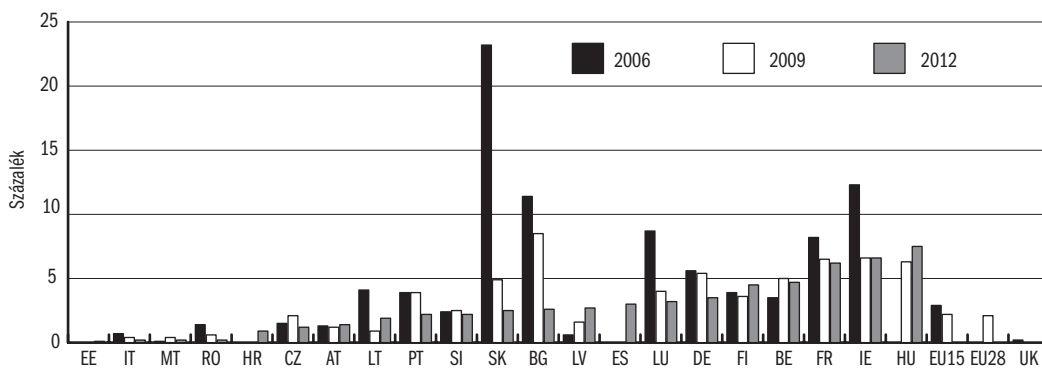
Forrás: Saját számítás Eurostat Labour Market Policy (LMP) adatbázisa alapján.

Tehát amíg az európai országok többsége inkább másfajta munkaerő-piaci beavatkozásokkal reagált a válság hatásaira, addig Lettorszáiban, de főleg Magyarországon kiugró volt a közfoglalkoztatás növekedése (a 2006. évi 14 százalékról 40 százalék fölé). A magyar közfoglalkoztatási program nagyságrendje azt mutatja, hogy e program alkalmazásának mértéke a válság és a tartós munkanélküliség kezelésére egész Európában egyedülálló.

A közmunkaprogramokban részt vevők számáról ad összehasonlítást, a válság előtt és után az 1.7. ábra. Bulgáriában, Franciaországban, Luxemburgban, Írországban és Szlovákiában igen jelentős a súlyt képviseltek ezek a programok, a munkakeresők 7–20 százaléka volt közfoglalkoztatott 2006-ban.

A legtöbb országban azonban a válság alatt csökkent a közfoglalkoztatásba bevontak száma, a korábban magas részvételi arányokkal jellemezhető francia, luxemburgi és ír program esetében is. Szlovákiában drasztikus a csökkenés, de még Bulgáriában is, ahol bár átmenetileg a 2006-osról emelkedve 2008-ban még 15 százalékos volt az arány, de 2012-re ott is jelentősen visszaesett a közfoglalkoztatottak aránya, vagyis a válság után ott is inkább más aktív és passzív eszközökkel kezelték a munkanélküliek többségét.<sup>6</sup> 2012-ben az álláskeresők közül közfoglalkoztatásba bevontak aránya tekintetében is a magyar közfoglalkoztatási program volt a legkiterjedtebb – csak az ír és a francia közfoglalkoztatási programok közelítik meg ezt a részvételi arányt.

1.7. ábra: A közvetlen munkahelyteremtésbe bevont résztvevők aránya (közfoglalkoztatott/100 álláskereső) 2006, 2009, 2012



Az országrövidítéseket lásd az 1.3. ábra alatti jegyzetben.

Forrás: Saját számítás Eurostat Labour Market Policy (LMP) adatbázisa alapján.

### A közfoglalkoztatási programok hatékonyságának és hatásainak értékelései

<sup>6</sup> Magyarországra vonatkozóan ebben az adatbázisban nincsenek 2006. évi adatok. A magyar közfoglalkoztatási adatokat részletesen bemutatja a 2.3. alfejezet.

A nemzetközi tapasztalatok szerint az aktív munkaerő-piaci eszközök között a minél személyre szabottabb, minél jobban célzott programoknak van esélye valódi hatásokat elérni. A mikroökonometriai eszközökkel, egyes prog-

ramokat vizsgáló hatáselemzések, értékelések eltérő hatásfokot és sokszor nem szignifikáns vagy negatív hatásokat állapítanak meg a különböző aktív munkaerő-piaci beavatkozásfajtáknál (erről és az alkalmazott módszertani részletekről részletesebben lásd például Kézdi, 2011, *Hudomiet–Kézdi*, 2011, *Galasi–Nagy*, 2012, *Card és szerzőtársai* 2010).

A közfoglalkoztatási programok *hatékonyságával* foglalkozó elemzések a hosszú távú munkaerő-piaci hatásairól *negatív* eredményeket mutatnak ki (*Betcherman és szerzőtársai*, 2004, *Martin–Grubb*, 2001, *Card és szerzőtársai*, 2010, *Kluve*, 2010, *Rodriguez-Planas–Jacob*, 2010, *Hohmeyer–Wolff*, 2010, *Brown–Koettle*, 2012).

A 1990-es években lezajlott nagy svéd munkaerő-piaci reform aktív eszközeit elemezve, több értékelés metaanalízisével *Calmfors és szerzőtársai* (2002) arra jutottak, hogy a munkahelyteremtő programok akkor lehetnek hatékonyak, ha minél jobban imitálják egy valós foglalkoztatás helyzetét, vagyis ahhoz minél közelebb állnak. Egyébként az összes aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz tekintetében elég negatív képet fest a tanulmány. A szerzők szerint abban a mértékben és mennyiségben, ahogyan Svédország alkalmazta az aktív eszközöket a 1990-es években, semmiképpen sem hatékony a használatuk. Összességében ugyan e programok hozzájárultak a svéd munkanélküliség csökkentéséhez, de nem növelték a foglalkoztatottságot. Véleményük szerint a kisebb, de koncentráltabb programok hatékonyabbak lehetnek, különösen, ha a tartós munkanélküliekre vonatkoznak, s kevésbé a fiatalokra. A svéd tapasztalatok szerint nem jó az aktív eszközöket a munkanélküli-segély újrajorosultságához kötni.

*Card és szerzőtársai* (2010) 199 programot (köztük kelet-európai és fejlődő országokkal foglalkozó) 97 értékelést metaelemzésnek vetett alá, s megállapította, hogy nem az aktív munkaerő-piaci programok nagysága, bevezetési ideje vagy a makrogazdasági helyzet számít, hanem elsősorban *a program típusától függ eredményességük*. Míg az egyéni tanácsadás, álláskeresési segítség, munkaközvetítés illetve a bértámogatás alkalmazása (nagyjából ebben a sorrendben) eredményes lehet, addig *a közmunkaprogramok a későbbi elhelyezkedés és kereset szempontjából sikertelenek*. A képzések eredményessége egyes, a kisméretű, jól célzott képzések működhetnek, ha a gazdaság általános növekedési kilátásai is jók, viszont általában a képzések elég költségesek, és különösen a fiatalokra irányuló programoknak van minimális pozitív hatása mind a későbbi foglalkoztatottságra, mind a keresetre. Ezeket az eredményeket erősíti *Carling–Richardson* (2004) és *Sianesi* (2008) is, akik arra jutottak, hogy minél közelebb áll a közfoglalkoztatás a normál állások körülményeihez, annál jobb a hatása a résztvevőkre.

További kelet-közép-európai értékelés *Rodriguez-Planas–Benus* (2010) tanulmánya, amely az 1999–2002 között futó romániai programokat vizsgálta párosításos módszerrel, munkapiac-történeti változókat is felhasználva. Az eredmények az egyes programtípusokra különböztek egymástól, a munka-



keresést és kisvállalkozást segítő programoknak volt pozitív hatása a résztvevők foglalkoztatási esélyeire, míg a közmunkaprogramok szignifikánsan hatástalanok voltak. A szlovák aktív munkaerő-piaci programokat *Ours* (2000) elemezte, s ellentétben a többi vizsgálattal arra jutott, hogy Szlovákiában a közmunkaprogramok hatásosak voltak – szignifikánsan csökkentették a résztvevők munkakereséssel töltött idejét, és növelték a későbbi foglalkoztatási epizódok hosszát. E kivételes eredményhez hozzájárulhatott a közmunkaprogramban részt vevő magánvállalatok nagy száma is (*Hudomiet–Kézdi*, 2011). *Ours* tanulmánya ugyanakkor hatástalannak találta a szlovák bértámogatási programokat, és javarészt a képzéseket is. A lett programról *Azam és szerzőtársai* (2013) azt találta, hogy a program célzása jó volt. Becsült részvételi valószínűség szerinti párosításon (*propensity score matching*) alapuló modellben a program rövid távon eredményesnek tűnt, a résztvevők jövedelme 37 százalékkal haladta meg a részt nem vevő háztartásokét, és a programban való részvétel miatt kieső más jövedelmek is elég alacsonyak voltak más országokhoz képest.<sup>7</sup> Ugyanakkor a lett program a válság okozta problémák súlyához képest nagyon kicsi volt (Lettország 2010–2011-ben GDP-je 0,25–0,5 százalékat költötte erre) – s ez korlátozta hatását.

A közmunkaprogramok népszerűek a fejlődő országokban, bevett, a kormányzatok és a Világbank<sup>8</sup> által szívesen alkalmazott eszközzé váltak a szegénység kezelésére (lásd az *I.1. táblázatot*). A kiterjedt használat ellenére sem készült azonban túl sok elemzés, és azok eredményei sem pozitívak. A programok célzása általában aránylag jó, az alacsony bérszintű programok<sup>9</sup> eléri a szegényeket, de sokszor bekerülnek jobb jövedelmi helyzetben levők is. *Devereux–Solomon* (2006), és *Cord-Slater* (2009) a fejlődő országok esetében értékelve a közmunkaprogramokat, arra jutott, hogy más fejlesztéspolitikai beavatkozásokhoz képest mind a szegénység csökkentése, mind a növekedés ösztönzése terén elég szerények az eredmények.

*Zimmermann* (2012) a világ legnagyobb önkéntes közfoglalkoztatási programja, az indiai NREGS program tényellentétes, szakadásos regressziós vizsgálatában azt mutatta ki, hogy a program inkább a szegénység elleni küzdelemben számít, de az indiai rurális munkaerőpiacra nincsenek hatásai. *Azam* (2012) az NREGS kapcsán azt találta, hogy a nők aktivációjára és bérére jelentős hatása van, de a férfiakéra nem tudott hasonló szignifikáns hatásokat kimutatni. Ugyanezt a programot vizsgálva *Dutta és szerzőtársai* (2012) szintén kimutatta, hogy nagyobb rá az igény India szegényebb vidékein, ám a valódi részvételi arányok nem tükrözik ezt. Vagyis az NREGS nem garantál foglalkoztatást minden szegénynek, egyfelől sorban állást, tehát fokozatos adagolást generál, másrészt a célzásban vannak területi egyenlőtlenségek, valamint sok vonal feletti család is hozzáfért.

Kevés empirikus tanulmány készült a helyi munkaerőpiacok működéséről, s így arról is, vajon mennyire érvényesül a közmunkaprogramok magánszek-

7 Egyrészt azért, mert Lettországot ebben az időszakban nagyon magas munkanélküliségi ráták jellemezték – vagyis igen nehéz volt más, akár alkalmi munkát is találni –, másrészt a segélyezetttek száma, az ellátások lefedettsége is igen csekély volt, tehát a közmunkaprogram résztvevője nem mondott le komoly alternatív jövedelmi forrásokról.

8 2007 óta 24 közmunkaprogram finanszírozását támogatja a Világbank számos fejlődő országban.

9 Fontos a célzáshoz, hogy helyesen legyen megállapítva a programok által kínált bér. *Zimmermann* (2012) megjegyzi, hogy míg Burkina Faso, Banglades, Chile, Pakisztán, Szenegál, és Sri Lanka közmunkaprogramjaiban a fizetések a piaci bérszínvonal alatt maradtak, addig Botswana, India, Kenya, Tanzánia és Fülöp-szigetek programjainál előfordult, hogy magasabb béreket kínáltak, és ez valamelyest kiszorító hatást is gyakorolt a magánszektorbeli foglalkoztatásra.

torbeli foglalkoztatást kizorító hatása. Általánosságban az az értékelők véleménye, hogy amennyiben jól célzottak, a közmunkaprogramok az átmeneti foglalkoztatás biztosításával a szegénység elleni küzdelem, a szociális védőháló eszközei lehetnek (*Subbarao és szerzőtársai*, 2013, *Betcherman és szerzőtársai*, 2004, *Ravallion és szerzőtársai* 2013, *del Ninno és szerzőtársai*, 2009, *Spevacek*, 2009, *Martin*, 2000, 2014, *Dar–Tzannatos*, 1999, *Brown–Koettle*, 2012, *Zimmermann* 2014). Az értékelési eredmények szerint ez a hatás is inkább csak rövid távon érvényesül, és akkor, ha a közmunkásbérek a képzetlen munkaerőkre vonatkozó minimálbérek alatt maradnak (*Ravallion*, 1999, *del Ninno és szerzőtársai*, 2009, *Ravallion és szerzőtársai*, 2013). A munkaerő-piaci esélyeket, *reintegrációt elősegítő aktív munkaerő-piaci programként azonban a közmunkaprogramok nem állják meg a helyüket, ráadásul meglehetősen költségesek is.*

Az értékelési eredmények azt mutatják, hogy speciális helyzetben inkább lehet létjogosultsága és eredményessége a közmunkaprogramoknak. Egyrészt válságok idején a szegények számára akár közepes jövedelmű országokban is szükség lehet a helyes ösztönzőket nyújtó jövedelemtranszferre (*Brown–Koettle*, 2012). Másrészt eredményesek lehetnek a programok, ha nagyon hátrányos helyzetben levő térségekre vagy speciális munkaerő-piaci csoportokra irányulnak, vagy ha a foglalkoztatás emelésén kívül más célokat is szolgálnak. Ilyen átmeneti pozitív hatásokat mutatott ki például *Vodopivec* (1998) a szlovén programmal kapcsolatban, valamint igaz ez az állítás a macedón vagy a szlovák programra is (lásd a K1.1. keretes írást). Az elemzők azonban azt is kiemelik, hogy a közfoglalkoztatási programok csak átmenetileg segítik a résztvevők jövedelmi helyzetét, de hosszú távú foglalkoztatási esélyeikhez nem járulnak hozzá. A fejlettebb, illetve az átmeneti országokban készült értékelések összességében inkább *negatív hatásokat* mutattak ki a résztvevők későbbi elhelyezkedési esélyeire, illetve elért bérére nézve (*Card és szerzőtársai*, 2010, *Brown–Koettle*, 2012, *Betchermann és szerzőtársai*, 2004, *Kluwe és szerzőtársai*, 1999, *Heckman és szerzőtársai*, 1999, *Walsh és szerzőtársai*, 2001, *Rodriguez-Planas–Jacob*, 2010, *O’Leary*, 1998).

## Tanulságok

A közfoglalkoztatási programok vitatottak egyrészt mert meglehetősen költségesek, másrészt mert a hasznuk, eredményességük bizonytalan, különösen hosszabb távon. Használatukat gyakran indokolja gazdasági válsághelyzet, recesszió, amikor átmenetileg megnő a munkanélküliség, és csökken az aggregált kereslet. Ezek enyhítésére indítják el ezeket a programokat, amelyek gyakran inkább az újrafoglalkoztathatóságot, esetleg jóléti funkciókat, a szociális védőháló megerősítését szolgálják. Ez utóbbi jellemző a fejlődő országokban, ahol – részben az adományozó nemzetközi szervezeteknek köszönhetően – a közfoglalkoztatás használata leginkább elterjedt.

A közmunkaprogramok mögött a *workfare* koncepciója húzódik meg, amely szerint a segélyek, jövedelmi transferek nyújtását valamilyen, a közösség számára hasznos munka végzésének érdemes kötni. E programok a fejlett országokban különösen a gazdasági és pénzügyi válság óta terjedtek el.

A szakirodalom számos érvet sorakoztat fel a közfoglalkoztatás mellett és ellen. A megvalósításban, a sikerességben döntő elemek a következők: a programok célzása (mennyire éri el a legszegényebbeket), a programban nyújtott bérek helyes ösztönzőket adó meghatározása és a tiszta, átlátható szabályozási és intézményi környezet, mely segít a csalások és korrupció lehetőségét kivédeni.

A programok értékelési eredményei ugyanakkor elég kedvezőtlenek. A közmunkaprogramok a későbbi elhelyezkedés és kereset szempontjából meglehetősen sikertelenek, de – ha jól célzottak – a szociális védőháló szerepét betölthetik. Érdemes megjegyezni, hogy a mikroökonometriai módszerekkel készült programértékelések, bár nagyon fontos információt szolgáltatnak a programok hatásosságáról, rendszerint csak azok kimeneti eredményeit (későbbi elhelyezkedés, bér) vizsgálják. Az aktivációhoz fontos interakciókat, a különböző munkaerő-piaci szakpolitikák (képzés, segélyek, szankciók, egyéb aktív eszközök stb.) egymásra hatását nem. Nagyon kevés elemzés született például a programok egyenlőtlenségekre gyakorolt hatásairól vagy a hatékonyság–méltányosság közötti választás kérdéseiről, amelyek akkor lehetnek különösen érdekesek, ha a szigorított segélyszankciók növelik a foglalkoztatást, de vele együtt a szegénységet is.

Fontos továbbá, hogy az elemzések szinte mindig csak rövid távú hatásokat mutatnak ki a programokról, aminek részben adathiány, részben az empirikus becslési stratégia az oka. Vagyis nem ismertek a közfoglalkoztatási programok valóban hosszú távú (évekre szóló) hatásai akár a szegénységre, akár a munkanélküliségre. A krónikusan szegények számára az átmeneti foglalkoztatás nem jelent valódi hosszú távú megoldást, és ha a folyamatos foglalkoztatásuk nem megoldható, akkor a probléma kezelésére a közmunkaprogram nem a megfelelő eszköz. Ha nagyon széles körű a szegénység egy országban, akkor a tömeges közmunka nyújthat valamelyes átmeneti szociális védelmet, viszont ez kizoríthat más, alternatív, ennél költség-hatékonyabb szociálpolitikai eszközt.

Az európai adatok rövid elemzéséből kiderül: a magyar közfoglalkoztatási program nagyságrendje, az összes munkaerő-piaci eszközre rendelkezésre álló forrásokat csak erre a fajta beavatkozásra fordítva, egész Európában *egyedülálló közpolitikai válasz* a válság és a tartós munkanélküliség kezelésére. Ezért is nagyon fontos feladat eredményességének, rövid és hosszú távú hatásainak az elemzése.