

BEVEZETŐ

VARGA JÚLIA

A *Közelkép* ebben az évben a közfoglalkoztatás témáját járja körül. A magyar közfoglalkoztatási program nagyságrendje, akár a közfoglalkoztatási ráfordításokat, akár a résztvevők számát tekintjük, egyedülálló egész Európában. 2015-re a kormány 270 milliárd forint költségvetési támogatás mellett átlagosan 200 ezer fő közfoglalkoztatását irányozta elő. A közfoglalkoztatási program a 2010 utáni időszak legfontosabb foglalkoztatáspolitikai jellegű programja, ezért rövid és hosszú távú hatásainak elemzése fontos feladat. Ez a rész két fejezetből áll, az első a nemzetközi tapasztalatokat összegzi, a második a magyar közfoglalkoztatásra vonatkozó tényeket és a rendelkezésre álló elemzési eredményeket mutatja be. Az 1. fejezetben *Kálmán Judit* a közfoglalkoztatás *nemzetközi tapasztalatairól* ad áttekintést. Ismerteti a közfoglalkoztatási programok indítékait, céljait, elméleti hátterét, a konkrét közmunkaprogramok kialakításának különböző formáit, hatékonyságuk és hatásosságuk mérését szolgáló értékelések főbb eredményeit.

A fejezetet három *keretes írás* egészíti ki, amelyek egy-egy olyan ország vagy országcsoport közfoglalkoztatási programjait mutatják be részletesebben, ahol jelentősebb közfoglalkoztatási programokat működtetnek. Az írások összefoglalják a programok értékelésének eredményeit is.

A K1.1. keretes írásban *Scharle Ágota* a *szlovák*, a K.1.2. keretes írásban *Kálmán Judit* az *argentín*, a K.1.3. keretes írásban *Bakó Tamás* pedig a *skandináv* közfoglalkoztatási programok legfontosabb jellemzőit ismerteti, és – amennyiben rendelkezésre állnak – összefoglalja a programok értékelésére vonatkozó legfontosabb eredményeket is.

A *Közelkép* második fejezete a magyar közfoglalkoztatási programmal foglalkozik. A 2.1. alfejezetben *Bördös Katalin* összefoglalja a rendszerváltás óta az egyes időszakokban érvényben lévő közfoglalkoztatási formák *szabályozását*, a szabályozás változásait. Az alfejezet külön tárgyalja a 2011 előtti rendszert és a 2011 óta érvényben lévő, egységes közfoglalkoztatást. Kitér az egyes közfoglalkoztatási formák szabályozásának és intézményrendszerének változásaira, valamint ezek gyakorlati megvalósítására is.

A 2.2. alfejezetben *Busch Irén* és *Bördös Katalin* a közfoglalkoztatásra vonatkozó *létszám- és költségadatok* legfontosabb *adatforrásait* veszi számba. Az alfejezet áttekintést nyújt arról, hogy az egyes időszakokra vonatkozóan milyen területi (ország-, település-) vagy egyéni szintű adatok álltak rendelkezésre, értékeli az egyes adatforrások megbízhatóságát, illetve röviden kitér az

adatok elemzési lehetőségeire. A 2.3. alfejezetben *Cseres-Gergely Zsombor* és *Molnár György* a közfoglalkoztatással kapcsolatos *alapvető tényeket* ismerteti. A közfoglalkoztatást a munkanélkülieknek a munkaügyi rendszerben bejárt – lehetőség szerint a nyílt piacon végzett munka felé haladó – ügyfélútja részeként vizsgálják a szerzők. Azt elemzik, hogy a munkaügyi rendszerben megfordulók milyen arányban vettek részt az egyes programokban – ezen belül a közfoglalkoztatásban –, és hogy a különböző csoportokhoz tartozó, különböző megfigyelhető jellemzőjű munkanélküliek milyen jellemző pályát futnak be a munkaügyi rendszerben.

A 2.4. alfejezetben *Koltai Luca* írása a *közfoglalkoztatók értékeit* elemzi, arról ad képet, hogy a közfoglalkoztatást végző szervezetek munkatársai hogyan vélekednek a közfoglalkoztatástól, mit várnak tőle, milyen céljait azonosítják a programoknak, és mit gondolnak annak hatásairól. A 2.5. alfejezetben *Köllő Jánosnak* egy különlegesen nagyméretű államigazgatási paneladatbázis adatain alapuló elemzését olvashatjuk arról, hogy 2011. év végi *közfoglalkoztatottak* a korábbiakban, tehát közfoglalkoztatásba lépésük előtt, milyen arányban dolgoztak „valódi”, nem közmunkás-munkahelyeken. Az alfejezet azt vizsgálja, hogy a közfoglalkoztatottak *foglalkoztatásához mennyibe járult hozzá a valódi és a közfoglalkoztatás*, majd a valódi munkaviszonyok gyakoriságát és hosszát elemezi.

A 2.6. alfejezetben *Cseres-Gergely Zsombor* tanulmánya leírja, hogy kik vesznek részt a közfoglalkoztatási programban, és azt elemzi, hogy a közfoglalkoztatási program mennyiben működik deklarált céljának megfelelően, valóban eléri-e a hosszú távú munkanélkülieket, és az átmeneti munkalehetőséggel javítja-e a közfoglalkoztatásban résztvevők foglalkoztathatóságát.

A 2.7. alfejezetben *Czirfusz Márton* a közfoglalkoztatás *területi egyenlőtlenségeivel* foglalkozik, és választ keres arra a kérdésre, hogy a közfoglalkoztatás 2008 után átalakított és kibővített rendszere újratermelte-e a térségi egyenlőtlenségeket.

A 2.8. alfejezetben *Busch Irén* a közmunkák szezonálisának csökkentését célzó *téli közfoglalkoztatás* legfontosabb adatait ismerteti. *Cseres-Gergely Zsombor* és *Molnár György* a 2.9. alfejezetben a *közfoglalkoztatásból való kilépéssel* összefüggő egyéni és környezeti tényezőket vizsgálja. A szerzők számba veszik, hogy mely tényezők függnék össze a közfoglalkoztatásból a nyílt, azaz a nem közfoglalkoztatási jellegű munkapiacra való kilépéssel, és melyek hátráltatják azt. Emellett azt is elemzik, hogy milyen tényezők erősítik, hogy a nyílt piaci munkavállalás helyett a kilépők ismét a közfoglalkoztatásban helyezkednek el, regisztrált munkanélküliek lesznek, vagy nem dolgozó nem regisztrált státusba kerülnek.

Végül *Köllő János* írása a 2.10. alfejezetben a közmunkások potenciális re-integrációját abból a szempontból vizsgálja, hogy kikkel dolgoznak együtt a közmunkások: valódi munkaszervezetben, piaci alapon foglalkoztatott tár-

sakkal együtt vagy elkülönült közmunkásegységekben? Az előbbi az álláskeresők és a munkáltatók egymásra találását segítheti, míg az elkülönítés nem nyújt a munkáltatók számára lehetőséget arra, hogy a közfoglalkoztatottak munkakészségéről és teljesítményéről valódi munkakörnyezetben alkothassanak képet, ami akadályozhatja a közmunkások reintegrációját, átlépésüket a „segély világából a munka világába”.

A Közelkép elemzései sokoldalúan vizsgálják a közmunkaprogramot. Jelenleg ennél részletesebb és megalapozottabb vizsgálatok nem állnak rendelkezésre a hazai közmunkaprogramról. A nemzetközi áttekintés lehetőséget ad arra, hogy a magyar programot a nemzetközi tapasztalatok tükrében is megítéljük. Reményeink szerint ez az összeállítás elősegítheti a megalapozott szakpolitikai döntéshozatalt, és lehetőséget ad arra is, hogy a kérdést vizsgáló szakemberek felhasználják a bemutatott kutatási eredményeket, valamint hogy a kérdés iránt érdeklődő, nem szakember olvasók megismerkedhessenek a közmunkaprogram jellemzőivel, eredményeivel és problémáival.