

*Frey Mária*

## Kutatási tapasztalatok a közhasznú foglalkoztatásról\*

A munkanélküliség elleni harc leghatásosabb eszköze magától értetődően a *piaci jellegű munkahelyteremtés*. De a természetes piaci erők gyengék ahhoz, hogy alternatívát nyújtsanak a munkanélküliséggel szemben, indokolt a *kormányzati szerepvállalás* is a munkaerő-kereslet élénkítésében. Az erre irányuló állami intervenciókat *közvetlen munkahelyteremtésnek* nevezi a szakirodalom. Ennek klasszikus formája a húszas-harmincas évek nagy gazdasági válsága idején sok országban – nálunk is – az alkalmazott *közmunka* volt. Az a gazdaságfilozófia, melyen ez a konstrukció alapult, J. M. Keynes nevéhez fűződik, aki a depresszióból való kilábaláshoz többek között költségvetésből finanszírozott piacbővítő beruházásokat tartott szükségesnek. Ezek nagyszabású *infrastruktúrafejlesztő programokat, út- és lakásépítéseket* jelentettek, amelyek megvalósítása munkanélküliek tömegei számára teremtett munkaalkalmat.

A II. világháború utáni években megszűnt a *munkanélküliség csökkentésének közvetlen összekapcsolása az országos infrastruktúrafejlesztő programokkal*, noha a fejlett piacgazdaságok többsége továbbra is megmaradt a keynesi álláspont mellett a konjunktúra befolyásolását illetően. Ennek módjai a *gazdaságpolitika* szintjére terelődtek. Recessziós időszakokban a kormányok fogyasztást és beruházást serkentő expanziós gazdaságpolitikai intézkedéseket – olcsó pénzt teremtő pénzügyi és kamatpolitikát – kezdeményeztek, ciklikus fellendülések idején pedig ennek az ellenkezőjét alkalmazták.

A *közmunka* – eredeti formájában, de attól jóval elmaradó méreteken kívül *aktív munkaerőpiaci eszközként tért vissza újra* a munkanélküliek közvetlen munkába állítását biztosító, helyi, közérdekű, ill. közhasznú foglalkoztatással.

A kutatás, amelynek eredményeiről most beszámolunk, ennek a munkaerőpiaci eszköznek az értékelését állította a középpontba.

*Mi is az a közhasznú foglalkoztatás?*

Az 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanél-

küliek ellátásáról úgy rendelkezik, hogy az a munkáltató, aki munkanélkülit a lakosság vagy a település általános szükségleteit kielégítő területen közhasznú munkavégzésre alkalmaz, kérheti a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségei legfeljebb 70%-ának a megtérítését, ha a szolgáltatás ellenértéké-  
ként díjazásban nem részesül. Ennek forrása a megyei munkaügyi központokhoz decentralizált Foglalkoztatási Alap. A közhasznú munkavégzés költségei között a bérek és járulékai, a munka- és védőruha-juttatás költségei, a szerszámok, továbbá munkásszállításból és az irányítási többletfeladatokból adódó ráfordítások számolhatók el.

A törvény értelmében a közhasznú foglalkoztatás keretében felajánlott munkakört csak akkor köteles elfogadni a munkanélküli, ha az elérhető kereset meghaladja a munkanélküli járadékot, továbbá megfelel a munkanélküli szakképzettségének, ill. szakmai gyakorlatának.

### 1. A kutatás célja

A közhasznú foglalkoztatás tapasztalatait abból a szempontból értékeltük, hogy *a programtervezés és -menedzselés feltételeit és gyakorlatát kell-e módosítani, s ha igen, milyen irányban ahhoz, hogy javuljon eredményességük*. Ez a munka három szakaszra tagolódott.

*Az első szakaszban:*

- elemeztük a program-tervezés és -bevezetés dokumentumait;
- költség/haszon vizsgálattal megbecsültük, hogy mennyivel drágább közhasznú munkával ellátni a munkanélkülieket, mint munkanélküli ellátásban részesíteni őket;
- összehasonlítottuk a közhasznú munkát végzők és a regisztrált munkanélküliek struktúráját és foglalkoztatási jellemzőit; továbbá
- kísérletet tettünk a közhasznú foglalkoztatás terjedését gátló tényezők feltárására.

*A második szakaszban:*

- megpróbáltuk számba venni a program keretében születő produktum értékét, és azt szembeállítottuk a ráfordításokkal; továbbá
- nettó hatásvizsgálatot végeztünk annak kiderítésére, milyen változást idézett elő a szubvencionált foglalkoztatásnak ez a formája ahhoz az állapothoz képest, ami a beavatkozás nélkül állt volna elő.

*A harmadik szakaszban pedig a közhasznú foglalkoztatottak szemszögéből vizsgáltuk azt, hogy:*

- az anyagi érdekeltség mennyire motiválja őket a programban való részvételle;
- mi jellemzi munkafeltételeiket, teljesítményeiket és bérezésüket a munkáltató saját állományú dolgozóival összehasonlítva; továbbá
- mik az okai és következményei a közhasznú foglalkoztatás elhagyásának.

\* A kutatást az Aktív Társadalom Alapítvány és az OTKA (4652. sz. téma) támogatta

A közhasznú foglalkoztatás értékelését két megyében (Jász-Nagykun-Szolnok és Tolna), *empirikus kis-kutatással* bonyolítottuk le. Most az ezekből levonható főbb következtetéseket ismertetjük. Előljáróban megemlítjük, hogy a megállapítások a vizsgálat időpontjában (1992, 1993) érvényes gyakorlati tapasztalatokon alapulnak, amelyek – épp a kutatás eredményeinek köszönhetően – időközben megváltoztak, vagy változóban vannak. Erre a megfelelő helyen utalunk.

## 2. A program bevezetésének általános feltételei

A kutatás első szakaszában a munkaügyi központok programmenedzselő tevékenységét állítottuk a vizsgálat középpontjába. A kutatáshoz azoktól a munkáltatóktól szereztük be – postai úton eljuttatott kérdőíven – az információkat, akik 1992. június 30-án a két megye munkaügyi központjaival szerződéses viszonyban álltak.

A kiválasztott megyék egyike sem tartozott a legsúlyosabb munkaerőpiaci helyzetű térségek közé – bár a munkanélküliségi ráta mindkettőben az átlag fölött volt. A megyéket nem névvel, hanem számmal jelöltük, mert úgy hisszük, hogy a vizsgálat eredményei többé-kevésbé általános érvényűek. A program alkalmazása mindkét megyében hosszú múltra tekint vissza. Az egyikben 1987-től, a másikban 1988-tól foglalkoztatnak közhasznú munkavállalókat. A munkáltatók mind a mai napig alapvetően költségvetési intézmények, amelyek kezdetben kizárólag kommunális feladatok ellátásához vették igénybe a támogatást. Ez 1992. decemberére az egyik megyében 76%-ra, a másikban 85%-ra esett vissza.

1992. június 30-án az 1. sz. megyének 78, a 2. sz. megyének 159 munkáltatóval volt érvényes szerződése. Az előbbiben mindenki, az utóbbiban pedig elsősorban azok a munkáltatók (100-an) kaptak a kérdőívből, akik/amelyek nagyobb számban vállalták közhasznú dolgozók alkalmazását. A kérdőívek visszaérkezési aránya majdnem teljeskörű volt. A minta az 1. sz. megyében a szerződéssel rendelkező munkáltatók 92,3%-át (72 db), a 2. számú megyében 61,6%-át (98 db) fogta át. Az utóbbi esetben csak azokkal szűkítettük a megkérdezettek körét (az egy fő pedagógus asszisztenst foglalkoztató iskolákkal), akiknek a részesedése enélkül is kb. 50%-os volt a mintában. Az 1. sz. megye 72 munkáltatója 497 főt, a 2. sz. megye 98 munkáltatója pedig összesen 762 közhasznú dolgozót foglalkoztatott a vizsgálat időpontjában.

### 2.1. A közhasznú foglalkoztatás értelmezése

A nemzetközileg elfogadott definíció szerint a közhasznú foglalkoztatás mint a munkanélküliség alternatívája, az állástalanok munkaerőpiaci reintegrációját átmenetileg biztosító kényszermegoldás, amely a piaci erők természetes munkahelyteremtő képességének az elégtelensége miatt, a versenyszféra működését nem zavaró módon hoz létre közpénzek támogatásával *pótlólagos*

munkaalokat a *közületi és nonprofit szektor közérdekű feladatainak* az ellátására. Résztvevői csak az *állami munkaügyi szervezet által kiközvetített munkanélküliek* lehetnek.

A közhasznú foglalkoztatás *funkciója*, hogy:

- gyarapítsa a munkaügyi központok által felkínált állások számát,
- tegye lehetővé a munkavállalási hajlandóság tesztelését,
- jövedelemhez juttassa azokat, akik kimerítették járadék-folyósítási idejüket,
- más lehetőség hiányában biztosítsa a munkanélküli járadékhoz szükséges munkaviszony megszerzését,
- munkaalokat kínáljon azoknak, akiknek az elhelyezkedése nem szubvencionált állásokban kilátástalan,
- lehetőséget adjon a munkahelyi tapasztalatszerzésre, s ezáltal az egyéni foglalkoztatási esélyek növelésére.

A program hazai alkalmazásánál és értékelésénél egyaránt zavart okoz, hogy a *közhasznú foglalkoztatásnak hiányos és elnagyolt a definíciója*. A vonatkozó törvényi paragrafus és a kapcsolódó jogszabályok a közpénzek felhasználásánál elvárható szigorúságnál nagyvonalúbban szabályozzák a program működtetésének a feltételeit. Nem írják elő például, hogy *csak a munkaügyi központok által kiközvetített regisztrált munkanélküliek* vehetnek részt a programban, s ők is csak *átmeneti* jelleggel. Nincs olyan kikötés, amely szerint kizárólag *pótlólagos* munkaalokat bővítéséhez adható támogatás, *megtiltva ezzel a meglévő munkahelyek átválthatóságát* közhasznú foglalkoztatásra. Ezeket a hézagokat a munkaerőpiaci szervezetre vonatkozó belső utasításokkal nem lehet pótolni – amit az Országos Munkaügyi Központ 1993. elején megtett –, mert a feltételekről a programok kivitelezőinek is tudniuk kell. A javaslatoknak a Foglalkoztatási Törvénybe kell beépülniük, ami folyamatban van.

### 2.2. A közhasznú foglalkoztatás munkaerőpiaci hatása és szelektivitása

Egy program munkaerőpiaci hatása elsősorban *elterjedtségével* jellemezhető. Ez a *bekerülési rátával* mérhető, ami a programban résztvevők arányát ahhoz a sokasághoz viszonyítva fejezi ki, akik jogosultak az eszköz igénybevételeire. Ez a mutató arra utal, hogy noha a közhasznú munkavégzésbe bekapcsolódó települések, munkáltatók és foglalkoztatottak számbeli gyarapodása biztató, elégedettségre korántsem ad okot. A *regisztrált munkanélküliekhez képest ugyanis elenyésző (2–3%) a közhasznú munkán dolgozók aránya*. Történtek kezdeményezések a *hagyományos alkalmazási területek bővítésére* is, ezek eredménye azonban a vizsgálat időpontjáig szintén alig látható. Ennek többek között az az oka, hogy az új típusú tevékenységek létszámigénye jóval kisebb, mint a tradicionális közhasznú munkáké.

A közhasznú foglalkoztatás alkalmazását a mai helyzetben *nem lenne célszerű csak bizonyos területekre, ill. célcsoportokra korlátozni*. Az azonban elvárható, hogy azok a térségek, ahol a munkanélküliség a legsúlyosabb, továbbá azok a társadalmi csoportok, amelyek a munkaerőpiacon a leginkább

hátrányos helyzetben vannak, az átlagosnál nagyobb arányban jelennek meg a programban. Hogy ez megtörténik-e, a közhasznú foglalkoztatás szelektivitásával ellenőrizhető. Ez a mutató azt fejezi ki, hogy a program területi és rétegspecifikus bekerülési rátái (pl. a fiatal közhasznú dolgozók aránya az ifjúsági munkanélküliek százalékában) hogyan viszonyulnak az adott megye átlagos bekerülési rátájához (azaz a közhasznú dolgozók regisztrált munkanélküliekhez viszonyított arányához).

Ami a területi szelektivitást illeti, a vizsgálat eredményei azt mutatják, hogy nem feltétlenül azoknak a körzeteknek a gondjait enyhíti a közhasznú foglalkoztatás, ahol a munkanélküliség a legnagyobb. A probléma-csoportokat tekintve viszont határozottan szelektív a program. A közhasznú foglalkoztatás kifejezetten az ifjúsági munkanélküliekre, azon belül is a legfiatalabbakra (20 év alattiakra) orientálódik. Az életkor előrehaladtával a programban való részvétel fokozatosan csökken. A férfiak jelenléte túl-, a nők pedig alulreprezentáltak. A közhasznú foglalkoztatottak közé a legnagyobb eséllyel a 8 általános iskolai végzettségűek kerülnek be, de átlagon felüli a gimnáziumban érettségizett munkanélküliek részvétele is. Nagyon leegyszerűsítve: a két megye „tipikus” közhasznú munkását fiatal, szakképzetlen, férfi munkavállalóként írhatjuk le. Ebből következik, hogy ez a program önmagában nem képes javítani munkaerőpiaci kilátásainkat, a közhasznú foglalkoztatás lejártát követő időszakra nézve. A pozitív kimenetelű megoldáshoz nekik elsősorban az első szakma megszerzésének a támogatására van szükségük.

### 2.3. A közhasznú foglalkoztatásba való bekerülés módja

A működési feltételek már említett hiányos szabályozása vezetett oda, hogy az 1992. június 30-án foglalkoztatott közhasznú dolgozóknak csak egy rész jutott regisztrált munkanélküliként a programba. Arra a kérdésre, hogy mi csináltak a munkavállalók a közhasznú foglalkoztatás előtt, a két megye munkáltatói a következő válaszokat adták:

	fő	megoszlási viszonyszámok
– munkanélküli járadékot kapott	549	43,8
– pályakezdők munkanélküli segélyében részesült	41	3,2
– munkanélküliek szociális támogatásában részesült	10	0,8
– regisztrált munkanélküli volt, de nem kapott ellátást	267	21,2
– más munkaerőpiaci programban vett részt	14	1,1
– munkanélküli volt, de nem regisztráltatta magát	154	12,2
– más munkahelyen dolgozott	192	15,2
– ugyanott dolgozott, de nem közhasznú munkásként	32	2,5
	1.259	100,0

Az eredményeket látva azt javasoljuk, hogy a munkaerőpiaci szerveze-

számára fogalmazódjanak meg egyértelműen a közhasznú foglalkoztatás működtetésének elvei, nevezetesen:

- közhasznú munkára csak azok a regisztrált munkanélküliek alkalmazhatók, akiket ők kiközvetítenek,
- a támogathatóság jogosságát a többi programhoz hasonlóan a közhasznú foglalkoztatásnál is személy szerint kell megítélni,
- a közhasznú foglalkoztatás a munkanélküliek számára csak ideiglenes elfoglaltságot jelent, így a munkatársaknak ezalatt is mindent meg kell tenniük azért, hogy ügyfeleiknek pozitív kimenetelű megoldást találjanak, és
- a munkáltatók igényeit – az állások gyors betöltésére, a jelölt felkészültségére stb. vonatkozóan – a közhasznú foglalkoztatásnál is figyelembe kell venni. Ennek többek között az a feltétele, hogy – a többi szuvenzionált munkahelyhez hasonlóan – ezek az állások is jelenjenek meg a munkaügyi szervezetnél nyilvántartott üres állások között. Ilyen módon sokkal többet lehetne tenni a munkáltatói keretszerződések 20–30%-os kihasználatlanságának a javításáért is.

Ezek a javaslatok belépültek a törvénymódosítási elképzelésekbe.

### 2.4. A közhasznú foglalkoztatás költség/haszon vizsgálata

A közhasznú foglalkoztatás értékelése során feltettük azt a kérdést, hogy mennyivel drágább közhasznú munkán foglalkoztatni embereket, mint munkanélküli járadékot folyósítani számukra? Ez a felvetés persze sántít, mert – mint láttuk – a munkanélküliek alig fele kerül be úgy a programba, hogy előzőleg járadékot kapott. Ez azonban nem akadályozza annak, hogy a közhasznú foglalkoztatás költségét szembeállítsuk az általa megszüntetett munkanélküliség alternatív ráfordításaival. Mivel a számításhoz szükséges adatokat a munkaügyi központok nem tudták rendelkezésre bocsátani, a gondolatmenetet fiktív példán vezettük le. Ez azonban a közhasznú foglalkoztatás 80%-át jellemző adat volt tavaly az egyik megyében.

A program költségét annak a normának az alapján határoztuk meg, amelyet a munkaügyi központ a 70%-os támogatás maximumaként elfogadott. A munkanélküli járadék összegénél pedig a minimumból indultunk ki, mert azok, akik járadékosként kerültek a programba, előzőleg túlnyomórészt 8000 Ft-ot kaptak. (Mivel az alapadatok 1992-ből származnak, a számításnál az 1992-ben érvényes járulék- és adómértéket vettük figyelembe.)

1. sz. táblázat

A közhasznú foglalkoztatás költségei  
és az általa megszüntetett munkanélküliség ráfordítása  
1992

Költségtételek	Ft/fő/hó
<b>I. A közhasznú foglalkoztatás költsége</b>	
Munkabér	9000
TB járulék (44%)	3960
Dologi költség	2040
Összesen:	15 000
<b>II. A közhasznú foglalkoztatás révén elért megtakarítás</b>	
Munkanélküli járadék	8000
TB járulék (44%)	3520
Összesen:	11 520
<b>III. A közhasznú foglalkoztatás révén elért többletbevétel</b>	
A munkabér és a járadék különböztetése a 44 százaléka	440
A munkabért terhelő 10%-os munkavállalói TB-járulék és a munkanélküli járadék után esedékes 6%-os TB-járulék különbözete	420
A dolgozók által fizetendő 1%-os munkavállalói járulék*	90
A személyi jövedelemadó egy havi hányada	125
Összesen:	1075
<b>IV. Megtakarítás és többletbevétel együtt:</b>	12 595
<b>V. Aránya a közhasznú foglalkoztatás költségeihez viszonyítva</b>	84%

\*A munkáltatót terhelő 5%-os munkavállalói járulékot nem vettük figyelembe a számításnál, mert ez költségként ugyan terheli a közhasznú foglalkoztatást, de ugyanakkora összegben bevételként is megjelenik.

A számítás alapján azt mondhatjuk, hogy *amennyiben a munkanélküli járadék folyósítását váltja fel a közhasznú foglalkoztatás, annak költsége legalább négyötöd részben közvetlenül finanszírozható az elkerült munkanélküliség megtakarításából, ill. többletbevételéből.*

A példában alkalmazott alacsony kereset – ami a közhasznú foglalkoztatásra általában is jellemző – ugyan illuzórikussá teszi, mégis jelezzük azt az összefüggést, hogy a járadéknál magasabb munkabér többletfogyasztásra is lehetőséget ad, ami *szekunder hatását* tekintve ugyancsak munkahelyeket stabilizál, ill. munkanélküliséget tesz elkerülhetővé a pótlólagos kereslet által érintett területeken. E jövedelem-multiplikátor effektus ma még kimutathatatlan, ugyanakkor a közhasznú foglalkoztatás bérvizonyainak a javulásával – ami a résztvevők kedvezőbb struktúrájának az előfeltétele – hasonló természetű megtakarítást, ill. többletbevételt eredményez, mint amilyent a táblázatban bemutattunk.

Értelmes közhasznú foglalkoztatás esetén nyilván nem lebecsülendő az *társadalmi haszon* sem, ami a munkanélküliség pszichológiai terheinek és munkaképességek leépülésének elkerülhetőségéből vagy egyszerűen a se

gélyfüggőség megszűnéséből adódik. Ezek az előnyök nemigen számszerűsíthetők, így a táblázat adatai között sem tudtuk figyelembe venni őket. De eltekintettünk egy ennél fontosabb tényezőtől, nevezetesen annak a *produktumnak* a számbavételétől is, ami a *foglalkoztatás eredményeként* jön létre. Ennek felbecslésére a kutatás következő szakaszában tettünk kísérletet.

### 3. Közhasznú foglalkoztatás a munkáltatók szemszögéből

A kutatás első szakaszába bevont munkáltatók egyharmadának újbóli megkérdezésével 1993 tavaszán felmérést végeztünk a korábbi vizsgálat terepéül szolgáló két megyében, hogy kiderítsük:

- milyen szempontok motiválják őket a közhasznú foglalkoztatás megszervezésében,
- hogyan ítélik meg teljesítményüket, véglegesítésük esélyeit és feltételeit,
- hogyan viszonyul a foglalkoztatás révén létrehozott produktum értéke a ráfordításhoz,
- valóban pótlólagosak-e az így létrehozott munkahelyek, és jelentenek-e konkurenciát a magánszektornak, továbbá
- miképp vélekednek a munkaügyi központ programmenedzseléséről és a közhasznú foglalkoztatás bővítésének a lehetőségeiről, ill. feltételeiről.

Az információkat postai úton lebonyolított kérdőíves felméréssel gyűjtöttük össze. A korábbi adatszolgáltatók (170) köréből 55-höz juttattuk el kérdéseinket, és 46 munkáltatótól kaptunk választ.

2. sz. táblázat

Az 1993. tavaszi mintavétel jellemzői

	1992. június	1993. március	A márciusi minta a júniusi %-ában
Munkáltatók száma	170	46	27
Ebből:			
gazdálkodó egység	8	4	50
önkormányzat	104	29	28
önkormányzati szerv	61	13	21
A megkérdezett munkáltatóknál dolgozó közhasznú foglalkoztatottak száma	1259	859	68

#### 3.1. A közhasznú foglalkoztatásra motiváló tényezők

A közhasznú foglalkoztatás elég lassan terjedt a munkáltatók – zömében önkormányzatok és intézményei – körében, de aki egyszer belefogott, annál folyamatos részvételre lehet számítani. Az erre motiváló tényezők sokszínű-

ek, és az átlagosan említett hat ok fontossági sorrendjében nincsenek jelentős különbségek. A megkérdezettek 91%-a közmunka révén több és jobb színvonalú szolgáltatást kíván nyújtani a helyi közösségnek, 85%-a ezáltal aktívan fel akar lépni a munkanélküliség ellen, 78%-a alapvető infrastrukturális hiányosságok pótlása érdekében alkalmaz közmunkásokat, 74%-a pedig ily módon elsősorban a különösen hátrányos helyzetű csoportoknak igyekszik munkaalkalmat biztosítani. A lakosság vagy a település általános szükségleteinek a kielégítése tehát együtt jelenik meg a munkanélküliség csökkentésének a szándékával, jóllehet a prioritási rangsorban az előbbi némileg megelőzi az utóbbit. Mindkét cél mögött határozottan érzékelhető az anyagi érdekelttség – a pénzügyi keretek kiegészítése FA-támogatással, megtakarítás a szociális segélyezésben – is.

A megkérdezettek közel egynegyede lát el az idén új, korábban nem végzett tevékenységet a közhasznú foglalkoztatással. 38%-uk a saját állományukban lévő dolgozóikkal végzett munkák bővítésére, ill. színvonalának emelésére használja ezt az eszközt, 27%-uk pedig folytatja azt a gyakorlatot, hogy ugyanazokat a feladatokat évről évre közhasznú munkásokkal végezteti el. A munkáltatók 12%-a jelezte, hogy olyan munkára alkalmaz közhasznú munkásokat, amelyet korábban saját dolgozói végeztek. Gyanítható, hogy ebben az esetben nem pótlólagos foglalkoztatásról van szó. Ezt megpróbáltuk tetten érni más módon is. Rákérdeztünk, hogyan alakult a saját állományukban dolgozók és a közhasznú foglalkoztatottak létszáma egymáshoz viszonyítva. Tavaly a munkáltatók 15%-ánál csökkent az előbbi, miközben nőtt az utóbbi. Egy újabb összefüggésben közelítve a témához arra kerestünk választ, vajon a támogatást a munkáltatók olyan munkák elvégzéséhez veszik-e igénybe, amelyek enélkül is megvalósulnának? Ebben az esetben ugyanis pótlólagos munkaalkalmak létrehozásáról szintén nem lehet szó. A kérdésre a munkáltatók 9%-a adott pozitív választ. A megkérdezettek 48%-a az FA-hozzájárulás hiányában egyáltalán nem, 43%-a pedig csak később tudta volna teljesíteni a közhasznú foglalkoztatottakkal elvégzett feladatokat.

### 3.2. A közhasznú foglalkoztatottak véglegesítésének esélyei

A közhasznú foglalkoztatottak véglegesítési esélyei csekélyek. A programból 1992-ben távozóik mindössze 3,1%-át vették át saját állományukba a munkáltatók és 1,7%-uk kapott állást másutt. A továbbtanulók aránya 0,4 volt, a gyedre és sorkatonai szolgálatra menőké pedig 3,2%.

A közhasznú foglalkoztatás állandó státusra váltását mindenekelőtt (a munkáltatók 96%-a szerint) a pénzügyi források szűkössége akadályozza. Ugyanakkor a munkáltatók durván egy negyede úgy ítélte meg, hogy az általuk végzett munka időszakos jellege vagy nem kellő fontossága miatt nem áldoz státusokat ezekre a feladatokra. Ennél valamivel több (28%) volt azoknak az aránya, akik szerint a közhasznú foglalkoztatottak nem alkalmasak arra, hogy saját állományukba kerüljenek.

A miéltre következtetni enged a két csoport teljesítményének az összehasonlítása. A munkáltatók 37%-a szerint a közhasznú dolgozók teljesítmé-

nye valamivel, 13%-ának a véleménye alapján pedig sokkal alacsonyabb, mint az állandó dolgozóké. (A munkáltatók létszámával súlyozva 38, ill. 18%-ra nőnek a viszonyszámok.)

A közhasznú munkavállalók 20–30%-a több mint egy éve dolgozik a megkérdezett munkáltatóknál. Ez azt jelzi, hogy véglegesítésük nélkül próbálnak a tartós foglalkoztatás előnyeiből részesedni. Ez több szempontból is kifogásolható. Tekintettel arra, hogy szinte kizárólag költségvetési szervek a munkáltatók, ezzel a támogatással az FA tulajdonképpen az önkormányzati költségvetés burkolt növeléséhez biztosít fedezetet. Másrészt nem lehet a munkanélküliség problémájának megoldását tartósan szubvencionált munkahelyekre alapozni, mert az ahhoz szükséges magas és növekvő adóbevételek a piaci szektor jövedelemtermelő munkahely-teremtésétől vonják el a forrásokat. Végül nem jó a munkanélküliségnek sem, mert tartósítja instabil helyzetét, sorsa jobbra fordulásának a reménye nélkül.

Ezt elkerülendő, csak olyan munkáltatónak lenne célszerű biztosítani a támogatást ugyanannak a munkanélküliségnek a foglalkoztatásához egy évnél hosszabb időre, aki kötelezettséget vállal a foglalkoztatott státusba vételére. Ehhez különböző alternatívát javasoltunk a munkáltatóknak, akik erre a következőképp reagáltak.

3. sz. táblázat

A közhasznú foglalkoztatottak véglegesítését ösztönző megoldások munkáltatói fogadtatása

Ön szerint segítené-e a közhasznú dolgozók véglegesítését, ha:	Igen	Nem	Nincs válasz
a) A legproblémásabb munkanélküliek státusba vételének a garantálása esetén a támogatás több évig (max. három évre) járna, és elérné a bérköltség 100%-át?	18	20	8
b) A problémamentes munkanélküliek véglegesítésének a kötelezettségét vállaló munkáltatók több évig (max. 3) kapnának a maival azonos támogatást?	27	16	3
c) A közhasznú foglalkoztatásban résztvevőket kiképeznek a munkáltató által meghatározott feladatok szakszerű ellátására?	22	14	10

A munkáltatók 60%-a tehát kötelezettséget vállalna a közhasznú dolgozók állományba vételére, ha több évig (max. három évre) megkaphatná a 70%-os FA-támogatást. Problémás munkanélküliek esetében azonban még a 100%-os költségtérítés is csak 40 százalékuknak lenne elfogadható. 47%-uk szerint ugyanakkor vonzóbbá lehetne tenni a tartós foglalkoztatást, ha a közmunkásokat kiképeznék a munkáltatók által meghatározott feladatok szakszerű ellátására.

### 3.3. A közhasznú foglalkoztatás ráfordításai és becsült teljesítményértéke

A 2.4. fejezetben ismertettük azt a költség/hason számítást, amely kimutatta, hogy a közhasznú foglalkoztatás legalább négyötöd részben finanszírozható az általa elkerült munkanélküliség megtakarításaiból. Már ott utaltunk arra, hogy emellett nem szabad elfeledkezni arról, hogy a foglalkoztatás eredményeként születő produktum értéket is teremt. Ezt a második munkáltatói felmérésben próbáltuk számszerűsíteni a megkérdezettekkel. Természetesen tudtuk, hogy nem minden tevékenység fejzhető ki értékben, és akik erre vállalkozni tudnak, azok is csak durva becslést adhatnak. A 46-ból 20 munkáltató szolgáltatott olyan információkat, amelyek alkalmasak voltak a közhasznú dolgozók által tavaly végzett munkák anyagmentes értékének a kifejezésére. Négy munkáltató még a kérdés előtt is értetlenül állt, mondván, hogy számára ennek a programnak csak foglalkoztatási szempontból van jelentősége.

A 20 munkáltató adataiból arra a következtetésre jutottunk, hogy a közhasznú foglalkoztatás közvetlen ráfordításai – legalábbis tavaly – átlagban alatta maradtak az általa létrehozott produktum becsült értékének. (A létrehozott javak és szolgáltatások anyagmentes értéke a vizsgált munkáltatók körében tavaly 55 658 000 Ft-ot ért el. Az előállításukhoz közvetlenül kapcsolódó anyagmentes ráfordítás – a munkáltató önrészesedésével és az FA-val együtt – ugyanakkor csak a 80%-a, 44 369 000 Ft volt.)

### 3.4. A közhasznú foglalkoztatás kizorító hatása

A teljesítmények értékét a munkáltatók általában olyan költségvetések alkalmazásával becsülték meg, melyeket akkor kellett volna kifizetniük, ha a munkát külső vállalkozóktól rendelik meg. Köztudott viszont, hogy a közhasznú munkások bére a piaci bérektől elmarad, továbbá a munkáltatók megtakarítást érnek el az önköltségi ár alkalmazásán, ill. a közvetlen irányításon keresztül is, ha a munkát maguk végzik. Mivel a közhasznú foglalkoztatás kivitelezői szinte kizárólag költségvetési intézmények, fennáll az a veszély, hogy a számukra folyósított támogatás miatt a magánszektor veszíti el megrendeléseit. E kizorító hatást úgy próbáltuk feltárni, hogy megkérdeztük a 46 munkáltatótól, vajon a közhasznú foglalkoztatás jelent-e konkurenciát a magánszektornak? Erre 11 igen és 32 nem választ kaptunk. (Hárman nem reagáltak a kérdésre.)

Tehát: a megkérdezettek közel egy negyede közhasznú foglalkoztatás nélkül kisiparossal végeztette volna el a munkákat, vagy a korábban kisiparosnak adott megbízásait vonta vissza saját „hatáskörébe” emiatt. Ennek az lehet a következménye, hogy a szubvencionált foglalkoztatás esetleg valódi vállalkozások megszűnéséhez vezet. Ugyanakkor az is tény, hogy ezek a feladatok az FA jelentős költségvállalása nélkül nem teljesülnének, hanem az elvégzett munkák köre lenne arányosan kevesebb.

A nemmel válaszolók (a megkérdezettek 69%-a) az alábbi okokkal ma-

gyarászták, hogy a közhasznú foglalkoztatás miatt nem jelent a magánszektor számára konkurenciát:

- a magánszektor olyan típusú feladatokkal, amilyeneket a közmunkások látnak el, nem foglalkozik;
- csak díjazás ellenében vállalná a közhasznúak által ingyenesen nyújtott szolgáltatásokat (ezt az ügyfelek nem tudnák megfizetni);
- a közhasznú munka profit képzésére nem alkalmas; a szerteágazó feladatoknak csak egy kis töredékére lenne magánvállalkozó;
- a településen nincs kiépült magánszektor;
- a közhasznú dolgozók a magánszektor részvételét nem helyettesítik, csak kiegészítik.

A 46 munkáltatóból 41 támogatja, 5 pedig ellenzi a közhasznú foglalkoztatás bővítését. Az utóbbiak szerint ehelyett azoknak az intézményeknek kellene bérkeretet adni, amelyek állandó munkaviszonyt kívánnak létesíteni a munkanélküliekkel. Ezt – önkormányzatokról lévén szó – az új feladatok (szociális törvény végrehajtása, útlevelel kapcsolatos ügyintézés) végrehajtása szükségessé is tenné, de ehhez státusokat nem kaptak. Mások a dolgozók megosztása miatt ellenzik a közhasznú foglalkoztatást. Ennek ellenére az összes megkérdezett 96%-a több munkanélküli alkalmazását is vállalná, ha fedezni tudná a költségek 30%-át. Épp ezért a közhasznú foglalkoztatás bővítését helyeslő 41 munkáltató ennek feltételeként a nagyobb állami támogatást jelölte meg. A többletigényt változatos formában fogalmazták meg (zárójelben az említési gyakoriság):

- az önrészesedés csökkentését kérték a költségviselésben (10),
- a bérköltségekhez nagyobb (egészen 100%-ig felmenő) támogatást igényelnek, különös tekintettel a kvalifikált munkaerőre (8),
- az elszámolható költségek körét javasolják kibővíteni olyan szociális jellegű kiadásokkal, mint a védőital, étkezési hozzájárulás, utazási bérlet megtérítése, ideiglenes melléklétesítmények felállítása stb. (5),
- a 8%-os irányítási költséget nem tartják elegendőnek, mert a közhasznú munkára kiközvetített emberek irányítása ennél nagyobb ráfordítást igényel (3),
- azt kérik, hogy legyen lehetőség az ügyviteli bér munkák díjának a megtérítésére, ugyanis az 1993-tól érvényes új elszámolási rendszerben erre nincsen mód (1),
- kisebb gépek beszerzéséhez is igényelnének támogatást.

De nemcsak a 30% saját erő az akadálya a közhasznú foglalkoztatás bővítésének, hanem a csekély fejlesztési lehetőség is, ami miatt nincs szükség több emberre. A munkáltatók úgy vélik, hogy sok száz embernek tudnának munkát adni az infrastruktúra fejlesztésének központi forrásokból való támogatása esetén. Vállalnák a kézi munka nagyobb arányát biztosító munkaszervezést és az ezzel járó lassúbb kivitelezést is, hogy ezáltal minél több munkanélküli foglalkoztatásáról gondoskodjanak.

A javaslatok szerint szükség volna arra, hogy a közhasznú dolgozókat is bevonják a szakmunkásképzésbe vagy átképzésbe. Ezen belül kiemelten kellene támogatni a pályakezdők szakmai képzését és továbbtanulásra való felkészítését. Ennek egyik formája lehetne a pályakezdő fiatalok betanítás jel-

legű – gyakorlati – foglalkoztatása, pl. az államigazgatás és közüzemi szolgáltatások területén vagy a szakvizsga letételéig „cselédkönyves” orvosként ill. ügyvéd gyakornokként.

A munkáltatók véleménye szerint termelő tevékenység is bevonható lenne a közhasznú foglalkoztatásba, ha önkormányzatok, egyesületek hoznának létre *nonprofit szervezeteket* ezek elvégzésére. Egy adott település adottságaira, sajátosságaira építve így pl. mezőgazdasági termelést és feldolgozást üzemi formában lehetne végezni.

Az *adminisztráció enyhítésére* is tettek javaslatot. A megkötött szerződésekben belül a pénz felhasználásában kevesebb kötöttséget és több önállóságot igényelnek. Jobbnak tartanák, ha – egységes fejkvóták alapján és 70%-os költségtérítés mellett – a foglalkoztatott létszám arányában átalánydíjas elszámolásra lenne mód, mert ez csökkenti a papírmunkát. Azt kérik továbbá, hogy ne felhívásos pályázat útján lehessen a szükséges létszámot igényelni, hanem bármikor, amikor arra a munkáltatónak szüksége van.

### 3.5. A potenciális létszámbővülés mértéke és struktúrája

A munkáltatók – mint említettük – 96%-a jelezte, hogy növelni tudná a foglalkoztatott közmunkások számát, ha ennek költségeiből nem kellene részvállalnia. Kérdésünk arra vonatkozott, hogy *ennyivel és milyen tevékenységekben?*

Információnk szerint a vizsgált két megyében ily módon 2560-nal több *átmeneti állás* létrejöttét lehetne segíteni a megkérdezettek körében, ill. működési területükön. (A mintában szereplő vállalatok 1993. februári létszámához képest a növekedés az egyik megyében 30%, a másikban 60% lenne.) A többletlétszám az alábbi módon oszlana meg a különböző tevékenységek között:

– kommunális jellegű tevékenység:	730 fő
– helyi infrastruktúra fejlesztése:	697 fő
– környezetvédelem:	69 fő
– szociális-humán szolgáltatások:	146 fő
– javítás-karbantartás:	100 fő
– oktatás, kultúra, sport:	60 fő
– településbiztonsági szolgáltatások:	60 fő
– egészségügy:	22 fő
– mezőgazdasági tevékenység:	21 fő

### 3.6. A munkáltatók kapcsolata a munkaügyi szervezettel

A munkáltatók kapcsolata a munkaügyi központtal messzemenően rendezett.

4. sz. táblázat

Milyen a kapcsolatuk a munkaügyi központtal, ill. kirendeltségével a közhasznú foglalkoztatással kapcsolatos ügyekben?

Válasz	Munkáltatók	
	száma	megoszlása
a) Problémamentes	32	70
b) Időnként akadtak viták	13	28
c) Konfliktusokkal terhes	-	
Nem válaszolt	1	2
Összesen:	46	100

Az esetenként előforduló viták alapvetően a munkáltatók és a munkaügyi központ eltérő érdekeiből fakadnak. Az előbbieket ellátási felelősségüknel fogva és pénzügyi megfontolásból arra törekszenek, hogy minél több támogatást, minél hosszabb időre szerezzenek meg, lehetőleg az általuk kiválasztott, teljesítőképes, megbízható munkaerő tartós foglalkoztatásához. Ezzel szemben a munkaügyi központ a más módon elhelyezhetetlen munkanélküliek foglalkoztatását akarja megoldani a közhasznú munkavégzéssel, méghozzá minél nagyobb számban.

5. sz. táblázat

A munkáltatók és a munkaügyi szervezet nézetkülönbségeinek tárgya

Válaszlehetőségek	Válaszok száma*
a) Olyan személyek kiközvetítése, akiket nem tartottunk alkalmasnak a feladat ellátásra	3
b) A foglalkoztatás időbeli korlátozása	4
c) A megállapodás késedelme	5
d) A támogatás összegének, ill. mértékének alacsony volta	5
e) Értelmezési problémák a feladat közérdekűségét illetően	1
f) Értelmezési problémák a feladat pótlólagos jellegét illetően	-
g) A közhasznú foglalkoztatás ellenőrzésének túlzásba vitele	-
h) Egyéb	2
Összesen:	20

\* Egy-két munkáltató egyidejűleg több okot is megjelölt a vita tárgyaként.

### 4. A közhasznú foglalkoztatás nettó hatása

A munkaerőpiaci programok értékelésének legvitatottabb és legnehezebben megválaszolható kérdése az, hogy *milyen változást idézett elő a támogatás ahhoz az állapothoz képest, ami enélkül állt volna elő?* A kiinduló helyzethez mért eredmények viszonylag könnyen megragadhatók, pl. a közhasznú foglalkoztatás révén létrejött átmeneti munkahelyek számával, a közülük véglegesítették arányával, a megtermelt produktum értékével stb. Ugyanakkor mind a kutatás első szakaszában, mind pedig a másodikban több olyan je-

lenségre is rávilágítottunk, amelyek azt bizonyítják, hogy ezek a teljesítmények részben a támogatás nélkül is létrejöttek volna, esetenként meglévő munkahelyeket helyettesítettek, vagy nem is a munkanélküliség csökkentése érdekében tett intézkedések voltak, ugyanis előzőleg is állásban lévőknek biztosítottak munkaalkalmat. Ha ezektől, a kitűzött céllal ellentétes vagy nem szándékolt következményektől sikerülne megtisztítani a közhasznú foglalkoztatás programstatisztikákban regisztrált eredményeit, akkor tudnánk felmérni a csakis neki tulajdonítható többlethasznot, azaz a támogatás nettó hatását.

Ez azonban korántsem egyszerű feladat. A programtól független eredmények ugyanis különböző módon jelennek meg:

– *közvetlen vagy közvetett formában*, amikor az egyes tevékenységek részben vagy teljes egészében a meglévők helyébe lépnek;

– *ex ante vagy ex post formában*, amikor a támogatás korábban is végzett munkákat helyettesít, vagy csak a rövid-, ill. hosszútávra beütemezett feladatok végrehajtását hozza előre.

A nettó foglalkoztatási hatást annál nehezebb kideríteni, minél nagyobb súlya van az indirekt és az ex ante elemeknek. Pl.: a közhasznú foglalkoztatás ugyan pótlólagos munkaalkalmat teremthet a támogatott munkáltatónál, de úgy, hogy arra ösztönzi a kedvezményezetteket, hogy a piaci szféra rovására maguk valósítsanak meg egyes, korábban vállalkozók által végzett vagy potenciálisan nekik szánt feladatokat. (Példa erre az egyik önkormányzat, amelyik régebben vállalkozóktól rendelte meg a szeméthyordást, de most a támogatás miatt maga látja el azt.) Ilyenfajta tevékenység-átcsoportosítás a munkaerőpiaci intervenció hatására az egyes gazdasági szektorokon, pl. a költségvetési szférán belül is bekövetkezhet. (A közúti igazgatóságoknál értesüléseink szerint tavaly a költségvetési elvonás miatt meg kellett szüntetni kb. 700 állandó munkahelyet, miközben a nem önkormányzati kezelésben lévő közutak útpadkájának rendbentartására az FA-ból próbáltak kezdeményezni közhasznú programokat.)

Fennáll persze ennek az ellenkezője is. A közmunka makroszinten pl. akkor is többletfoglalkoztatást eredményezhet, ha mikroszinten meglévő munkahelyeket vált ki. A támogatás ugyanis olyan, enélkül elmaradó feladatok teljesítését segítheti elő, amelyek pótlólagos keresletet támasztanak más, nem szubvencionált munkáltatók termékei (építőanyag, csövek, kábelek stb.) iránt.

A közvetlen és közvetett hatások sokszínűsége és az eltérő időtávból adódó nehézségek miatt csak bonyolult szimulációs modellel lehetne kimutatni azt a nettó eredményt, amely kizárólag a közhasznú foglalkoztatásnak köszönhető. Erre már csak a megfelelő adatbázis hiányában sem vállalkoztunk.

Ugyanakkor a munkáltatóknak kiküldött kérdőívbe több olyan kérdést is beépítettünk, amelyekkel a program nettó hatását rontó veszélyforrásokat próbáltuk behatárolni.

Melyek ezek?

a) Amikor a munkáltatók a támogatást arra használják, hogy *állandó munkahelyeket átminősítsenek közhasznúvá*. Ebben az esetben a létrehozott mun-

kahelyek nem eredményeznek pótlólagos foglalkoztatást. Ez a közhasznú dolgozók viszonylag kis hányadára, 2,5%-ára volt jellemző.

b) Ugyanezt valószínűsítik azok az esetek is, amikor a munkáltatók *olyan munkára alkalmaznak közhasznú munkásokat, amelyet korábban saját dolgozóik végeztek*. Ezt a megkérdezettek 12%-a állította magáról.

c) Nem eredményez nettó foglalkoztatásbővülést az a gyakorlat sem, amikor a *munkáltatók a közhasznú foglalkoztatottak létszámának a növelése mellett csökkentik saját dolgozói állományukat*. Ez a munkáltatók 15%-ánál fordult elő.

d) Természetesen nem járul hozzá a munkanélküliség csökkentéséhez a támogatás, ha *nem munkanélkülieket* alkalmaznak a szubvencionált munkahelyeken. A közhasznú foglalkoztatottak 15%-a más munkahelyről került a programba.

e) Kétfajta nézőpontból is vitatható a közhasznú munkavégzés pótlólagossága azokban az esetekben, amikor a munkáltatók úgy nyilatkoznak (a megkérdezettek 9%-a), hogy *közhasznú foglalkoztatás nélkül is teljesítették volna az általuk elvégzett feladatokat*. Egyfelől elképzelhető, hogy ezek a munkák olyan fontosak, hogy a támogatás hiányában is áldoztak volna rá státusokat. Másfelől viszont az sem zárható ki, hogy a programba bevont emberek tevékenysége annyira érdektelen, hogy észre se vennék, ha elmaradna.

f) A közhasznú foglalkoztatás – a piaci béreknél többnyire alacsonyabb keresetek, az önköltségi ár és a közvetlen irányítás révén elérhető költségmegtakarítás miatt – abban teszi érdekeltté a támogatott munkáltatókat, hogy saját maguk végezzék el a korábban vagy enélkül külső vállalkozóknak szánt feladataikat. Ez azzal a veszéllyel járhat, hogy a kedvezményezett ugyan munkához juttat munkanélkülieket, de úgy, hogy eközben a piaci szektorban tesz feleslegessé embereket. Ennek realitását úgy próbáltuk kideríteni, hogy megkérdeztük a munkáltatóktól, *jelent-e konkurenciát a közhasznú foglalkoztatás a magánszektorban?* Erre 24%-uk válaszolt igennel. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a magánszektor ennyit veszített rendelkezéseiből. Önkormányzatokról lévén szó, támogatás hiányában inkább a feladatok egy részét hagyták volna el.

Mivel az említett rizikófaktorok ugyanazt a jelenséget több oldalról közelítik meg, sok közöttük az átfedés. Emellett a pótlólagosság fogalmának összetettsége se teszi lehetővé, hogy hatásukat annak alapján számszerűsítsük, hogy egyesek közülük a közhasznú foglalkoztatás mekkora hányadát jellemzik.

Ehelyett azt a megoldást választottuk, hogy a munkáltatókat a rizikófaktorok előfordulásának gyakorisága szerint csoportosítottuk.

6. sz. táblázat

Munkáltatók száma és megoszlása a közhasznú foglalkoztatás pótlólagosságát veszélyeztető tényezők előfordulásának gyakorisága szerint

Rizikófaktorok előfordulása	Munkáltatók		
	száma	megoszlása	létszámmal súlyozott megoszlási viszonyszámok
0	11	24	20
1	15	32	35
2	12	26	24
3	5	11	15
4	3	7	6
Összesen	46	100	100

Annak veszélyét, hogy a közhasznú munkavégzéstől elvárt foglalkoztatásbővülés ennek az eszköznek az alkalmazása nélkül is megvalósult volna, a *rizikófaktorok kumulálódása* esetén tartjuk reálisnak. A táblázat adatai szerint legalább három tényező együttes előfordulása a munkáltatók 18 és az általuk foglalkoztatott közhasznú munkások 21%-ára jellemző. A közhasznú foglalkoztatás nettó hatása tehát durván 80%.

### 5. Közhasznú foglalkoztatás a munkavállalók szemszögéből

Ez a kutatási szakasz a *programban résztvevő személyek* érdekeltségi viszonyainak, munkafeltételeinek és kilátásainak feltárására irányult. Azt vizsgáltuk meg, hogy:

- az *anyagi érdekeltség mennyire ösztönzi a munkanélkülieket a közhasznú munka elvállalására*, majd onnan kikerülve tartós munkaviszony létesítésére,
- mi jellemzi a közhasznú dolgozók *munkafeltételeit*:
  - = a képzettség és a munkaköri követelmények;
  - = a munkanélküliséget megelőző munkakör és a közhasznú foglalkoztatás szakmai kívánalmai;
  - = a fizikai munkakörülmények, valamint
  - = a tartós foglalkoztatás esélyei szempontjából; továbbá
- mik a *programból való kiválás okai és következményei?*

A vizsgálatot a közhasznú munkásokkal készült *személyes interjúk* keretében bonyolítottuk le. Az interjúkat megfelelő felkészítés után szociális munkásnak tanuló diákok végezték el.

Mivel a munkaügyi központoknál nem állt rendelkezésre információ a közhasznú foglalkoztatottak személyes adatairól, a kutatás első szakaszába bevont munkáltatóktól kértük javaslatot a megkérdezendők személyére. Egy-egy férfi és egy-egy nő megnevezését kértük, azzal a kikötéssel, hogy

az illetőnek a náluk dolgozó közmunkások tipikus jellemzőit kell magán viselnie.

A javasolt személyek 1992 júniusában álltak munkaviszonyban az őket ajánló munkáltatókkal. A személyes interjúkra viszont csak 8 hónappal később, 1993. február–márciusban került sor. Így a vizsgálat *követő jelleget* öltött, azaz módot nyújtott a megelőző, mintegy háromnegyed év alatt bekövetkezett változások regisztrálására.

A kérdezőbiztosok összesen 157 fővel, azaz az 1992. június 30-i teljes körű adatállomány (1259 fő) 12,4%-ával próbáltak kapcsolatba lépni. Közülük 17-tel nem sikerült interjút készíteni.

Az értékelhető kérdőívek száma a két megyében összesen 140 db volt, ami a kiválasztás alapjául szolgáló létszám 11,1%-ának felel meg.

#### 5.1. A közhasznú foglalkoztatás időtartama és gyakorisága

Az a tény, hogy a közhasznú foglalkoztatottak között nagy (28%) arányban fordulnak elő olyanok, akik nem munkanélküliként kerültek be a programba, és ott úgy töltöttek el már 2–3, sőt 4 évet, hogy első alkalommal vesznek részt a programban, a *közhasznú foglalkoztatás definiálatlanságából és feltételeinek hiányos rögzítéséből* adódik. Ezek megváltoztatására már a kutatás első szakaszában tettünk javaslatot.

#### 5.2. Anyagi érdekeltség a programba kerülésnél

Arra a kérdésre, hogy *a közhasznú foglalkoztatásban elérhető kereset ösztönzi-e a járadékban részesülőket a programba való belépésre, egyértelműen igennel lehet válaszolni*. A váltás miatt elérhető jövedelemtöbblet átlagosan 50%, ám ennek nagy a szórása. A nagyon alacsony – minimálbér alatti – járadékkal rendelkezők és a pályakezdő fiatalok egyértelműen jól jártak a programmal, de már az ellátás minimumában részesülőeknek is veszteséget okozhat a váltás, mert a keresetet a járadéknál magasabb levonások terhelik. Azt, hogy a közhasznú foglalkoztatás során elérhető kereset hogyan viszonyul a járadék alapjául szolgáló keresethez, az *infláció* miatt nem lehet megbízhatóan értékelni. Hasonló ok miatt összehasonlíthatatlan a más munkahelyről érkezettek utolsó havi bruttó keresete a felméréskori keresettel is. Abban az esetben azonban megengedhető a két adat egybevetése, ha – az infláció ellenére – alacsonyabb a közmunkával elért idej kereset a váltást megelőző „normál” munkakörben kapott összegnél. Bármily meglepőnek tűnik, azt mutatják az adatok, hogy *a más munkahelyről érkezők 40%-a a korábbiánál alacsonyabb keresetért vállalta a közhasznú foglalkoztatást*. Ebben egészségügyi, családi okok és az ingázás helyett a helybeni munkavégzés lehetősége játszottak szerepet.

### 5.3. Kilépés a közhasznú munkából

A követő vizsgálattal érintett 8 hónap alatt a közhasznú munkások egy negyede lépett ki a programból. A 36 főből azonban mindössze 9 fő (a minta 6,4%-a) távozott azért, mert tartós munkaviszonyt létesített. Egyiküket sem a közhasznú foglalkoztatást szervező munkáltató véglegesítette.

3 fő önszántából, 16 fő pedig a munkáltató kezdeményezésére hagyta el a programot. Közülük 12 fő még vagy már jogosult volt munkanélküli ellátásra. A többiek csak az önkormányzat jövedelempótló támogatásában reménykedhetnek. A közhasznú foglalkoztatásból kilépők 53%-a (a minta 13,5%-a) tehát újból munkanélküli lett.

A normál állásba lépők alacsony száma miatt csak eseti példákra lehetett alapozni azt a következtetést, hogy a piaci bérek megfelelően ösztönözték a közhasznú munkásokat arra, hogy „normál” állással váltsák fel a programot.

### 5.4. A közmunkások munkafeltételei

A közhasznú munkások nagy részének a program mind szakmailag, mind pedig egzisztenciálisan visszalépést jelent. A megkérdezettek fele előző munkahelyén magasabb képzettségi követelményt támasztó munkakörben dolgozott, közhasznú foglalkoztatottként pedig 40%-uk nyilatkozott úgy, hogy szakmailag alacsonyabb rendű tevékenységet lát el, mint amilyenre képzettsége, képességei feljogosítanak.

A közmunkások 30%-a olyan munkát végez, amire a munkáltató saját dolgozót nem alkalmaz. A többiek tekintetében azonban mód nyílt az azonos besorolású állandó és közhasznú foglalkoztatottak fizikai munkakörülményeinek, teljesítményének és keresetének összehasonlítására. A közmunkások egy harmada fizikai munkakörülményeit rosszabbnak minősítette az állandó dolgozóknál. (Többen kifogásolták, hogy a munkáltatótól nem kapnak munkaruhát, szerszámot és tisztálkodószert.) Keresetüket teljesítményükhöz képest általában alacsonyabbnak értékeli a munkáltatók saját állományú dolgozóinál, vagyis nem érzékelik a magasabb teljesítmény elismerését. (A vizsgált megyék egyikében a megkérdezettek februári bruttó keresete 9500 Ft, a másikban 10 500 Ft volt.)

Ennek előidézésében a munkaügyi szervezet se vétlen, mert az anyagi ösztönzéshez, a magasabb képzettség és az igényesebb munka elismeréséhez messze nem elegendő szinten húzza meg a támogatás felső határát, mégpedig olyan munkaerőpiaci helyzetben, amikor a bőséges munkaerőkínálat a munkáltatókat egyáltalán nem kényszeríti az efölötti költségek vállalására.

### 5.5. Az interjúalanyok véleménye a közmunkáról

Az interjúalanyok kilenc tizede szerint érdemes közhasznú munkát vállalni. A miertre a „kényszerpinenő hasznos eltöltése” volt a leggyakoribb válasz. A programmal elégedetlenek közül a szakképzettek a munka alacsony presztízsével, a szakképzetlenek pedig az alacsony jövedelemmel indokolták a

válaszukat. Ebből kézenfekvő javaslatok adódtak a közhasznú foglalkoztatás bővítésének a feltételeire. Közülük az állt az első helyen, hogy „fizessék meg jobban ezt a munkát”. Alig különbözött a másik feltétel említési aránya: „ne nézzék le a közhasznú dolgozókat”, és „kapcsolják össze képzéssel a programot”.

A szakképzettségnek megfelelő munka, a teljesítményt elismerő bérezés, az állandó dolgozókkal azonos feltételek, az egyenrangú bánásmód és a tartós foglalkoztatásra esélyt adó képzés – ezek azok a célok, amelyeket a közhasznú foglalkoztatás fejlesztésénél irányítóként kell követni.

### 5.6. A munkaügyi szervezet és a közmunkások kapcsolata

A munkaügyi szervezet nem áll a helyzet magaslatán a közhasznú foglalkoztatás menedzselésében. A megkérdezettek 47%-át egyszer se hívta be tanácsadásra, 55%-ának pedig egyetlen állásajánlatot sem adott. (A 8 hónap alatt munkaviszonyba lépő 9 fő közül is csak kettő jutott az állami munkaközvetítés útján álláshoz.) A laza kapcsolat miatt azok, akik aktívan munkát keresnek, nem a munkaügyi központtól várnak ehhez segítséget. Jobban bíznak személyes kapcsolataikban, de még az újsághirdetésben is. A nem munkanélküliként programba kerülő munkanélküliek nagy száma miatt a 140 megkérdezettből csak 104-nek volt a munkaügyi szervezettel egyáltalán kapcsolata. A regisztrálással nagyon meg voltak elégedve, de ez fokozatosan csökkent a többi szolgáltatásnál: a járadék folyósításánál, munkahelykereséskor és a programok ismertetésénél. A programokat a megkérdezettek nem is tudták megbízhatóan minősíteni, mert erről nem kaptak tájékoztatást, vagy nem megfelelő tájékoztatást kaptak. Ez a kritika egyben iránymutatás a munkaügyi szervezet tennivalóihoz.