

Bakó Tamás – Molnár György:
A közfoglalkoztatás hatása a munkapiaci helyzetre¹
(Kivonat)

A tanulmány a közfoglalkoztatás és aktív korúak ellátásának **intézményi és szabályozási** környezetében 2015-2016-ban bekövetkezett **változásokat** tekinti át, leírja a közfoglalkoztatás 2011-2014 között **működő rendszerét** a résztvevők összetétele, a programfajták és a közfoglalkoztatók paramétereinek elemzésével. A vizsgálatot a 2014-ben lefolytatott kutatás kibővítésének tekintik a szerzők, a legfontosabb kérdésük ezért a közfoglalkoztatás munkaerőpiaci hatékonyságára, a közfoglalkoztatásból az **elsődleges munkaerőpiacra való kijutás** esélyének mértékére és tényezőire vonatkozott.² A kutatás során feldolgozott adatállomány két szempontból is különbözött a korábbitól: a nagyobb időszakot felölelő álláskeresői és közfoglalkoztatási adatállományt a NAV foglalkoztatási adataival is kiegészíthették.

Elsőként a tanulmány az aktív korúak ellátását és a közfoglalkoztatást érintő, 2013 óta elfogadott szabályozási, intézményi változásokat írja le. A közfoglalkoztatást érinti, hogy a 2015-ös segélyezési reform intézkedései között az FHT megállapítása az önkormányzattól a járási kormányhivatal hatáskörébe került. A szerzők kiemelik, hogy változatlanul érvényes az a szabályozás, hogy a háztartás felnőtt tagjai közül akkor sem kaphatnak egynél többet FHT-t, ha közfoglalkoztatás hiányában a háztartás egy főre jutó jövedelme nem éri el a 25.650 Ft-t, a nyugdíjminimum 90%-át. A közfoglalkoztatás szabályozás-változásait értékelve a szerzők megállapítják, hogy a kormányzat szembesülve az alacsony kilépési aránnyal, és a nagymértékű közfoglalkoztatásból következő anomáliákkal folyamatos apró korrekciókkal, időnként rögtönzésekkel igyekszik úrrá lenni a nehézségeken. A fejezet a közfoglalkoztatási bérek, az álláskeresők szociális ellátása, valamint az aktív munkaerőpiaci eszközök költségvetési kiadásainak vizsgált időszakra vonatkozó adataival illusztrálja a közfoglalkoztatás foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai dominanciáját.

¹ Az írás „A 2015-2016. évi munkaerőpiaci helyzet és a folyamatok várható alakulása, hatása a növekedésre és államháztartása c., a Költségvetési Tanács megrendelésére 2016. májusában elkészült tanulmány második részét képezi.

Elérhetősége: <http://www.parlament.hu/documents/126660/739772/KVT+-+MTA+KRTK+KTI+tanulmany+2016.05.31..pdf/784d7371-dbec-4ab1-bf78-8b25bea685b0>

(Utolsó letöltés ideje: 2017.11. 08)

² Az előzménynek tekintett kutatás eredményeit Bakó Tamás, Cseres-Gergely Zsombor, Kálmán Judit, Molnár György (kutatásvezető) és Szabó Tibor: A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés c. tanulmány közli. A tanulmányból készült kivonat elérhető: <http://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/kutatasok-jelentesek>

A kutatási eredményeket ismertető fejezet a felhasznált adatok részletes leírásával, az adatállományok ellentmondásaival, illetve ezek kiküszöbölésével, és a korábbi tanulmányban közölt eredmények korrigálásával kezdődik.

A következőkben a közfoglalkoztatásban résztvevők létszámának, az epizódok számának, és az átlagos időtartamnak a változásait elemzi a tanulmány. Az itt, és a következő részekben ismertetett statisztikai leírások, nagyságrendek és összefüggések rímelnek a honlapon megjelenő a Statisztikai és Elemzési Főosztály által közölt adatokra és összefüggésekre: 2010 és 2014 közötti 5 évben összesen 2,2 millió ember fordult meg a munkaügyi nyilvántartásban, akiknek nagyjából negyede volt érintett a közfoglalkoztatásban. A közfoglalkoztatáson kívüli aktív eszközökben részesülők 2013-ban a közfoglalkoztatottaknak egy ötödét, 2014-ben kevesebb, mint egy tizedét tették ki. A bővülő létszám ellenére a közfoglalkoztatás átlagos időtartama a 2011-es 3,9 hónapról 2014-re 6,3 hónapra emelkedett. A közfoglalkoztatás fajlagos költsége lényegében állandó, a 2013-as emelkedést a téli közfoglalkoztatás magasabb relatív költsége, az akkor induló Start mintaprogramok relatíve magas eszközigénye okozta. A szerzők értékelése szerint „*A paraméterek – napi munkaidő, epizódok átlagos hossza, gyakorisága – gyakori változtatása egyfajta próbálkozásra utal, annak keresésére, hogy melyik konstrukció szolgálhatja legjobban a közfoglalkoztatásból a nyílt piacra jutást.*”

A közfoglalkoztatási programok, közfoglalkoztatók és a képzések leírásánál a legfontosabb arányok ismertetését a program-típusok értékelése egészíti ki. A közfoglalkoztatottak iskolai végzettség szerinti vizsgálata a jól ismert eredményt hozta: 2011 és 2014 között a közfoglalkoztatottak 51-54% –a 8 osztályt, vagy annál kevesebbet, 27-29%-a szakiskolát, 9-10%-a szakközépiskolát, 6-7 %-a gimnáziumot és 2-3 %-a felsőfokú tanintézményt végzett. A munkakörök szerinti összetételben egyetlen változás mondható jelentősnek, megnövekedett az egyszerű ipari, építőipari és mezőgazdasági foglalkozások aránya. A férfiak aránya magasabb a közfoglalkoztatásban, mint a regisztrált munkanélküliek között. Megállapítható az 59 évnél idősebb közfoglalkoztatottak arányának erőteljes növekedése is.

A következőkben a szerzők a munkanélküliek közfoglalkoztatásba kerülésének tényezőit vizsgálták. Az esélyhányadosokra vonatkozó becslések alapján megállapították, hogy az idő múlásával növekszik annak az esélye, hogy a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők közfoglalkoztatottakká váljanak. Megnöveli a közfoglalkoztatásba kerülés esélyét az életkor és az a körülmény is, ha valaki már korábban is volt munkanélküli. A közfoglalkoztatásba kerülés esélyét a legnagyobb mértékben meghatározó tényező a település

munkanélküliségi rátája, de ez a hatás az idő múlásával gyengül. *„regionális szempontból a közfoglalkoztatás célzása jónak mondható...(ugyanakkor) úgy tűnik, mintha a kistélepeleéseken egyedül a közfoglalkoztatást használnák a munkanélküliség kezelésére.”*

A nyílt piaci kilépés esélyei 2011 - 2014 -ben 10,8 % és 12,2 % között változtak, ugyanakkor a közfoglalkoztatásba ragadók aránya 28,7 %-ról 52,3 %-ra nőtt. A szerzők saját értékelése szerint az elvégzett kutatás egyik legfontosabb eredménye, hogy a vizsgálatot az adminisztratív adatállományok segítségével a kilépés utáni 30., 90., és 360. napra vonatkozóan is elvégezheték. Megállapították, hogy a közfoglalkoztatási epizód befejeződésétől távolodva nő a sikeres munkapiaci kilépés esélye. Az egész évre munkát találók aránya mindössze 3-3,5%. Az elhelyezkedés tényezői közül a legfontosabb a közfoglalkoztatás keretében végzett irodai munka, a magasabb végzettséget igénylő munka valamint az egyszerű szolgáltatási foglalkozás. A kilépők közül relatíve sokan a közszférába kerülnek. A képzésben résztvevő közfoglalkoztatottak elhelyezkedési esélyei rosszabbak, mint a többieké. Ezt a szerzők szerint valószínűleg a képzésre kiválasztottak összetétele magyarázza.

A tanulmányban a szerzők a regisztrált munkanélküliek és az ILO definíciók szerinti munkanélküliek számának utóbbi évekre jellemző eltérése alapján becslést adnak a munkanélküliségi ráta valódi, közfoglalkoztatással korrigált mértékére. *„ A közfoglalkoztatottaknak a 80%-áról feltételezzük, hogy hivatalosan is munkanélküli lenne, ha nem volna közfoglalkoztatott.”* Összegző megállapításuk szerint a közfoglalkoztatás iránti igényt a feszesebbé váló munkapiac mérsékelheti.

A tanulmány fontos és újnak számító eredményeket közöl a közfoglalkoztatásba vonás tényezőiről és a közfoglalkoztatást követő, hosszabb időszakra vonatkozó munkaerőpiaci eredményességről.

Mindazonáltal a közfoglalkoztatás rendszerének leírása sok helyen pontatlan. Például a közfoglalkoztatási képzésben résztvevők költségeit a tanulmány szerint az EU fizeti, miközben csak a képzés költségeinek forrása az EU támogatás, a képzés időtartamára járó közfoglalkoztatási bér forrása változatlanul az NFA közfoglalkoztatási kerete. A programok leírása több helyen pontatlan, így például nem derül ki, hogy a járási startmunka mintaprogramok csak hátrányos helyzetű járásokban indíthatók. Talán a programtípusra vonatkozó értékelés is megváltozna, ha tudnák a szerzők, hogy éppen emiatt a szabályozási elem miatt számos, nem hátrányos helyzetű járásban indított hosszabb időtartamú programban valójában mezőgazdasági, értékteremtő munka folyik, és olyan közfoglalkoztatási helyszínek

is vannak, ahol a megfelelő eszközpark beszerzését követően a közfoglalkoztató program típusát váltott.

Nem elvitatva a szociális ellátások és a közfoglalkoztatási bérek, mint kiadások, másfelől a járadékok és adóterhek mint bevételek összevetésének indokoltságát, az elemzés körét időszerű lenne kiterjeszteni egyrészt a közvetett hatások, másrészt a társadalmi és közösségi hasznok számbavételére, és mérésére.

Készült a BM KVHÁT Statisztikai, Elemzési és Adatszolgáltatási Osztályán

Budapest, 2017.május