

SZABÓ LAJOS TAMÁS

A közfoglalkoztatottak jellemzői

Tanulmányunkban a Magyar Államkincstár teljes körű, anonim, adminisztratív adatbázisa alapján mutatjuk be a közfoglalkoztatottak jellemzőit 2011 és 2019 között. A vizsgált évek során összesen 676 ezer főt vontak be a programba, de a benne összesen eltöltött idő egyénenként nagy szórást mutat. Míg az országos átlag több mint másfél év, az ország legfejlettebb járásaiban kevesebb mint egy év, a leghátrányosabb helyzetű területeken több mint három év. A közmunka nagyban segítette az inaktívak bevonását a munkapiacra, mivel a közmunkások nagyjából kétharmada a közmunkát megelőzően inaktív volt. A közfoglalkoztatottak népességhez viszonyított aránya azokban a járásokban magas, ahol az elsődleges munkapiacra dolgozók aránya alacsony. Ezáltal a közmunka segített mérsékelni az ország térségei közötti foglalkoztatási különbségeket. A közmunka utáni elhelyezkedési esélyek növekedtek, amiben szerepet játszhat az ország dinamikus gazdasági bővülése. Míg a 2012-es közmunkások a következő évben idejük 15 százalékában dolgoztak az elsődleges munkapiacra, addig a 2018-as közmunkások esetében ez az arány megközelítette a 25 százalékot. Az ország fejlett és fejletlenebb területei között azonban jelentősek a különbségek az elhelyezkedési esélyekben is. A közmunkások többször váltanak munkahelyet az elsődleges munkapiacra, és egy állásban kevesebb ideig dolgoznak, mint azok, akik nem voltak közfoglalkoztatottak.*
Journal of Economic Literature (JEL) kód: J08, J45, J48.

Bevezetés

Ebben a tanulmányban áttekintjük a közmunkában részt vevők tulajdonságait, kitérve a demográfiai jellemzőikre, a közmunkában töltött idő hosszára, az elhelyezkedési esélyeikre és ezek térbeli különbségeire. A számításokhoz a Magyar Államkincstár

* Jelen tanulmány a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját. Köszönettel tartozom *Telegdy Álmosnak, Gábrriel Péternek és Rác Olivérnek* a tanulmányhoz adott tanácsaikért, ötleteikért. Külön köszönöm az anonim lektor munkáját. Az esetleges hibákért engem terhel a felelősség.

adminisztratív adatbázisát használjuk, amelyben anonim módon meghatározható minden Magyarországon legálisan dolgozó munkatörténete.

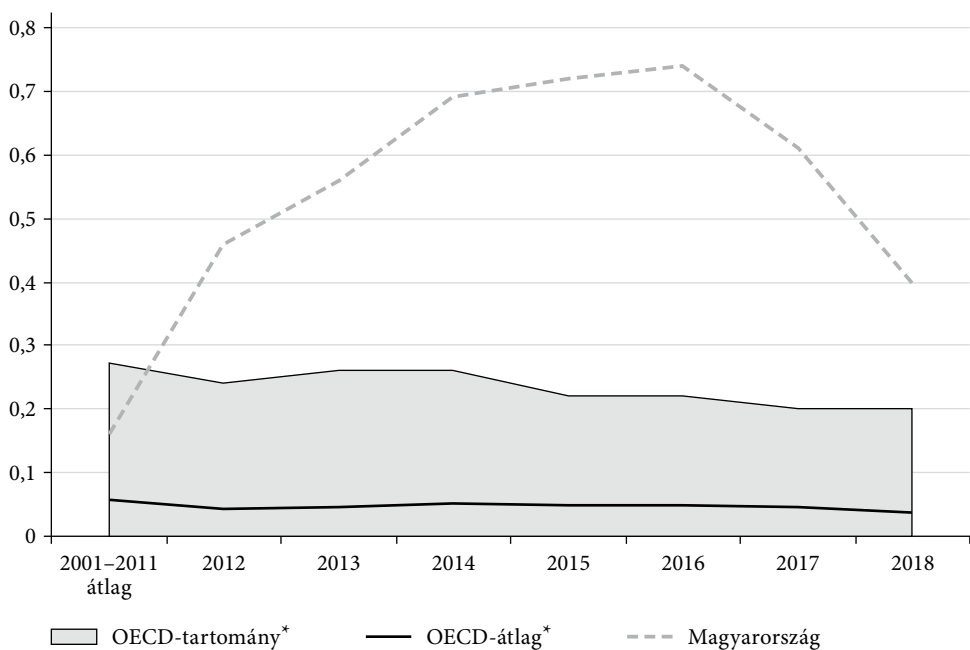
A közmunka a gazdaságpolitikai eszközökön belül az aktív munkaerőpiaci programokhoz sorolható, akárcsak a képzések, az álláskeresői szolgáltatások vagy a magán-szektor foglalkoztatási támogatásai (például bértámogatás). Az aktív munkaerőpiaci programokat azért alkalmazzák a kormányzatok, hogy az elhelyezkedési valószínűség növelésén keresztül segítsék a munkanélküliség csökkentését. Az Egyesült Államokban a sikeresség mértéke az elhelyezkedettek bérének nagysága, míg Európában az elhelyezkedési valószínűségek növelésén és az új állásban töltött idő hosszán van a hangsúly (Klueve [2016]).

Az utóbbi években a fejlett országok között Magyarország költött legtöbbet közvetlen munkahelyteremtésre (1. ábra), ami a közmunkaprogramoknak köszönhető. A program legintenzívebb szakaszában a kiadások meghaladták a GDP 0,7 százalékát, míg az OECD-átlag 0,05 százalék körül alakult. Hasonló nagyságrendben Indiában alkalmaztak közmunkaprogramot, ahol ennek az éves költségvetése elérte a GDP 0,6 százalékát, s a foglalkoztatás döntő részben a mezőgazdaságban valósult meg (részletesen lásd például Imbert–Papp [2015]). Hasonlóan magas ráfordítású program valósult meg Argentínában is (Gehrke–Hartwig [2018]).

1. ábra

A közvetlen munkahelyteremtésre költött közkiadások az OECD-országokban (a GDP százalékában)

A GDP százalékában



* Az OECD-adatok Magyarország nélkül értendők.

Forrás: OECD.Stats.

A közmunkaprogramok főleg az alacsony képzettségű hátrányos helyzetűeket célozzák, és olyan szociálpolitikai eszköznek tekinthetők, amivel közel lehet tartani a résztvevőket a munkapiachoz (*Klueve* [2016]). Ezenkívül a program segíthet a helyi gazdaság fejlesztésében, mivel a résztvevők például javíthatják, fenntartják a helyi közlekedési hálózatot, ily módon csökkentve a regionális különbségeket (*Kálmán* [2015]). A programnak lehet szegénységcsökkentő célja is, ami több országban is meghatározza a közmunka kialakítását (például *Escudero és szerzőtársai* [2019], *Koltai és szerzőtársai* [2018], *Molnár és szerzőtársai* [2014]).

Számos érv hozható fel a közmunka mellett és ellen. A munkapiactól hosszú ideje távol lévők számára munkatapasztalatot tud nyújtani, ami segíti az új álláshely megtalálását az elsődleges munkapiacon (*Kálmán* [2015]). A közmunkaprogramban való részvétel növelheti a kockázatvállalási hajlandóságot. Mivel kiszámítható jövedelmet jelent, így a résztvevők befoghatnak olyan képzésekbe, amelyeknek az elvégzése időigényes, ugyanakkor hosszú távon megtérülnek (*Gehrke–Hartwig* [2018]). A közmunka olyan térségekben is munkalehetőséget biztosíthat az alacsonyan képzettek számára, ahol nincs piaci munkalehetőség, vagy az eljutás a nagyobb központokba költséges, továbbá segíti az alapképességek fejlesztését (például pontosság, csapatmunka, konfliktuskezelés), ami az elsődleges munkapiacon elengedhetetlen az elhelyezkedéshez (*Koltai és szerzőtársai* [2018]).

A közmunkával szembeni ellenérvként említhető, hogy ha a program nagyon rugalmatlan, az gátolhatja a munkakeresést (*Kálmán* [2015]). Ilyen helyzet lehet, ha a közmunkást munkaidőben nem engedik el egy állásinterjúra. Helyettesítési hatás lép fel, ha egy már létező álláshelyet közmunkással töltenek be vagy egy állásban lévőit minősítenek át közmunkássá. Ekkor nem egy inaktív személy lép be a munkapiacra, hanem egy már foglalkoztatott kezd el más státusban dolgozni. Kiszorítási hatás lép fel, ha a közmunka miatt az emberek nem jelentkeznek az elsődleges munkapiaci állásokra (*Kálmán* [2015]). Ezt megakadályozandó, a közmunkásbér alacsonyabb, mint a piaci bér, így ha van elérhető álláshely a piacon, akkor azt érdemes választania az álláskeresőnek.

Összességében a közmunka hatása nagyban függ a program pontos szabályozásának kialakításától. A fent említett ellenérvek kiküszöbölhetők, ha a programalkotás során a lehető legtöbb szempontot figyelembe veszik.

A közmunkaprogramok mind a fejlett (például Lettország, Szlovénia, Egyesült Államok), mind a fejlődő országokban megtalálhatók (például Argentína, Kenya, Dél-Afrika, India, lásd *Langa és szerzőtársai* [2019]). A közmunkaprogramok értékeléséről szóló irodalom alapján vegyes kép bontakozik ki a sikerességüket, hatásosságukat illetően. A közmunka sikerességét, célját többféleképpen lehet meghatározni. Lehet a program fő célja az, hogy gazdasági visszaesések idején állást biztosítson a munkanélkülieknek. A segélyhez képest ez segíthet fenntartani az emberi tőkét, így az elhelyezkedés esélye a későbbiekben is magasabb lehet. Ebben az esetben a program sikeressége egyszerűen a közmunkások számával, majd az elhelyezkedésük esélyével mérhető. Lehet olyan cél is, hogy az inaktívak közül új embereket vonzzon be a program a munkapiacra, majd az ő elhelyezkedésüket segítse, ekkor a siker mérőszáma az elhelyezkedés valószínűsége vagy az aktivitás

növekedése. A közmunkát össze lehet vetni más aktív munkaerőpiaci programokkal (például képzés, bértámogatás). Ekkor mérhető, hogy a különböző programokra elköltött források milyen mértékben hasznosulnak.

Egyes szerzők egyértelműen pozitív hatásokat mérnek. Ilyen kedvező hatás az elhelyezkedési valószínűség emelkedése az elsődleges munkapiacon (például Szlovéniára *Vodopivec* [2009] vagy az Egyesült Államokra *Heinrich és szerzőtársai* [2012]). A másik előnye lehet a közmunkának, hogy növeli a résztvevők elkölthető jövedelmét. Ilyen hatást talált *Escudero és szerzőtársai* [2019] a perui, *Azam és szerzőtársai* [2012] a lett, *Tcherneva* [2013] az argentin közmunkára. A fentiekén kívül a közmunka képes csökkenteni a résztvevők későbbi munkanélkülivé válásának esélyeit. Ezt a hatást azonosította Németországban *Eichler–Lechner* [2002]. A szerzők azt találták, hogy azok, akik részt vettek a közmunkában, később kisebb valószínűséggel lettek munkanélküliek, mint a kontrollcsoport tagjai.

Ugyanakkor a közmunkának vannak jól dokumentált negatív hatásai is. Egyes esetekben más aktív munkaerőpiaci programok hatásosabbak, mint a közmunka. Erre a következtetésre jutott Verónica Escudero, aki, ahogy korábban említettük, előnyös hatását is találta a közmunkának. A perui közmunka vizsgálata során *Escudero és szerzőtársai* [2016] azt találta, hogy a programban való részvétel ugyan növeli az elhelyezkedési esélyeket, azonban a betöltött új állás minősége rosszabb, mint azoknál, akik nem a közmunka után helyezkedtek el. A piaci munkát talált közmunkások nagyobb arányban kerülnek nem bejelentett álláshelyre, vagy számukra nagyobb eséllyel nem fizetik ki a túlórákat. *Card és szerzőtársai* [2018] több mint 200, aktív munkaerőpiaci programot elemző cikket összegzett. A szerzők a közmunkáról szóló írások alapján azt találták, hogy a közmunkának alig mérhető vagy negatív hatása van a benne részt vevők későbbi foglalkoztatási esélyeire. Összehasonlítva más aktív munkaerőpiaci programokkal, a közmunka a legkevésbé hatásos. A 2011 előtti magyar közmunkaprogramokról is születtek értékelő elemzések: *Csoba–Nagy* [2011] azt találta, hogy a közmunka kevésbé hatékony, mint a bértámogatási vagy képzési programok, *O’Leary* [1997] negatív hatást mért az elhelyezkedési valószínűsége.

Ebben a tanulmányban nem kívánjuk összehasonlítani a közmunkát más aktív munkaerőpiaci programokkal vagy összemérni a közmunkából való elhelyezkedési esélyeket egy kontrollcsoporttal. A tanulmány célja, hogy a rendelkezésre álló teljes körű adatbázison keresztül bemutassuk a közmunkások demográfiai jellemzőit, munkatörténetét, elhelyezkedési esélyeit.

A tanulmány főbb megállapításai a következők. A közmunkaprogramban 2011–2019 között összesen 676 ezer fő vett részt. Ebben azok vannak benne, akik legalább egy napot töltöttek a programban. A programban töltött idő egyénenként összegezve eltérő lehet az egyes közmunkások esetében: az országos átlag több mint másfél év, de a legfejlettebb járásokban kevesebb mint egy év, a leghátrányosabb helyzetű területeken több mint három év.

A közmunkaprogramban részt vevők száma az ország azon térségeiben volt jelentős, ahol az elsődleges munkapiacon foglalkoztatottak aránya alacsony volt az országos átlaghoz képest. Így a közmunkaprogram segített mérsékelni a járások közötti foglalkoztatottsági különbségeket.

A foglalkozási csoportok szerint vizsgálva a közmunkásokat, a teljes nemzetgazdasághoz képest jelentős az egyszerű foglalkozások aránya (FEOR 9), esetünkben nagyjából 80 százalék. Azok a közmunkások, akik korábban dolgoztak már az elsődleges munkapiacra, összességében alacsonyabb foglalkozási kategóriában dolgoznak közmunkásként. Azonban azoknak, akik közmunkásként dolgoztak és elhelyezkedtek, jellemzően magasabb foglalkozási kategóriában sikerült ezt megtenniük, mint amelyben közmunkásként foglalkoztatták őket.

A közmunkában részt vevőknek nagyjából kétharmada a közmunkát megelőző években inaktív volt, így a közmunka segített új csoportokat bevonni a munkaerőpiacra. A közmunkások elhelyezkedési esélye emelkedik az idő előrehaladtával. Míg a 2012-es közmunkások a következő évben idejük 15 százalékában dolgoztak nem közmunkásként, addig a 2018-as közmunkások esetében ez az arány megközelítette a 25 százalékot. Az elhelyezkedési esélyekben jelentős különbségek vannak az ország egyes járásai között. A munkapiacra való belépést nemcsak az évtizedet jellemző kedvező makrogazdasági környezet ösztönözte, hanem a szociális kiadások visszafogása, szigorítása is. Ez utóbbi a munka helyett elérhető transzfereket csökkentette, ily módon ösztönözve a munkavállalást.

A közmunkában dolgozókra töredezettebb munkatörténet jellemző, mint azokra, akik nem vettek részt a programban. Vagyis többször váltanak munkahelyet (akár a közmunka folyamán, akár az elsődleges munkapiacra), és egy munkahelyen kevesebb időt dolgoznak.

Az adatbázis rövid bemutatása

A Magyar Államkincstár (MÁK) adatbázisa (korábban ONYF-adatbázis) tartalmazza mindazokat, akik után nyugdíjjárulékot fizettek Magyarországon. 2011 szeptembere óta az alkalmazás minőségének kódja alatt a közfoglalkoztatottak is elkülöníthetők. Az adatbázis teljes körű, vagyis mindazok szerepelnek benne, akiknek volt bejelentett munkája. A nem bejelentett (fekete) foglalkoztatottságot értelemszerűen nem tartalmazza. Mivel a közfoglalkoztatottak után fizetnek járulékot, ezért teljes körűen szerepelnek az adatbázisban.

Kutatásunkhoz az alábbi ismérveket használjuk fel:

- az egyén születési éve, járási szintű lakhelye,
- egy adott munkahelyre való belépés, illetve kilépés időpontja,
- az alkalmazás minősége (például munkaviszony, közfoglalkoztatott, vállalkozó stb.),
- négy számjegyű FEOR-kódja (például bolti eladó, általános iskolai tanár stb.).

Ebből az adatbázisból leválogathatók a közmunkások, továbbá az is, hogy mivel foglalkoztak a közmunka előtt, illetve után. Ennek segítségével pontosan meghatározható a munkatörténetük, elhelyezkedési valószínűségük, koruk, foglalkozási kategóriájuk.

A földrajzi megbontásnál jellemzően a járásokat használjuk. Magyarországon 175 járás van (ebben az elemzésben Budapestet egy járásnak tekintjük). A járások

átlagnépessége 55 ezer fő (1. táblázat). A járás jó közelítéssel helyi munkaerőpiacnak is tekinthető, mivel a 2011-es népszámlálás adatai szerint – Budapestet és környékét leszámítva – a lakosság 80 százaléka ugyanabban a járásban lakik és dolgozik. Ez az arány Budapesten és vonzásokörzetében 72 százalék.

1. táblázat

A járások népességének leíró statisztikái 2019-ben (fő)

Megnevezés	Fő
Medián	33 392
Átlag	55 844
Szórás	135 163
Minimum	8 254
Maximum	1 752 286

Forrás: KSH.

A közfoglalkoztatottak száma különböző statisztikák szerint

A közfoglalkoztatottak létszámáról többféle nyilvános adatbázis is elérhető. A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) intézményi statisztikája számba veszi a legalább ötfős vállalkozások létszámát, illetve létszámnagyságtól függetlenül a költségvetési és társadalombiztosítási intézmények, valamint a kijelölt nonprofit szervezetek alkalmazottait (erről lásd részletesebben *Bak–Szabó* [2016]). A másik forrás a Belügyminisztérium havi adatközlése.

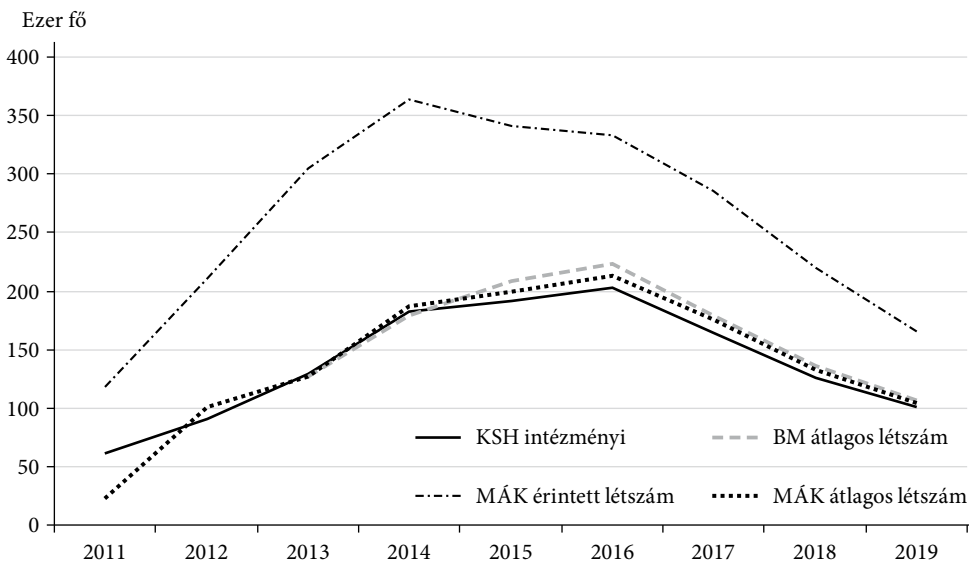
A MÁK adatbázisa alapján előállítható az érintett és az átlagos létszám. Az érintett létszám a közfoglalkoztatásban részt vevők száma, függetlenül a programban eltöltött napok számától. Ebben a kategóriában aki egy napot volt közmunkás egész évben és aki 365 napot, az is egy főnek számít, vagyis azt mutatja meg, hogy a közmunkaprogram hány személyt ért el. Az átlagos létszám ezzel szemben figyelembe veszi a programban ledolgozott munkanapokat egy adott évben. Vagyis aki 365 napot volt közmunkás, az 1 főnek számít, aki 1 hónapot, az 1/12-nek.

A programba összesen 676 ezer főt vontak be 2011–2019 között (ebben benne van az is, aki akár csak egy napot dolgozott közmunkásként, de az is, aki összességében több évet). Ha összehasonlítjuk a KSH intézményi munkaügyi felvételeiben szereplő és a Belügyminisztérium nyilvántartásában lévő átlagos létszámmal, azt mondhatjuk, hogy az államkincstári adatbázis átlagos létszáma mind szintben, mind lefutásában nagyon hasonló képet mutat a közfoglalkoztatottak létszámáról (2. ábra).

A kisebb eltérések a KSH intézményi létszámadataihoz képest abból adódnak, hogy az intézményi munkaügyi felmérés a vállalkozásokat csak öt fő felett vizsgálja, valamint a nonprofit szervezeteknél is csak a foglalkoztatás szempontjából jelentőseket veszi figyelembe.

2. ábra

Különböző forrásból származó statisztikák a közfoglalkoztatottakról



Forrás: BM, KSH, MÁK.

A közmunkaprogram rövid ismertetése

A programra költött források dinamikusan bővültek a program kezdetétől egészen 2016-ig, majd fokozatos csökkenés következett be, ami a közmunkások számában is megmutatkozott (2. ábra és 2. táblázat).

2. táblázat

A közmunkaprogramra költött források a központi költségvetésből (folyó áron, milliárd forint)

Év	Milliárd forint
2011	52,8
2012	133,0
2013	170,6
2014	224,5
2015	252,7
2016	267,6
2017	237,5
2018	172,8
2019	145,8

Forrás: BM.

2011 előtt más finanszírozásban és más jogszabályi környezetben is működtek közmunkaprogramok Magyarországon (erről lásd részletesen *Bördös* [2015]), azonban az ebben részt vevőket nem lehet elkülöníteni a MÁK adatbázisában.

A közmunkaprogramok fő célja, hogy segítse a résztvevőket új állást találni az elsődleges munkaerőpiacon, azonban vannak olyan térségei az országnak, ahol az alacsonyán képzettek nem találnak a lakóhelyükhöz közel munkát, így ezeken a helyeken tartósan is bennragadhatnak a programban. A fő cél mellett a települések fejlesztésében és működtetésében is szerepet játszik a közmunkaprogram (például zöldségek termesztése a helyi iskolai konyha számára vagy útkarbantartási munkák). *Koltai és szerzőtársai* [2018] felmérése szerint a közmunka segítette fejleszteni a résztvevők alapvető képességeit, munkához való hozzáállását. A fejlődés látható volt a konfliktuskezelési képességben, az idő hatékony beosztásának képességében, ami segíthetett új munkát találni a program résztvevői számára.

A közmunkaprogram szabályozásában több kisebb-nagyobb változás következett be az évek során. Egyrészt szigorodtak a programban való részvétel feltételei. Ilyen változás volt 2013-tól az, hogy azok, akiknek a gyermeke a megengedettnél többet igazolatlanul hiányzik az iskolából, nem vehetnek részt a programban. Szintén 2013-as változtatás, hogy akik nem fogadják el a felkínált közmunkát, azokat törlik a munkaügyi nyilvántartásból (*Cseres-Gergely-Varadovics* [2014]), így álláskeresői járadékra sem jogosultak. Egy másik jelentős változás, hogy 2015-től azokat is kizárják a programból, akik nem fogadnak el egy állásajánlatot az elsődleges munkapiacról. A piaci munkáltatókat is ösztönözték közmunkások felvételére. 2016-tól a közmunka beleszámít a hosszú távú munkanélküliség idejébe, így a munkáltatót ugyanolyan kedvezmény illeti meg, ha közmunkást vesz fel, mint ha hosszú távú munkanélkülit. Vagyis két évig nem kell társadalombiztosítási járulékot fizetni, és a harmadik évben is csak 50 százalékot (*Hajdu és szerzőtársai* [2017]). 2017-től szakképzettséggel rendelkező álláskereső csak akkor kaphat közmunkát, ha háromszor sikertelenül ajánlottak neki piaci munkát (vagyis nem az álláskereső hibájából nem alkalmazták), vagy ha három hónapon belül a munkaügyi szolgálat nem tudott számára munkát ajánlani (uo.). Összességében a változások azt a célt szolgálták, hogy a programban részt vevők minél előbb elhelyezkedjenek az elsődleges munkaerőpiacon, és ezt minél többféle módon ösztönözzék.

A munkapiaci részvételt tovább ösztönözte, hogy szigorodtak a különféle szociális segélyek igénybevételének lehetőségei. A változások egyik fő összetevője, hogy 2011. szeptember 1-jétől a munkanélküli-ellátás ideje 180 napról 90 napra csökkent. Az ellátás összege a mindenkori minimálbér 120 százalékáról 100 százalékára csökkent (*Cseres-Gergely-Molnár* [2014]).

A másik jelentős változás, hogy 2012-től a rokkantnyugdíjak feltételei is szigorodtak, ami nemcsak az új igényléseket érintette, hanem a meglévő juttatások felülvizsgálatát is jelentette. 2010 és 2020 között a rokkantsági, fogyatékosági kiadások GDP-arányosan megfeleltek (1,8 százalékról 0,9 százalékra csökkentek).¹ Összességében

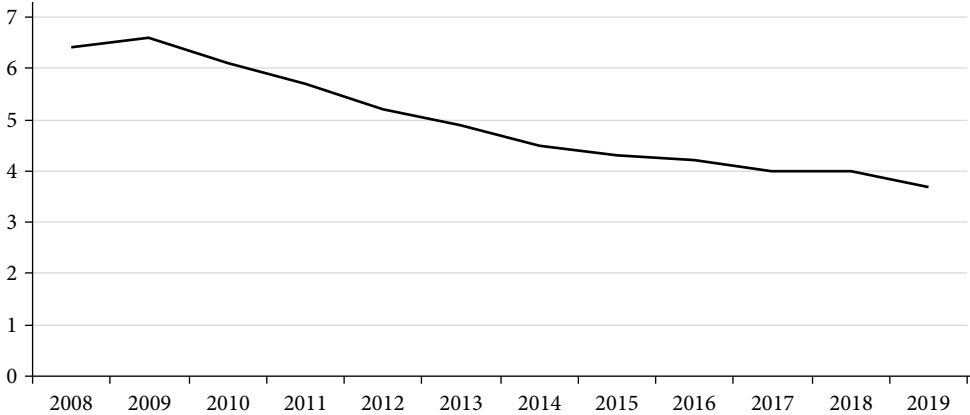
¹ Forrás: 25.1.1.3. A szociális védelem társadalmi juttatásai funkciók szerint (KSH Stadat-tábla, https://www.ksh.hu/stadat_files/szo/hu/szo0003.html).

a GDP-arányos szociális kiadások 10 év alatt a GDP 6,1 százalékáról a GDP 3,7 százalékára csökkentek (3. ábra).

3. ábra

A szociális kiadások a GDP százalékában

A GDP százalékában



Megjegyzés: a rokkantsági, fogyatékosági, családi, munkanélküliségi, lakhatási és máshova nem sorolt társadalmi kirekesztettségi támogatások összesen.

Forrás: KSH.

A közmunkaprogram fontos jellemzője, hogy a közmunkásbér jelentősen kisebb, mint a minimálbér, ezzel is a minél előbbi piaci foglalkoztatásban való részvételre ösztönözve a közmunkásokat (3. táblázat). Nemzetközi összehasonlításban ez egyedi, ugyanis jellemzően minimálbért kapnak a különböző közmunkaprogramokban dolgozók.

3. táblázat

A közmunkásbér aránya a minimálbérhez (százalék)

Év	Közmunkás bér/minimálbér	
	szakképzettség nélkül	szakképzettséggel
2011	78	86
2012	77	85
2013	77	85
2014	76	84
2015	75	83
2016	71	79
2017	64	66
2018	59	59
2019	55	55

Forrás: BM.

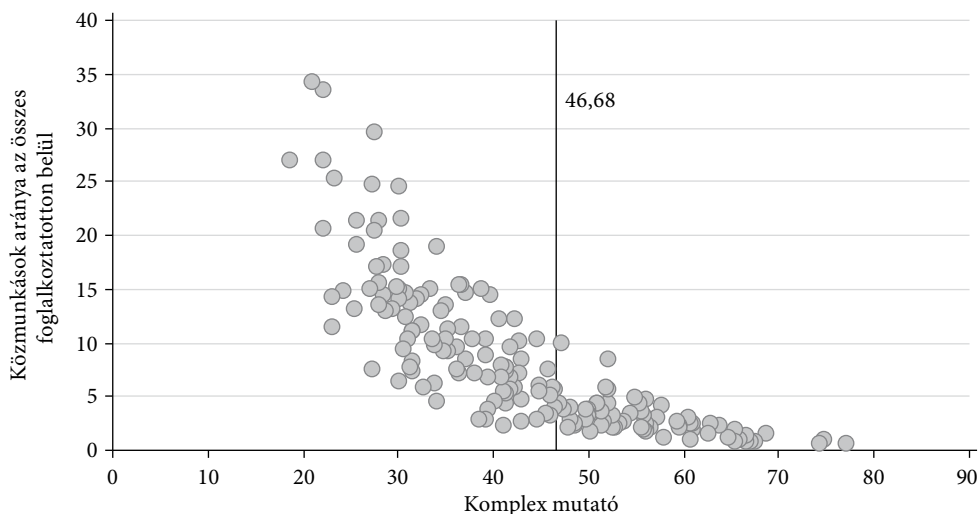
Főszabály szerint közmunkás az lehet, aki betöltötte a 16. életévét, és a járási hivatalban regisztrált álláskeresőként nyilvántartásba veszik (részletesebben lásd a 2011. évi CVI. törvény 1. paragrafusát). Közfoglalkoztatotti jogviszony csak határozott időre létesíthető, ami legfeljebb egy év lehet. Újabb határozott időre szóló szerződés köthető, azonban az összes közfoglalkoztatotti jogviszony nem lehet több mint 10 év (2011. évi CVI. törvény 2. paragrafus).

2011 óta három fő fajtája van a közmunkaprogramoknak.² Országos közmunkaprogramokat állami vállalatok, társaságok szervezhetnek (például erdészeti társaságok, vízügyi társulások, nemzeti parkok) árvízvédelmi munkák ellátására, köz- és vasutak karbantartására, építésére, erdészeti feladatok ellátására. Ebben a programban a finanszírozás nem függ az adott terület fejlettségétől. A kifizetett támogatások nagyjából 20 százalékát költötték erre a programra.

A második fajta közmunka az úgynevezett kistérségi Start-mintaprogram, amelynek forrásaira az országos átlagnál fejletlenebb járások pályázhatnak (ezeket a jogszabály kedvezményezett járásoknak nevezi). A járások fejlettségét több mint húsz objektív mutatószám (például munkanélküliségi ráta, átlagos lakásár stb.) alapján határozzák meg (290/2014. kormányrendelet). A kedvezményezett járások száma

4. ábra

A közmunkások aránya 2014-ben és a járások közötti fejlettségi különbséget megragadó komplex mutató



Megjegyzés: 46,68 a komplex mutató országos átlaga, ez alatt egy járás kedvezményezettnek minősül. Minél magasabb egy járás komplex mutatója, annál fejlettebb.

A közmunkások aránya: a közmunkások munkanapokkal súlyozott éves átlagos száma osztva az éves átlagos foglalkoztatottsággal.

Forrás: saját számítás a MÁK adatai alapján. A továbbiakban az ábrák alatt csak akkor tüntetjük fel a forrást, ha nem MÁK-adatok alapján készültek.

² A közmunkaprogrammal kapcsolatos további információk a KRTK KTI munkatársai által szerkesztett Munkerőpiaci tükör című, évente megjelenő kiadványokban találhatóak.

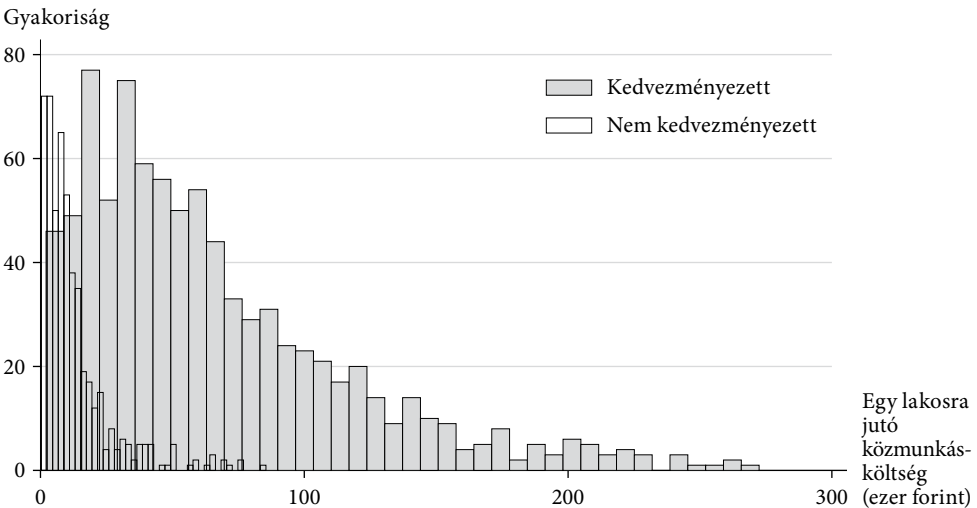
109.³ Ebben a programtípusban különféle településfejlesztési, valamint mezőgazdasági feladatok a jellemzők. A források 40-50 százalékát fordítják erre a programtípusra. Ennek az alprogramnak köszönhető, hogy a közmunkások aránya az összes foglalkoztatotton belül azokban a járásokban magas, ahol a gazdasági fejlettség alacsony (4. ábra).

A hosszú távú közmunkaprogramokat jellemzően azok a települések, járások kapják, amelyek nem jogosultak a Start-mintaprogramra. Erre a programra a források 30-40 százalékát fordítják. (A programokról lásd bővebben Bördős [2015], Mód [2013] vagy Kulinyi [2013].) A MÁK adatbázisában nem különíthető el, hogy ki melyik programtípusban vett részt.

A közmunkaprogramra költött összes központi kiadás jelentősebb része került a kedvezményezett járásokhoz (5. ábra). Bár évről évre nőtt a teljes kiadás (2. táblázat), de a járások közötti eloszlásban nem történt jelentős változás. Míg a nem kedvezményezett járásokban az egy lakosra jutó kiadás átlagosan 12 ezer forint körül alakult, addig a kedvezményezett járásokban az átlag 65 ezer forint volt. A leghátrányosabb helyzetű járásokban azonban meghaladta a 150 ezer forintot.

5. ábra

A központi költségvetés egy lakosra jutó közmunkaprogramra fordított kiadásai járásonként



Megjegyzés: a Komlói és a Gyulai járás nélkül. Ezek a járások a fejlettségük alapján nem számítanak kedvezményezettnek, azonban egy egyedi kormányrendeletben kedvezményezettnek minősítették őket 2017-ig (105/2015. kormányrendelet). Az ábrán a 2011–2017 közötti évek adatai szerepelnek.

Forrás: BM adatai alapján saját számítás.

³ A kedvezményezett járások népességüket tekintve kisebbek, mint a nem kedvezményezettek. A kedvezményezett járásokban összesen kevesebb mint három és fél millió ember él, míg a nem kedvezményezettekben több mint 6 millió 400 ezer. A kormányrendelet Budapest kerületeit külön járásoknak tekinti, így a kedvezményezett–nem kedvezményezett járások aránya 109:89, a tanulmányunkban érdemes Budapest kerületeit összevonni, mivel egy helyi munkapiacnak tekinthető a főváros.

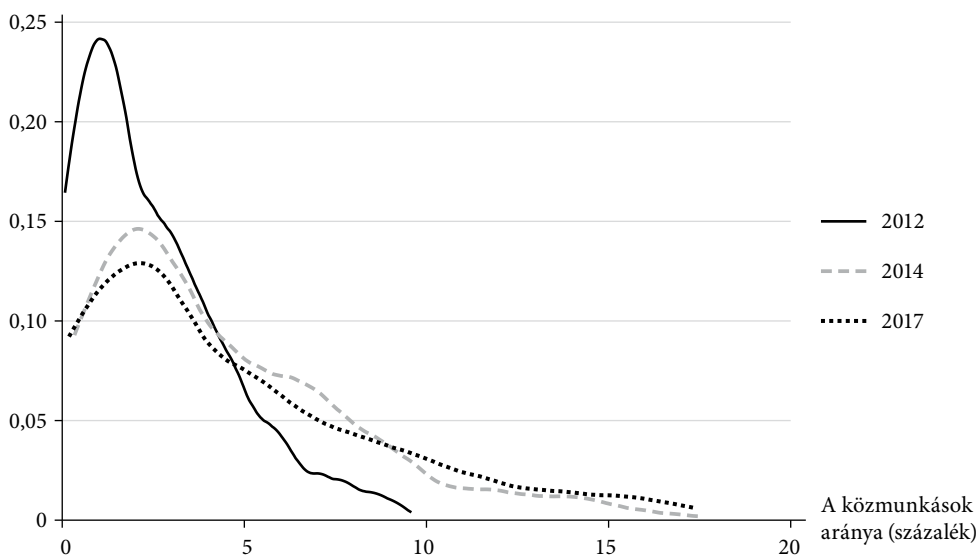
A közfoglalkoztatottak aránya, összetétele

Foglalkoztatási ráták járási szinten

Járásonként a közfoglalkoztatottak aránya a 18–64 éves lakossághoz képest 2012-ben jellemzően 2-3 százalék között mozgott, és sehol sem volt 10 százalék fölötti. A közmunkaprogramok felfutásával azonban az átlagos érték 4-5 százalék között alakult, és vannak olyan járások, ahol a közfoglalkoztatottak aránya 15 százalék fölé emelkedett (6. ábra). 2017-ben kezdődött el a közmunkások arányának csökkenése.

6. ábra

A közfoglalkoztatottak aránya a 18–64 éves népességhez képest, járásonként kernelhisztogram

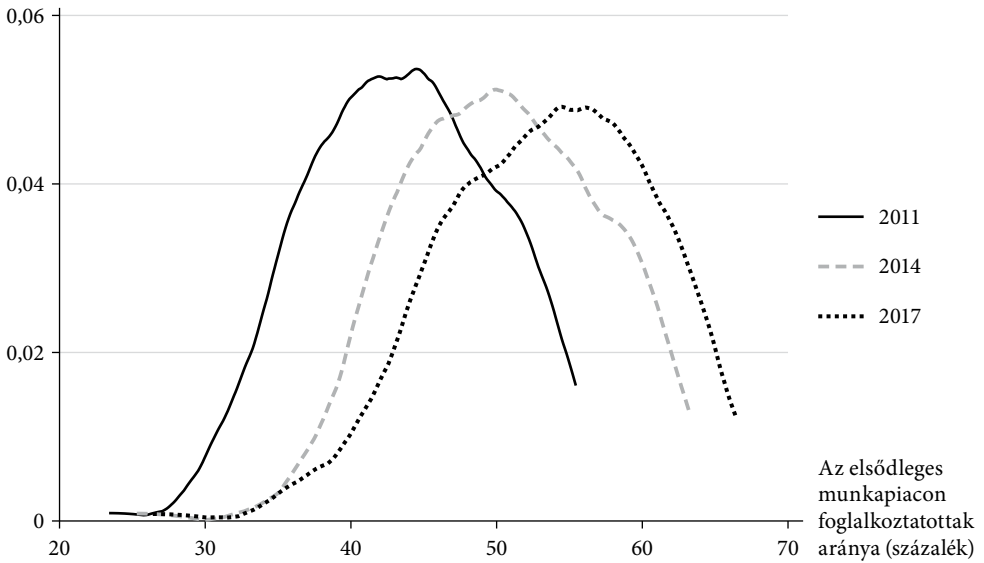


A KSH MEF statisztikájából tudjuk, hogy a nem közmunkás foglalkoztatottak létszáma és aránya folyamatosan növekszik 2010 óta. A járási eloszlásból arra lehet következtetni, hogy a nem közmunkás foglalkoztatottak száma minden járásban emelkedett az utóbbi években (7. ábra). Így az elsődleges munkapiaci foglalkoztatottsági ráta eloszlása folyamatosan jobbra tolódott.

A teljes foglalkoztatottsági arány is emelkedett minden járásban. Ezenfelül az eloszlás szélessége (szórása) csökkent, azaz közelebb került egymáshoz a legalacsonyabb és a legmagasabb foglalkoztatottsági rátával rendelkező járás (8. ábra). Így a közfoglalkoztatottság érdemben csökkentette a járások közötti foglalkoztatottsági különbségeket, mivel a nem közmunkás foglalkoztatottak esetében nem változott érdemben az eloszlás szélessége. Ezt a tényt erősíti, hogy a közfoglalkoztatottak aránya azokban a járásokban emelkedett, ahol kisebb volt az elsődleges munkapiacra dolgozók

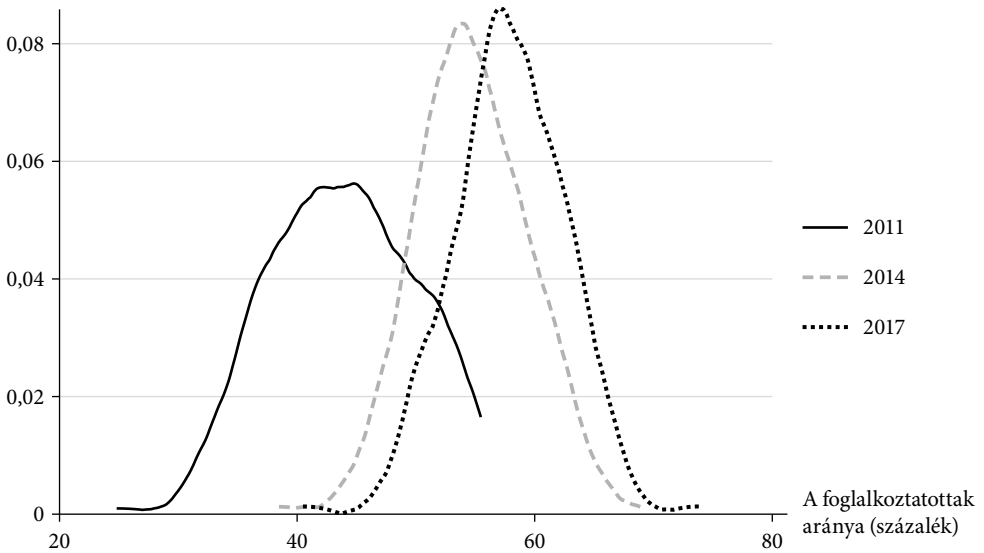
7. ábra

Az elsődleges munkapiacra foglalkoztatottak aránya a 18–64 éves népességhez képest, járásonként kernelhisztogram



8. ábra

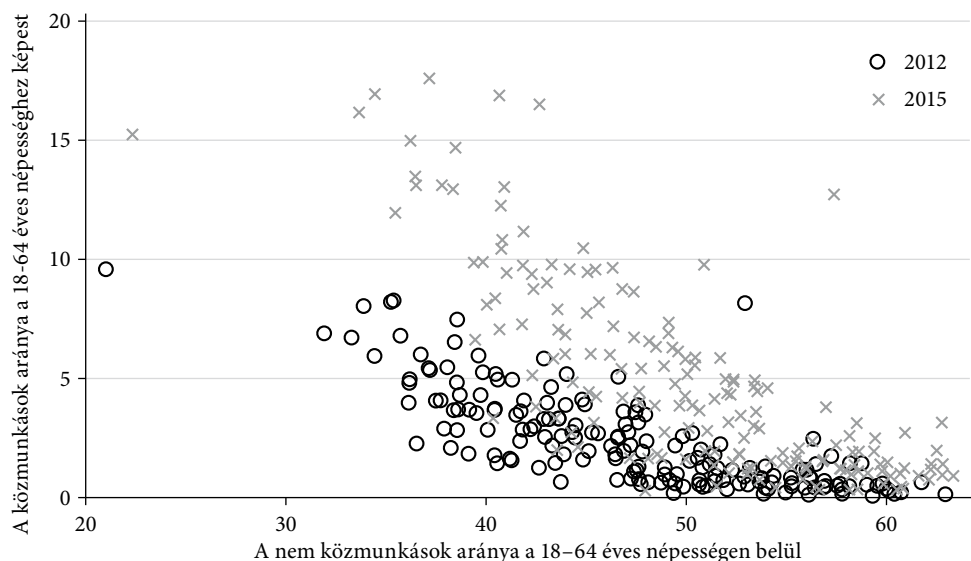
A foglalkoztatottak aránya a 18–64 éves népességhez képest, járásonként kernelhisztogram



aránya (9. ábra).⁴ A közmunkások és a nem közmunkás foglalkoztatottak közötti korrelációs együttható aránya a különböző években $-0,69$ és $-0,79$ között alakult, vagyis erős fordított kapcsolat áll fenn.

9. ábra

A közfoglalkoztatottak és az elsődleges munkapiacra dolgozók aránya járásonként 2012-ben és 2015-ben



A közfoglalkoztatottak koreloszlása

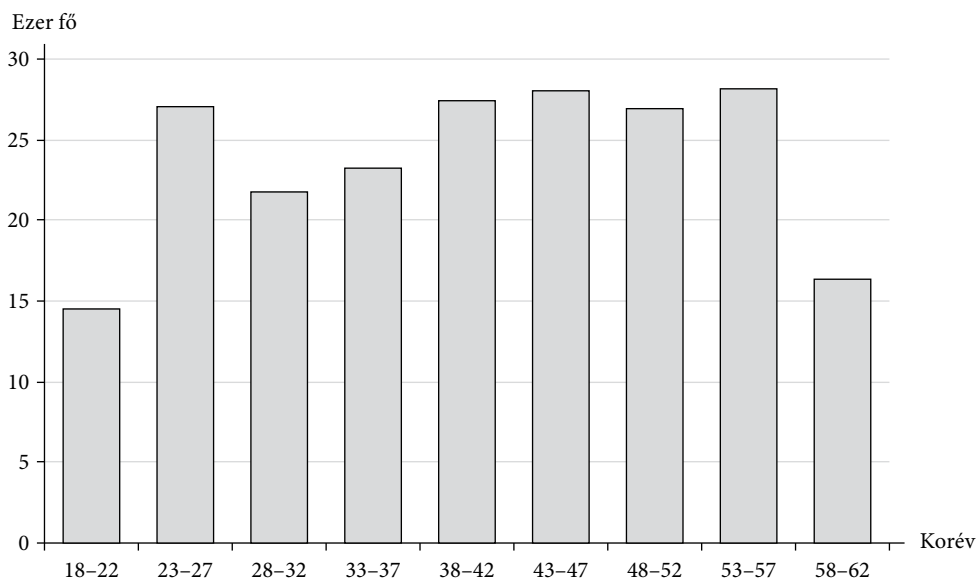
A közfoglalkoztatottak között nagyjából egyenlő arányban található meg a 23–57 éves népesség. 2014-ben minden egyes születési évhez nagyjából 5000 fő tartozott. A többi korcsoporthoz képest a 28–37 év közötti korosztály létszáma valamelyest kevesebb, valószínűleg nekik a legnagyobb az elhelyezkedési esélyük az elsődleges munkapiacra (10. ábra). A 18–22 éves korosztály jelentős része tanul, míg az 57 évesnél idősebbek esetében a nyugdíjazás okozhatja az alacsonyabb létszámot.

Korévenként a foglalkoztatottak arányában vizsgálva más kép rajzolódik ki a közfoglalkoztatottak összetételéről, ugyanis a legnagyobb arányban a fiatalok (19–23 évesek) és az 55 év körüliek vannak. Ebben szerepet játszhat, hogy a jó elhelyezkedési esélyekkel rendelkezők még tanulnak, így a fiatalabb korosztályokban abszolút értelemben még kevesen dolgoznak (11. ábra).

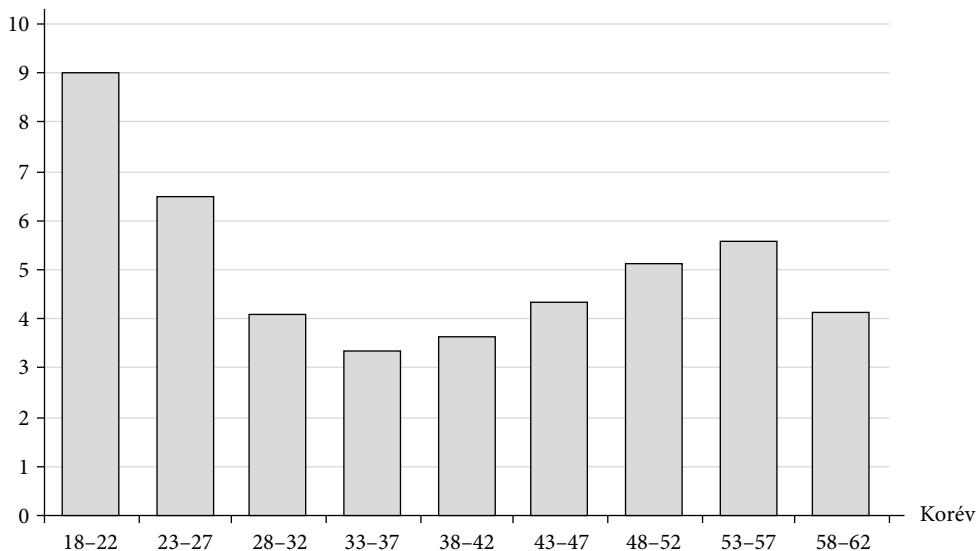
⁴ A 6–9. ábrán ha egyszerűen átlagoljuk a teljes foglalkoztatottsági rátákat országos szinten, akkor nem kapjuk meg a MEF-ből származó országos foglalkoztatottsági rátát. Ennek két oka van. Az egyik, hogy a népességgel súlyozott átlagot kellene venni, a másik pedig, hogy a MÁK adatbázisából hiányzik a feketefoglalkoztatottság, ami a MEF-ben benne van.

10. ábra

A közfoglalkoztatottak száma korévenként 2014-ben

*11. ábra*

A közfoglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatotthoz képest korévenként 2014-ben

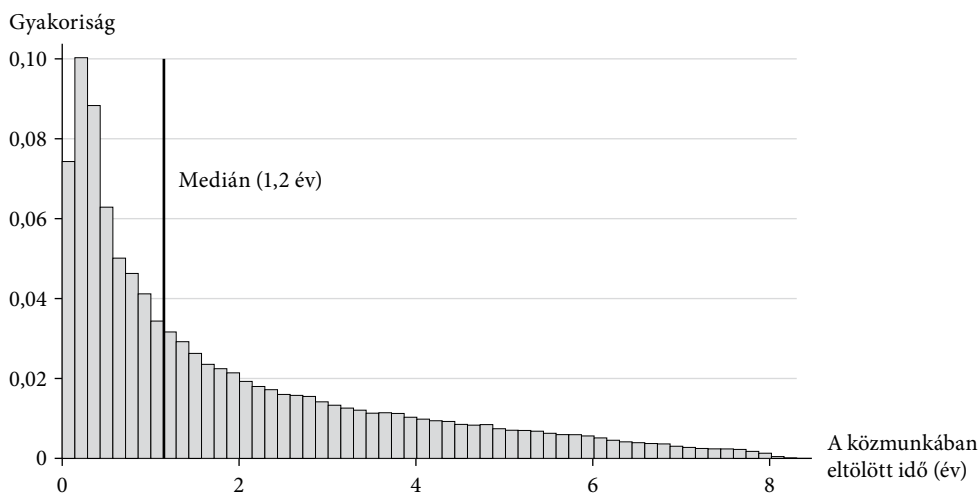
Az összes foglalkoztatott
százalékában

A közmunkaprogramban eltöltött idő

A közmunkások döntő többsége teljes munkaidőben dolgozik. Ez évente változik, de minden évben legalább 85 százalék a 40 órás szerződéssel dolgozók száma. Ha egyénenként összegezzük a közmunkaprogramban töltött időt, akkor azt láthatjuk, hogy a résztvevők többsége 2011–2019 között egy évnél többet töltött el a programban (12. ábra), az átlagos idő pedig több mint másfél év volt. A programba összesen 676 ezer főt vontak be (ebben benne van az is, aki akár csak egy napot dolgozott közmunkás-ként, de az is, aki összességében több évet).

12. ábra

A közmunkaprogramban töltött idő eloszlása egyénenként (2011–2019)

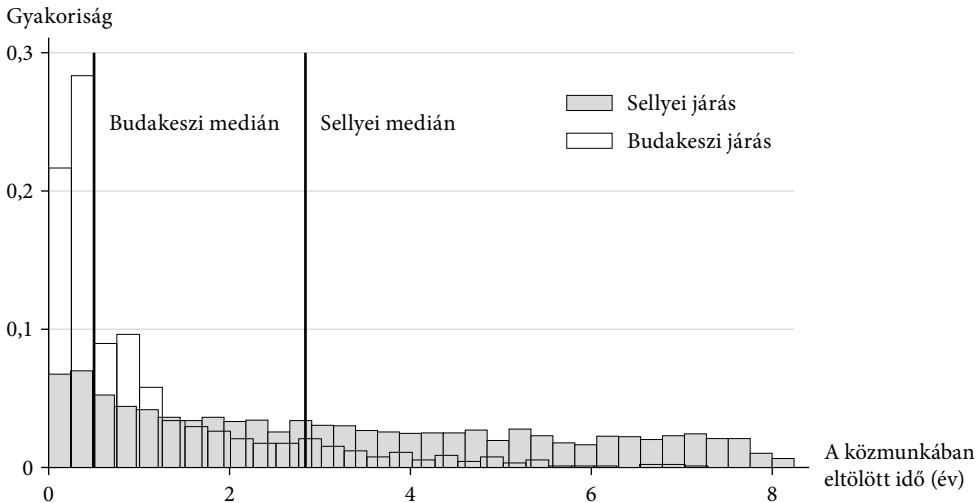


A közmunkában töltött idő az ország egyes térségei között nagyon különböző lehet. A közmunkában töltött idő alapján kiválasztottuk a járások közül azt a kettőt, ahol a medián alapján a legkevesebb (Budakeszi járás) és a legtöbb (Sellyei járás) időt töltik az emberek a közmunkában. A Budakeszi járásban a résztvevők fele kevesebb időt töltött a programban, mint fél év. Ezzel szemben a Sellyei járásban a közmunkások fele több mint 2,5 évig volt a programban (13. ábra). Ezek az értékek egyénekre összegzettek, vagyis több közmunkában töltött periódusból is összeállhatnak. A két eloszlásban is látványos különbségek vannak. Egyrészt a Budakeszi járás eloszlása balra ferde, és a 4 évnél többet közmunkával töltők száma igen alacsony. Ezzel szemben a Sellyei járásban az eloszlás közelít az egyenleteshez (enyhén balra ferde), vagyis minden kategóriában közel azonos a közmunkások száma. Látható, hogy még a 4 évnél többet közmunkában lévők aránya is jelentős.

Ez a két példa illusztrálja, hogy a közmunkaprogramból való kilépés esélye nagyban függ az adott térség általános gazdasági állapotától. A Budakeszi járás az egyik legfejlettebb az országban, így itt a közmunka egy átmeneti foglalkoztatás azoknak, akik elveszítették az állásukat, és rövid távon nem találtak mást. A Sellyei járás pedig

13. ábra

A közmunkaprogramban töltött idő eloszlása egyénenként a Budakeszi és a Sellyei járásban (2011–2019)



az ország egyik leghátrányosabb helyzetű vidéke, itt vannak olyanok, akiknek hosszú időn keresztül a közmunkaprogram az egyetlen munkalehetőség.

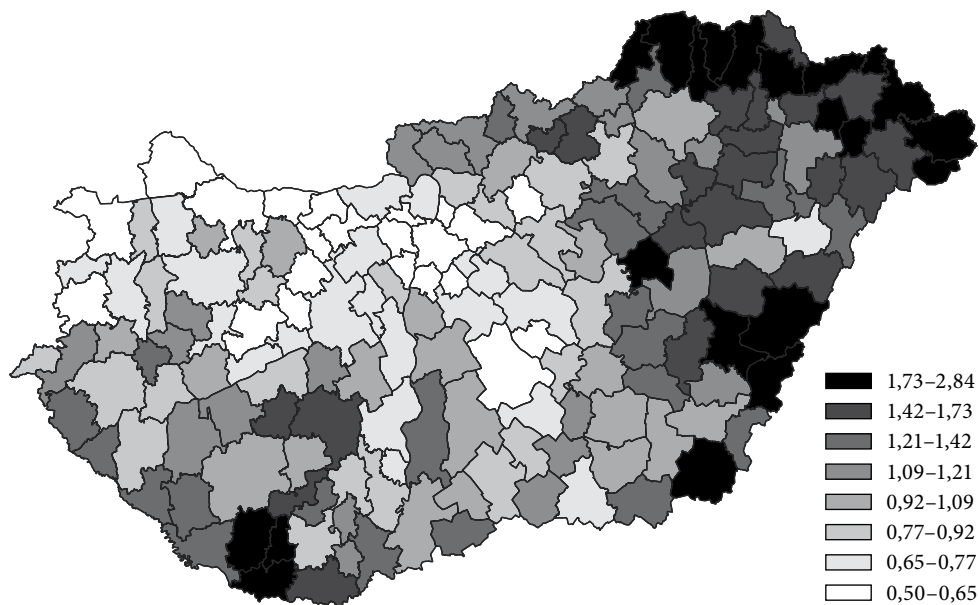
A közmunkában töltött idő mediánja az északkeleti és keleti határszélen, valamint a Dél-Dunántúlon a legnagyobb. Ezeken a helyeken nem ritka, hogy a közmunkában részt vevők fele több mint két évig volt a programban 2011–2019 között (14. ábra). Északnyugat-Dunántúlon és Budapest környékén azonban a közmunkában részt vevők fele kevesebb mint fél évig volt közmunkás.

A közfoglalkoztatottak aránya jellemzően azokban a járásokban magas, ahol a nem közmunkás foglalkoztatottaké alacsony. Így a közfoglalkoztatási programban részt vevők aránya az északkeleti, a keleti, valamint a dél-baranyai járásokban magas. Ebben a térszerkezetben nem történt jelentős változás 2011–2019 között. A közfoglalkoztatottak aránya és a közmunkában eltöltött idő szoros pozitív összefüggést jelez (vö. 14. és 15. ábra). Az abszolút számok tekintetében Budapesten és a keleti, északkeleti, valamint a dél-dunántúli járásokban van a legtöbb közfoglalkoztatott (16. ábra).

A közfoglalkoztatás térbeli különbségeit vizsgálta Czirfusz [2015] a közmunkások számának, illetve a regisztrált munkanélküliek számának településszintű összevetésével. Azt találta, hogy a közfoglalkoztatás Kelet-Magyarországra jellemző program, azonban nagyobb mértékben van jelen, mint azt a munkanélküliek száma indokolná. Ezenkívül megállapította, hogy a nagyobb településekre (ahol abszolút számokban több a munkanélküli) fajlagosan kevesebb közfoglalkoztatási létszám jut. Itt megjegyzendő, hogy a közmunka célcsoportjai között nemcsak a munkanélküliek, hanem a tartósan inaktívak is szerepelnek, vagyis a közmunkáslétszámot nemcsak a munkanélküliek számával érdemes összevetni, hanem a foglalkoztatási rátával (lásd 9. ábra) is. Ebből az látható, hogy arányaiban ott magasabb a közfoglalkoztatottak létszáma, ahol a piaci foglalkoztatási ráta alacsony.

14. ábra

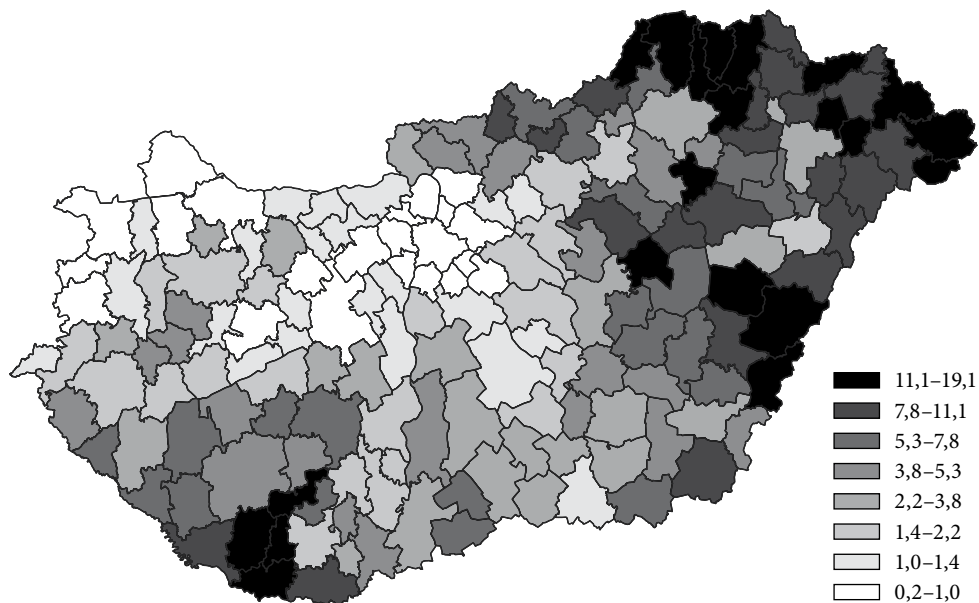
A közmunkaprogramban töltött idő mediánja járásonként (2011–2019, közmunkásév)



Megjegyzés: minden járásban kiszámoltuk, hogy az egyének összesen mennyi időt töltöttek el a közmunkában 2011 és 2019 között, majd ennek vettük a mediánját járásonként.

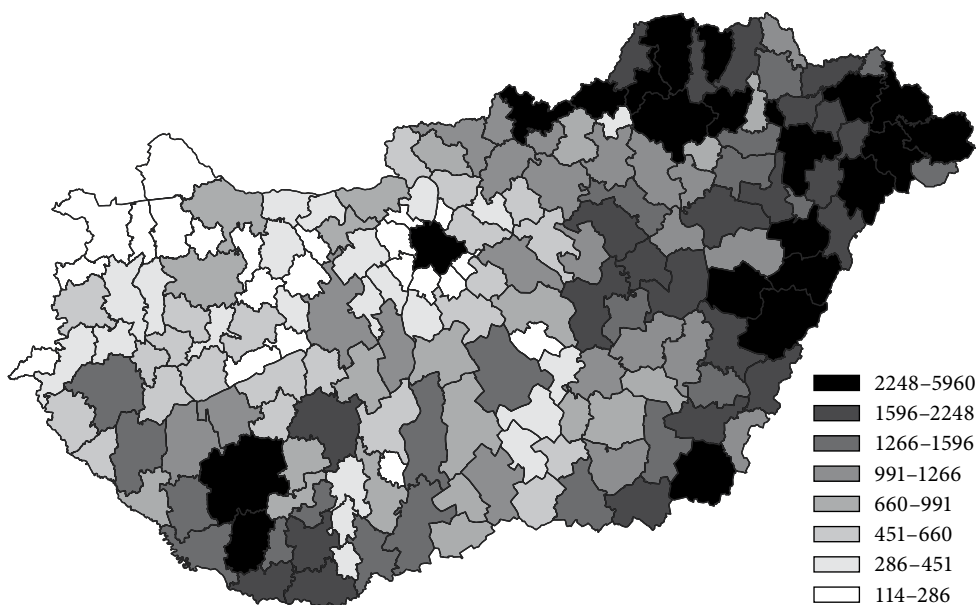
15. ábra

A közfoglalkoztatottak aránya 2017-ben (a 18–64 éves korosztályhoz viszonyítva)



16. ábra

A közfoglalkoztatottak száma 2016-ban (teljesmunkaidő-egyenértékes létszám)

*A közfoglalkoztatottak foglalkozási csoportok szerinti eloszlása*

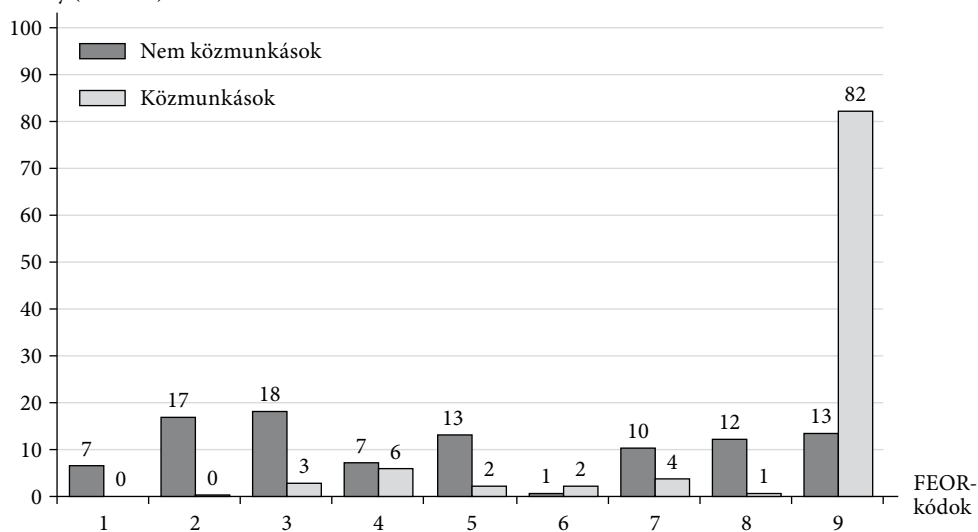
A MÁK adatbázisában nemcsak a közfoglalkoztatottak járási szintű lakhelyét, hanem a foglalkozási csoportját is részletesen ismerjük. Ezek alapján a közfoglalkoztatottak által végzett munkaköröket tudjuk megfigyelni. A teljes nemzetgazdasághoz képest jelentős az egyszerű foglalkozások aránya (FEOR 9), ami a közmunkások nagyjából 80 százalékát teszi ki. Idetartozik például az egyszerű mezőgazdasági foglalkozású, a takarító és kisegítő is (17. ábra). Nagyjából 6 százalékot tesznek ki az irodai és ügyviteli foglalkozások (FEOR 4), itt a leggyakoribb munkakör az általános irodai adminisztrátor. A közmunkások foglalkoztatási besorolásának szerkezete nem változott jelentősen a megfigyelt években.

A FEOR szerinti besorolást érdemes úgy is megvizsgálni, hogy a közmunkások milyen munkakörökben dolgoztak a program előtt, illetve után. Azok, akik korábban dolgoztak, összességében alacsonyabb foglalkozási kategóriában dolgoznak közmunkásként. Ezenkívül azok, akik közmunkásként dolgoztak, és később elhelyezkedtek az elsődleges munkaerőpiacon, magasabb foglalkozási kategóriában sikerült ezt megtenniük. A mezőgazdasági munkát végzők aránya is magasabb a közmunkaprogramban (18. ábra), mint előtte vagy utána. A teljes értékeléshez jó lenne tudni a munkavállalók iskolai végzettségét, azonban ez ebben az adatbázisban nem áll rendelkezésünkre (iskolai végzettség szerinti megbontást lásd például Cseres-Gergely [2015] vagy Cseres-Gergely–Molnár [2015b]).

17. ábra

A közfoglalkoztatottak és nem közfoglalkoztatottak eloszlása foglalkozásuk csoportja (FEOR) szerint 2014-ben

Arány (százalék)



A FEOR-kódok jelentése: 1 gazdasági, igazgatási, érdekképviseleti vezetők, törvényhozók, 2 felsőfokú képzettségű önálló alkalmazású, 3 egyéb felsőfokú vagy középfokú képzettségű, 4 irodai és ügyviteli (ügyfélkapcsolati) foglalkozások, 5 kereskedelem és szolgáltatások, 6 mezőgazdasági és erdőgazdálkodás, 7 ipar és építőipar, 8 gépkezelők, összeszerelők, járművezetők, 9 egyszerű foglalkozások. Az eloszlás a teljes évre vonatkozik és a (köz)munkában eltöltött napokkal súlyozott.

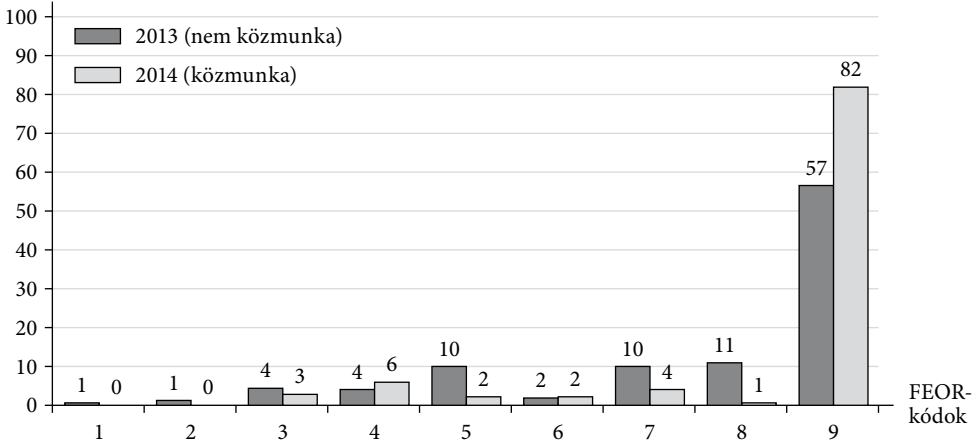
Részletesen vizsgálva a piaci munkában a foglalkozási csoportokat (4. táblázat), megállapítható, hogy majdnem mindegyik kategóriában többségben vannak azok, akik a közmunka folyamán alacsonyabb FEOR-kategóriában helyezkedtek el (kivétel az irodai és ügyviteli foglalkozások – FEOR 4). Hasonló megállapítást tehetünk, ha a közmunkások elhelyezkedését vizsgáljuk. Ekkor az elhelyezkedettek között foglalkozáskategóriánként általában azok vannak többségben, akik legalább abban vagy nagyobb FEOR-kategóriában dolgoznak, mint közmunkásként (5. táblázat és 19. ábra).

A közmunka előtt és után is az elsődleges munkaerőpiacon dolgozók 55 százaléka alacsonyabb FEOR-kategóriában helyezkedett el a közmunka után, mint amelyben a közmunka előtt dolgozott. Három olyan FEOR-kategória van (irodai és ügyviteli foglalkozások; kereskedelem és szolgáltatások; gépkezelők, összeszerelők, járművezetők), ahol a közmunkában részt vevők több mint fele akkora vagy magasabb FEOR-kategóriájú munkakörben helyezkedett el, mint a közmunka előtti státusa (6. táblázat).

18. ábra

Azon 2014-es közfoglalkoztatottak FEOR szerinti eloszlása, akik 2013-ban az elsődleges munkapiacra dolgoztak

Arány (százalék)



A FEOR-kódok jelentése: 1 gazdasági, igazgatási, érdekképviseleti vezetők, törvényhozók, 2 felsőfokú képzettségű önálló alkalmazású, 3 egyéb felsőfokú vagy középfokú képzettségű, 4 irodai és ügyviteli (ügyfélkapcsolati) foglalkozások, 5 kereskedelem és szolgáltatások, 6 mezőgazdasági és erdőgazdálkodás, 7 ipar és építőipar, 8 gépkezelők, összeszerelők, járművezetők, 9 egyszerű foglalkozások. Az eloszlás a teljes évre vonatkozik és a (köz)munkában eltöltött napokkal súlyozott.

4. táblázat

Melyik foglalkozási kategóriából melyik kategóriába kerültek azok a 2014-es közfoglalkoztatottak, akik 2013-ban dolgoztak az elsődleges munkapiacra (százalék)

		FEOR-kategória a közfoglalkoztatásban, 2014								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Közfoglalkoztatás előtti FEOR-kategória, 2013	1	14	3	14	10	8	2	6	3	38
	2	1	38	15	20	5	1	2	2	17
	3	1	4	28	24	6	1	3	2	32
	4	1	3	16	41	6	1	2	3	28
	5	0	1	7	12	27	1	4	3	46
	6	0	0	2	2	2	28	5	4	58
	7	0	0	3	2	3	1	31	5	54
	8	0	0	3	4	3	2	6	22	60
	9	0	0	2	2	3	2	4	3	83

Megjegyzés: a táblázat azt mutatja meg, hogy a 2013-ban piaci munkában dolgozók melyik FEOR-kategóriából kerültek át közmunkába. A sorösszegek adnak ki 100 százalékot. Ez a táblázat a 18. ábrának egy részletesebb változata, ahol az egyes FEOR-kódok közötti átmenetek is láthatók. A táblázat 47 155 egyén adatai alapján készült. Vagyis ennyien voltak, akik 2013-ban dolgoztak az elsődleges munkaerőpiacon, és 2014-ben közmunkások lettek.

5. táblázat

Melyik foglalkozási kategóriából melyik kategóriába kerültek azok a 2014-es közfoglalkoztatottak, akik 2015-ben dolgoztak az elsődleges munkapiacra (százalék)

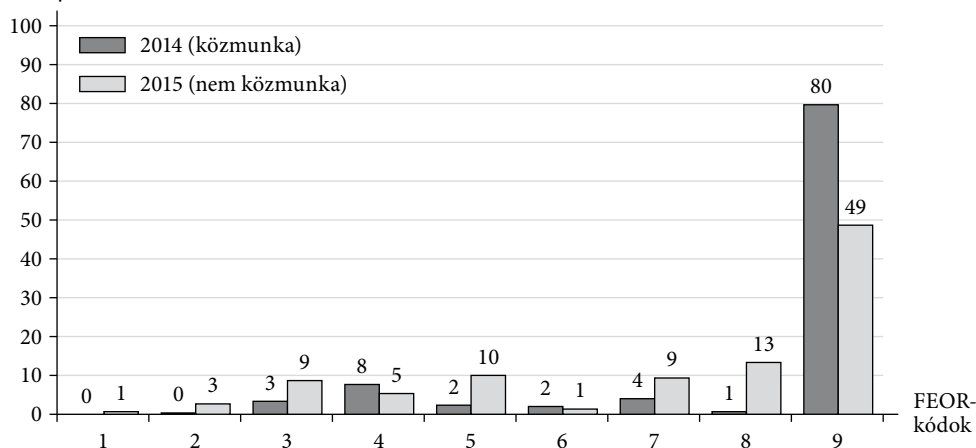
		FEOR-kategória az elsődleges munkapiacra, 2015								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
FEOR-kategória a közfoglalkoztatásban, 2014	1	51	5	9	5	7	1	3	4	14
	2	1	80	8	4	3	0	1	1	3
	3	1	5	65	7	6	0	3	3	9
	4	1	8	21	45	10	0	2	4	10
	5	1	1	6	4	61	0	3	5	18
	6	1	1	4	2	6	33	7	8	39
	7	0	0	2	1	4	1	56	10	25
	8	0	0	2	1	3	1	5	66	22
	9	0	1	3	2	6	1	7	11	68

Megjegyzés: a táblázat azt mutatja meg, hogy a 2014-ben közmunkásként foglalkoztatottak melyik FEOR-kategóriából kerültek az elsődleges munkapiacra 2015-ben. A sorösszegek adnak ki 100 százalékot. Ez a táblázat a 19. ábrának egy részletesebb változata, ahol az egyes FEOR-kódok közötti átmenetek is láthatók. A táblázat 67 237 egyén adatai alapján készült. Vagyis ennyien voltak, akik 2015-ben dolgoztak az elsődleges munkaerőpiacon, és 2014-ben közmunkások voltak.

19. ábra

Azon 2014-es közfoglalkoztatottak FEOR szerinti eloszlása, akik 2015-ben az elsődleges munkapiacra dolgoztak

Arány (százalék)



A FEOR-kódok jelentése: 1 gazdasági, igazgatási, érdekképviseleti vezetők, törvényhozók, 2 felsőfokú képzettségű önálló alkalmazású, 3 egyéb felsőfokú vagy középfokú képzettségű, 4 irodai és ügyviteli (ügyfélkapcsolati) foglalkozások, 5 kereskedelem és szolgáltatások, 6 mezőgazdasági és erdőgazdálkodás, 7 ipar és építőipar, 8 gépkezelők, összeszerelők, járművezetők, 9 egyszerű foglalkozások. Az eloszlás a teljes évre vonatkozik és a (köz)munkában eltöltött napokkal súlyozott.

6. táblázat

Melyik foglalkozási kategóriából melyik kategóriába kerültek azok a 2014-es közfoglalkoztatottak, akik 2013-ban és 2015-ben is dolgoztak az elsődleges munkapiacra (százalék)

		FEOR-kategória az elsődleges munkapiacra, 2015								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
FEOR-kategória az elsődleges munkapiacra, 2013	1	10	7	21	8	14	1	8	8	22
	2	3	42	26	10	5	1	4	3	6
	3	2	10	36	16	10	1	4	6	16
	4	1	7	29	29	10	1	2	7	15
	5	1	3	11	9	36	0	4	8	28
	6	1	1	3	1	5	16	9	14	52
	7	0	0	3	2	5	2	37	14	37
	8	0	1	4	2	6	1	9	35	42
	9	0	1	3	2	7	2	8	12	64

Megjegyzés: a táblázat azt mutatja meg, hogy azok a 2014-es közmunkások, akik dolgoztak 2013-ban és 2015-ben, melyik FEOR-kategóriából kerültek az elsődleges munkapiacra 2015-ben. A sorösszegek adnak ki 100 százalékot. A táblázat 21 937 egyén adatai alapján készült. Vagyis ennyien voltak, akik 2013-ban és 2015-ben is dolgoztak az elsődleges munkaerőpiacon, és 2014-ben közmunkások voltak.

A közmunkások munkatörténete, elhelyezkedési esélyeik

A közfoglalkoztatottak elhelyezkedési esélyét többféleképpen is mérhetjük az adatbázis alapján. Az egyik lehetőség, hogy minden évben ugyanazon a napon (például április 30-án) megfigyeljük az egyének munkapiaci státusát, és ezt használjuk arra, hogy egyéni munkatörténeteket képezzünk. E módszer előnye, hogy kiszűri a szezonalitást, és kisebb a számításigénye, mivel minden egyénről egy évben csak egy megfigyelés áll rendelkezésre. A nemzetközi szakirodalom jellemzően ezt a módszert használja munkaerőpiaci elemzésekre nagy, teljes körű adminisztratív adatbázisokon.

A másik lehetőség, hogy minden egyén esetében minden munkanapot számításba veszünk. A közmunkások esetében ez tűnik célravezetőnek, mivel rájuk jellemző a töredezett munkatörténet, vagyis gyakran váltanak munkapiaci státust, illetve munkahelyet. Ugyanakkor ebben az esetben információsűrítésre van szükség, mivel sok különböző munkatörténetű egyén összehasonlítása nehézkes. Az egyik lehetőség, hogy azokat vesszük egy csoportba, akik ugyanazon a napon (vagy hónapban) kezdtek dolgozni a közmunkaprogramban. Ezt a módszert használja *Cseres-Gergely-Molnár [2015b]*.

A rendelkezésünkre álló adatbázis nagysága miatt azonban egy másik módszer is használható. E szerint azokat vesszük egy csoportba, akik ugyanabban az évben

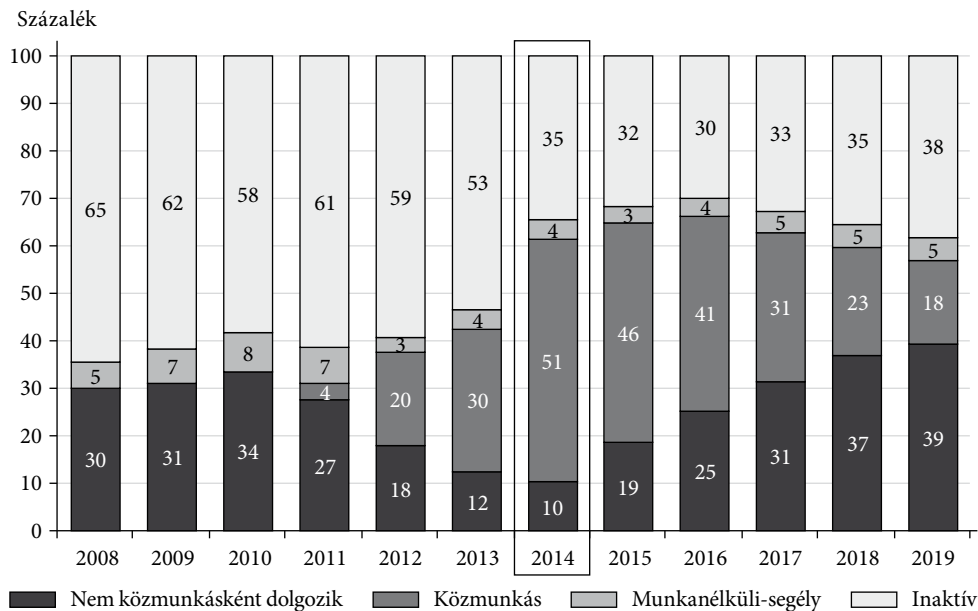
voltak közmunkások, függetlenül attól, hogy mennyi ideig dolgoztak a programban. Ekkor minden évben összegezzük, hogy egy adott egyén mennyi időt töltött a közmunkaprogramban, mennyi ideig volt foglalkoztatott az elsődleges munkapiacra, meddig volt inaktív, vagy mennyi ideig kapott munkanélküli-juttatást. Ebben az esetben az elhelyezkedést úgy lehet bemutatni, hogy kiválasztjuk az adott évi közmunkásokat, és megnézzük, hogy ők mit csináltak egy-két évvel a közmunka előtt és után, azonban az adott évben közmunkások sem csak közmunkával foglalkoztak. Ennek több oka lehet. Egyrészt, a közmunkaprogramok jellemzően nem 12 hónapig tartanak. Másrészt, év közben el is helyezkedhettek, így szintén csökkentve a közmunkában töltött időt.

A munkatörténet elemzésekor érdemes nem a teljes sokaságot vizsgálni, hanem csak a 24–57 év közöttieket. Erre a megköötésre azért van szükség, mert a 60 év feletti esetében már a nyugdíjazás miatt is azt láthatjuk, a közmunka után nő az inaktivitás. A nagyon fiatalok esetében pedig a korábbi években lehet magasabb az inaktív aránya, mivel ők akkor még nem léptek be a munkaerőpiacra. Az életkorra tett megköötéssel a korfából adódó torzításokat ki tudjuk küszöbölni az egyes járáások között.

Minden évre elkészíthető, hogy a közmunkásoknak hogyan alakult a munkapiaci története a közmunka előtt és a közmunka után. A mintázat az évek között hasonló, így csak egy kiemelt évet, 2014-et mutatjuk be részletesen. (A többi év hasonló ábráját

20. ábra

A 2014. évi 24–57 éves közmunkások munkatörténete



Megjegyzés: az ábrán annak a 167 069 főnek a munkapiaci státusa látható, aki 24–57 év közötti volt, és legalább egy napot közmunkásként dolgozott 2014-ben. Mivel nem mindenki dolgozott 2014-ben 365 napot közmunkásként, ezért lehetséges, hogy 2014-ben van a közmunkásstátuson kívül más típusú megfigyelés is.

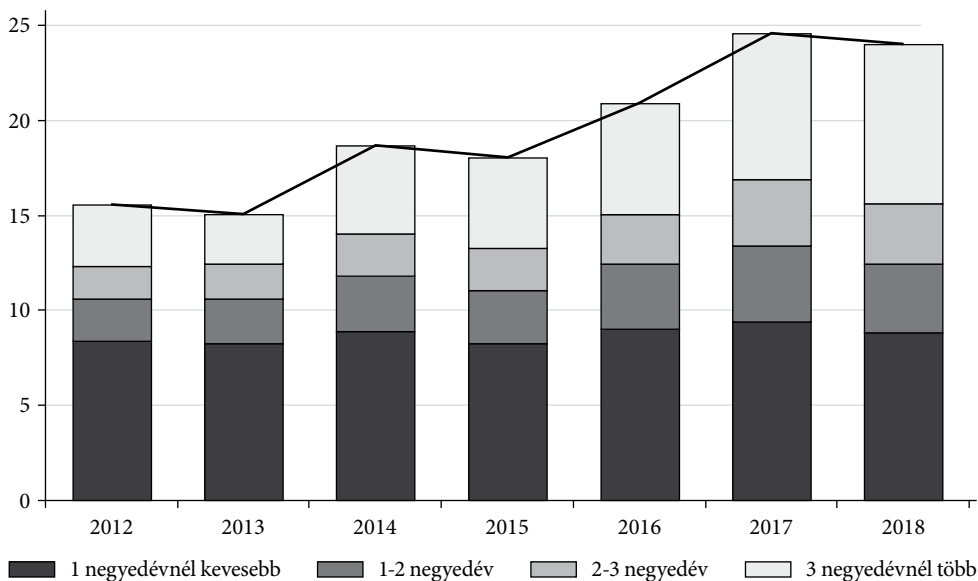
lásd a *Függelékben*). A 20. ábrán látható, hogy akik 2014-ben közmunkások voltak, csak az év felében dolgoztak közmunkásként. Ezenkívül volt elsődleges munkapiaci foglalkoztatásuk is 10 százalékban, míg idejük körülbelül egyharmadában inaktívok voltak. A 2014-es közmunkások a korábbi években nagyrészt inaktívok voltak (nagyjából 2/3 arányban), emellett a közmunkaprogramok előtt idejük 30 százalékában dolgoztak. Ez egybevág a korábbi eredményekkel (*Köllő* [2015]), amelyek szerint a közmunkások korábbi munkatörténete töredezettebb, mint a nem közmunkásoké, vagyis gyakrabban váltanak munkát, és kevesebb ideig vannak egy állásban. Ezenfelül az egyes állásokban töltött idő között inaktívok, vagy valamilyen munkanélküli-ellátásban részesülnek, ha jogosultak rá. Előretekintve látható, hogy évről évre nő a közmunkások elsődleges munkapiacon töltött ideje, 2019-re már megközelíti a 40 százalékot. Emellett az inaktivitásban töltött idő is jelentősen lecsökkent a közmunka előtti időhöz képest, és évről évre csökkent a közmunkában töltött idő is.

A különböző évek közmunkásainak elhelyezkedési esélye is emelkedik az idő előrehaladtával. Míg a 2012-ben közmunkások idejük 15 százalékában dolgoztak nem közmunkásként a következő évben, addig 2018-ra ez az arány megközelítette a 25 százalékot (21. ábra). A korábbi kutatások is hasonló nagyságrendű elhelyezkedést mutattak (10–20 százalék közöttit 2012 egyes hónapjaiban), ugyanakkor ott csak a 180 nappal későbbi munkapiaci státusról volt adat (*Cseres-Gergely–Molnár* [2015b]).

21. ábra

A közmunkások egyéves elhelyezkedési esélye, valamint az elhelyezkedettek nem közmunkával töltött idejének hossza, 2012–2018

A közmunkások százalékában



Megjegyzés: elhelyezkedési esélyek az adott évi közmunkások százalékában, munkanappal súlyozva. Az oszlopdiagramok azt mutatják meg, hogy az elhelyezkedett közmunkások mennyi időt dolgoztak nem közmunkásként a következő évben.

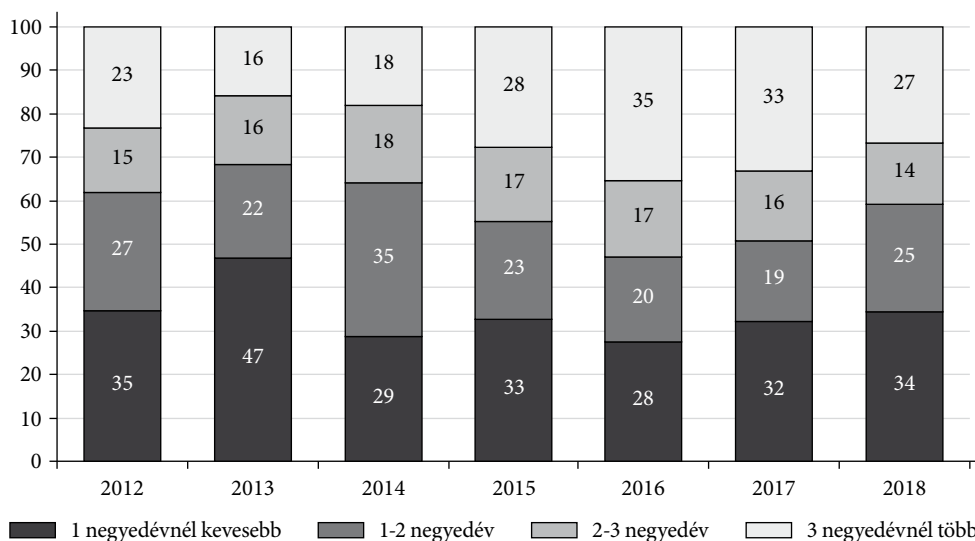
Az elhelyezkedési esély mellett fontos tényező, hogy akik elhelyezkedtek, mennyi időt töltöttek el nem közmunkásként dolgozva. Az emelkedő elhelyezkedési esély mellett az elhelyezkedettek egyre több időt dolgoznak nem közmunkásként. A 2012-es közfoglalkoztatottak több mint fele negyedévnél kevesebbet dolgozott nem közmunkásként, és kevesebb mint 30 százalékuk dolgozott fél évnél többet. Az idő előrehaladtával az elhelyezkedettek munkával töltött ideje emelkedett (21. ábra). 2018-ra kevesebb mint 40 százalékuk dolgozott negyedévnél kevesebbet, és közel felük volt állásban legalább fél évet.

Az elhelyezkedett közmunkásokat érdemes megvizsgálni aszerint is, hogy mennyi időt töltöttek el a közmunkaprogramban az elhelyezkedésük előtti évben. E pontból tekintve az elhelyezkedést, nincs olyan egyértelmű időbeli mintázat, mint az elhelyezkedés után munkával töltött idő esetében, ahol az elhelyezkedettek az idő előrehaladtával egyre több időt töltöttek el az új állásaikban. A vizsgált időszak alatt az elhelyezkedett közmunkások közel 60 százaléka kevesebb mint fél évet töltött el a programban az elhelyezkedése előtti évben (22. ábra).

22. ábra

A következő évben elhelyezkedett közmunkások mennyi időt töltöttek a közmunkaprogramban az elhelyezkedésük előtt

A közmunkások százalékában



Megjegyzés: az ábra azt mutatja meg, hogy azok a közmunkások, akik egy évvel később elhelyezkedtek, mennyi időt töltöttek el a közmunkaprogramban az adott évben.

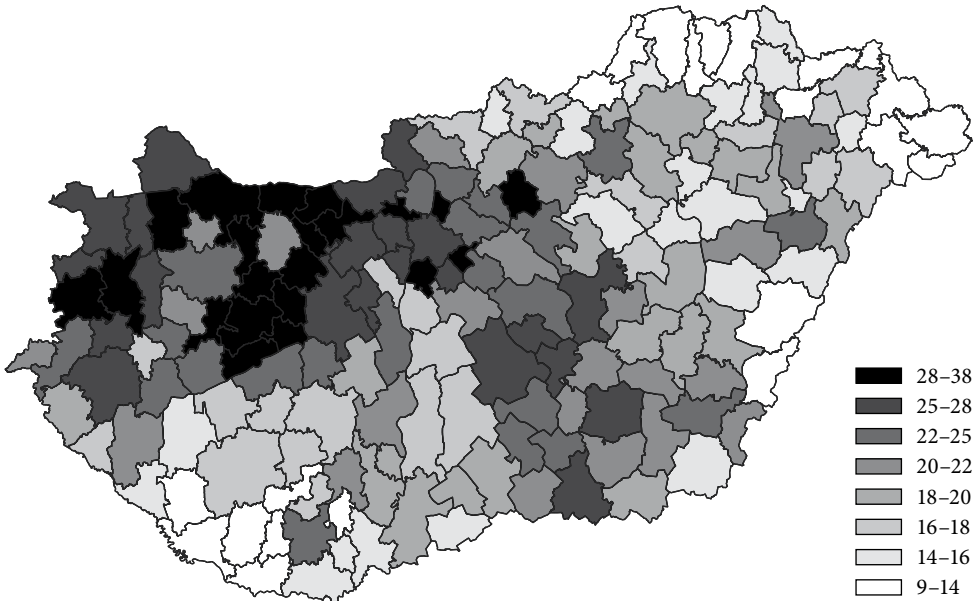
Területi különbségek az elhelyezkedési esélyekben

Az elhelyezkedési esélyekben jelentős különbségek mutatkoznak az ország különböző területei között. A legnagyobb arányban Északnyugat-Dunántúlon találunk munkát a közfoglalkoztatottak, ahol a közmunka utáni évben idejük 28–38 százalékát már az

elsődleges munkapiacra, állásban töltik (23. ábra). A legkisebb az esély az elhelyezkedésre Dél-Dunántúlon, valamint az ország északi és északkeleti határszélén. Ezekon a helyeken 9–14 százalékos az elhelyezkedési valószínűség. A közmunkások elhelyezkedési esélyeinek térbeli eloszlása nem változik a különböző években, csak a mértéke módosul. Jellemzően mindenhol emelkedik az idő előrehaladtával.

23. ábra

A 2014-es 24–57 éves közmunkások idejük mekkora részét töltötték nem közmunkásként dolgozva 2015-ben (százalék)



Megjegyzés: a térkép azt mutatja meg, hogy azok a 24–57 évesek, akik 2014-ben legalább egy napot közmunkásként dolgoztak, idejük mekkora részét töltötték nem közmunkásként dolgozva 2015-ben.

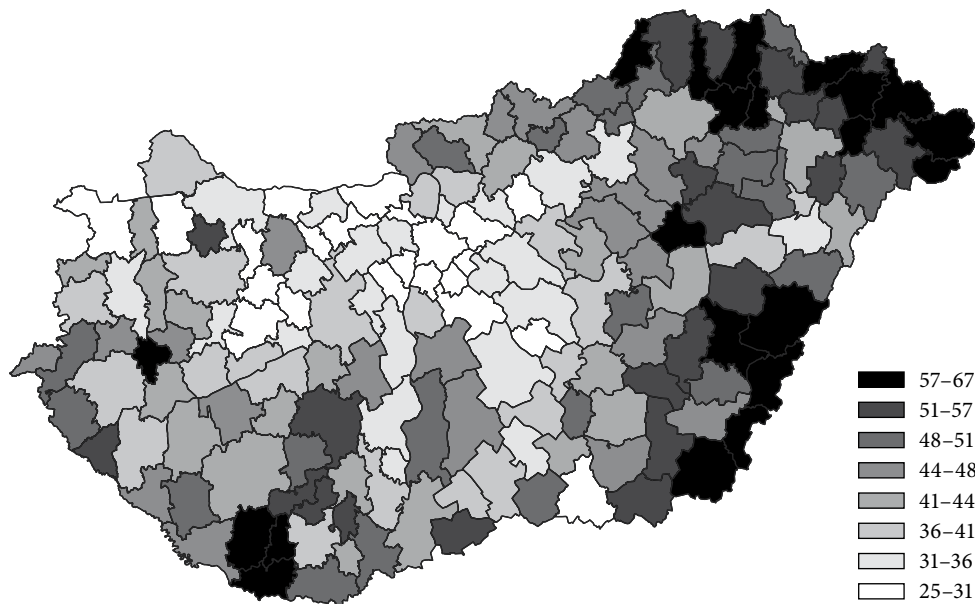
A közmunkában ragadási valószínűségekben is hasonló földrajzi különbségek figyelhetők meg, mint az elhelyezkedési esélyekben (24. ábra). Aki 2014-ben közmunkás volt, az a következő évben Északnyugat-Dunántúlon volt a legkisebb eséllyel közfoglalkoztatott (25–36 százalék). Az ország északi, északkeleti határán fekvő járásokban, valamint Dél-Dunántúlon a legnagyobb a közmunkában ragadás esélye.

A komplex mutató és az elhelyezkedési valószínűség járásonkénti ábrázolása azt mutatja, hogy minél fejlettebb egy járás, annál magasabbak a közmunkások nyílt piaci elhelyezkedési esélyei (25. ábra).

A munkatörténetekben is tetten érhetők regionális különbségek, aminek illusztrálására két megyét választottunk ki. Győr-Moson-Sopronban kevés a közmunkások száma, és a pénzügyi válság utáni gazdasági fellendülés is gyorsabb volt az országos átlagnál. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye fejlettsége elmarad az országos átlagtól, míg a közmunkások aránya itt az egyik legmagasabb.

24. ábra

A 2014-es 24–57 éves közmunkások idejük mekkora részét töltötték közmunkásként dolgozva 2015-ben (százalék)



Megjegyzés: a térkép azt mutatja meg, hogy azok a 24–57 évesek, akik 2014-ben legalább egy napot közmunkásként dolgoztak, idejük mekkora részét töltötték közmunkásként dolgozva 2015-ben.

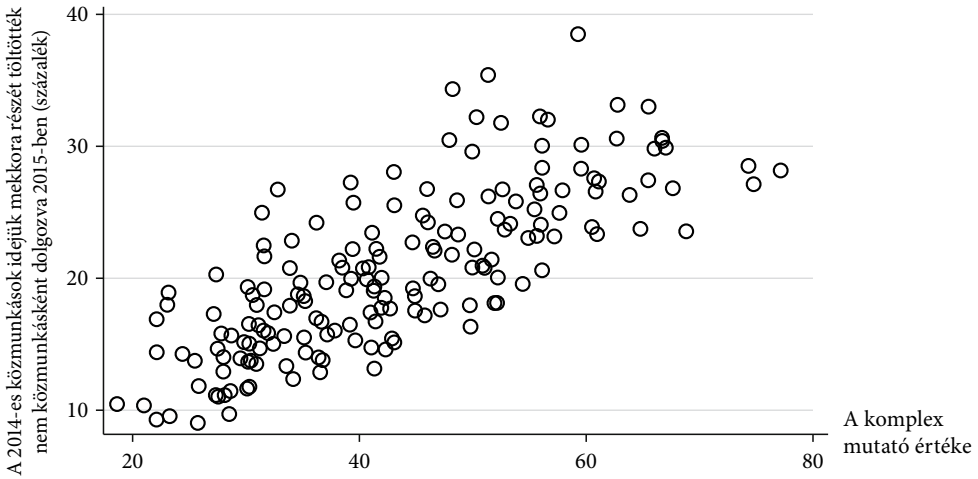
Győr-Moson-Sopronban egy-két évvel a közmunka után sokkal nagyobb arányban dolgoznak nem közmunkásként a programban részt vevők, mint Szabolcs-Szatmár-Beregben (26. ábra). A közmunka előtt a vizsgált nyugati megyében a közmunkások kicsivel több mint fele volt inaktív, míg a legkeletibb megyékben ez meghaladhatja a 60 százalékot is. Itt a közmunkások sokkal nagyobb arányban vesznek részt a programban a későbbi években, mint a másik vizsgált megyében.

2011 és 2019 között Győr-Moson-Sopron megye a legfejlettebb volt az ország megyéi közül (Budapestet nem számítva) az egy főre jutó GDP szerint. Itt a közmunka inkább egy átmeneti foglalkoztatás két munkahely között. Ezzel szemben Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében jellemzőbb, hogy a közmunka tartós foglalkoztatási eszközzé válik. Győr-Moson-Sopron megyében sokkal több a betöltetlen üres álláshely, mint Szabolcs-Szatmár-Beregben. A munkaerőpiaci feszesség, ami az üres álláshelyek és a munkanélküliek arányát mutatja, 2009-ben hasonló volt a két megyében, azonban a 2010-es években több mint tízszeres különbség alakult ki (27. ábra).

A feszesség mutatja meg munkapiaci kereslet és kínálat arányát. Ahol magas a feszesség, ott a munkakeresők vannak alkupozícióban, míg alacsony feszesség esetén a vállalatok (a témáról lásd bővebben Szabó [2019]). Mivel Győr-Moson-Sopronban sokkal nagyobb a feszesség, így a közmunkások is könnyebben találnak munkát az elsődleges munkaerőpiacon.

25. ábra

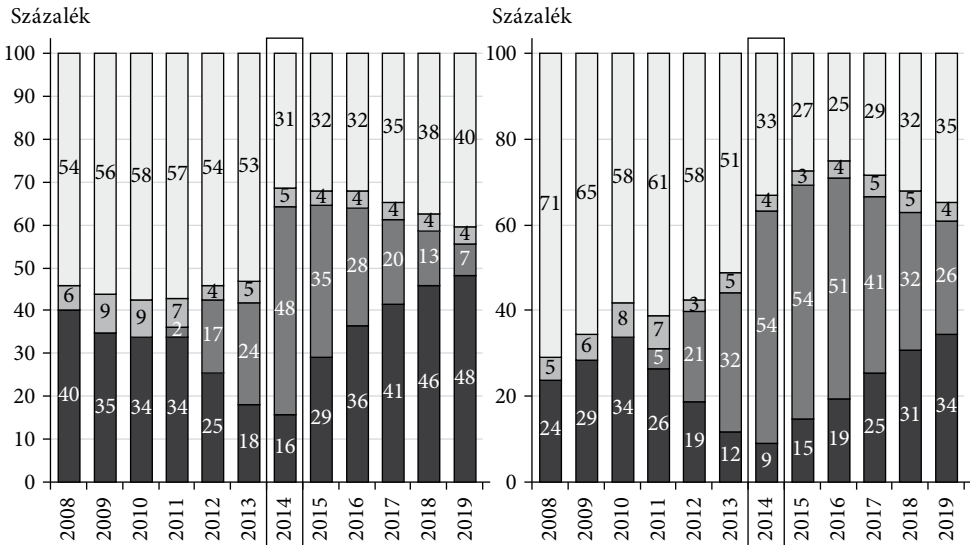
A 2014-es közmunkások elhelyezkedési esélyei 2015-ben, valamint a komplex mutató járásonként



Megjegyzés: a függőleges tengely azt mutatja meg, hogy azok a 24–57 évesek, akik 2014-ben legalább egy napot közmunkásként dolgoztak, idejük mekkora részét töltötték nem közmunkásként dolgozva 2015-ben, járásonként átlagolva. A vízszintes tengely a komplex mutató értékét mutatja járásonként. Minél magasabb a komplex mutató értéke, egy járás annál fejlettebb.

26. ábra

A 2014. évi 24–57 éves közmunkások munkatörténete, Győr-Moson-Sopron (bal panel) és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (jobb panel)

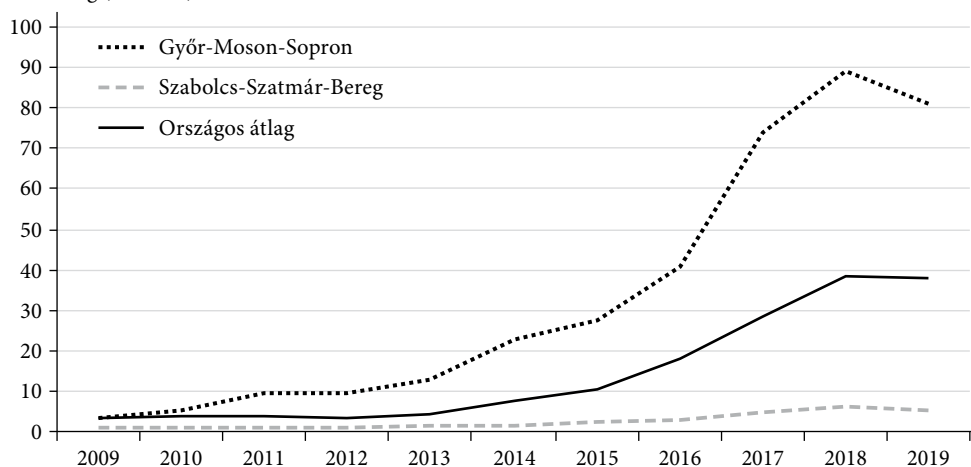


Megjegyzés: az ábrán azoknak a Győr-Moson-Sopron, illetve Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei állandó lakcímmel rendelkezők munkapiaci státusa látható, akik 2014-ben 24–57 év közöttiek voltak, és legalább egy napot közmunkásként dolgoztak 2014-ben. Mivel nem mindenki dolgozott 2014-ben 365 napot közmunkásként, ezért lehetséges, hogy 2014-ben van a közmunkásstátuson kívül más típusú megfigyelés is.

27. ábra

A munkapiaci feszesség Győr-Moson-Sopron és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében

Feszesség (százalék)



Megjegyzés: a munkapiaci feszesség az üres álláshelyek aránya a munkanélküliek százalékában.
 Forrás: üres álláshely: KSH intézményi statisztika, munkanélküliek: KSH MEF.

A közmunkás-életpályák jellemzői

A fent bemutatott összegzett munkatörténetek mellett kiszámítható, hogy melyek a leggyakoribb közmunkás-életpályák a MÁK-adatbázis alapján (*Brzinsky-Fay és szerzőtársai* [2006] alapján a Stata sq parancs segítségével). Ehhez a korábban már használt négy állapotot különböztetjük meg:

- nem közmunkásként az elsődleges munkapiacon dolgozik (D),
- közmunkásként dolgozik (KM),
- munkanélküli-ellátásban részesül (MNK),
- inaktív (In).

Hasonló gyakorlatot végzett *Cseres-Gergely–Molnár* [2015a] is, azonban az ott tárgyalt adatok nem hasonlíthatók össze teljes mértékben a MÁK adatbázisával. Egyrészt, az ő adatukban van arról információ, hogy ki milyen képzésben vett részt a munkaügyi központok szervezésében, regisztrált álláskereső-e (függetlenül attól, hogy kap-e bármilyen ellátást), míg a MÁK adatbázisában ilyen információ nincs. Másrészt, náluk nincsen teljes munkatörténet, csak a kilépést követő 180. napi státusz (*Cseres-Gergely–Molnár* [2015b]).

Mivel teljes adatbázist használunk, ezért érdemes sűríteni az információt. Ebben az alfejezetben a 30 napnál rövidebb epizódokat kihagyjuk, hogy a domináns mintázatok jobban kiemelkedjenek. A sűrítésre többféle módszert is alkalmazhatunk. Először eltekintünk a különböző epizódok hosszától, és csak a sorrendet nézzük. Ekkor például az In-In-In-KM-D-D ugyanannak a sorozatnak tekinthető, mint a In-KM-KM-KM-KM-D (ahol egy betű egy hónapnyi időt mutat).

Még az ily módon sűrített életpálya-sorozatokból is nagyon sokféle lehet (7. táblázat). A leggyakoribb mintázat is csak 5 százalékban fordul elő, és csak az első hét leggyakoribb fordul elő 1 százaléknál többször. A 15 leggyakoribb életpálya inaktív státussal kezdődik, majd az esetek többségében közmunka következik. Megfigyelhető, hogy a közmunkásokra jellemző a töredezett munkatörténet, nemcsak akkor, amikor a közmunkás- és az inaktív státus között váltanak (például 5. és 10. életpálya), hanem akkor is, amikor már az elsődleges munkapiacra dolgoznak (például 9. és 11. életpálya). Vannak életpályák, amelyek azt mutatják, hogy a közmunkásoknak sikerül visszaileszkedni az elsődleges munkapiacra (például 2. és 8. életpálya), ugyanakkor olyanok is vannak, amelyek a közmunkában ragadásra utalnak (például 10. és 15. életpálya).

7. táblázat

A 15 leggyakoribb közmunkás-életpálya 2012–2019 között

Sorrend	Gyakoriság	Gyakoriság (százalék)							
1.	13 727	5,0	In	KM	In				
2.	9 175	3,3	In	KM	D				
3.	6 433	2,3	In	KM					
4.	5 056	1,8	In	KM	In	D			
5.	5 053	1,8	In	KM	In	KM	In		
6.	3 208	1,2	In	KM	In	D	In		
7.	3 025	1,1	In	KM	In	KM			
8.	2 517	0,9	In	KM	In	KM	D		
9.	2 299	0,8	In	D	KM	D			
10.	2 243	0,8	In	KM	In	KM	In	KM	In
11.	2 031	0,7	In	KM	In	D	In	D	
12.	1 710	0,6	In	KM	MNK	In			
13.	1 585	0,6	In	KM	D	In	D		
14.	1 545	0,6	In						
15.	1 470	0,5	In	KM	In	KM	MNK	In	

Megjegyzés: a táblázatban nem számít az egyes időszakok hossza, csak a sorrendjük. A táblázat azoknak az életpályájára alapján készült, akik legalább egy napot voltak közmunkások 2012 és 2019 között, és 2012-ben 20 és 50 év közöttiek voltak (275 996 fő). A 30 napnál rövidebb epizódok nem szerepelnek a táblázatban. Így lehetséges, hogy a 14. életpálya csak inaktivitást tartalmaz [ott a közmunkával töltött periódus(ok) hossza rövidebb volt, mint 30 nap].

Jelmagyarázat: In – inaktív, KM – közmunkás, D – az elsődleges munkaerőpiacon dolgozik, MNK – munkanélküli-ellátásban részesül.

A másik információsűrítési módszer, hogy azt vizsgáljuk, milyen szakaszokból épül fel a közmunkások életpályája (8. táblázat). Itt a sorrend nem számít, csak az életpályát alkotó állapotok. Ekkor egy In–KM–KM–In életpálya ugyanaz, mint a KM–In–In életpálya, mivel csak közmunkás- és inaktív állapotokból áll.

8. táblázat

A közmunkás-életpályákat alkotó munkapiaci állapotok 2012–2019 között

Sorrend	Gyakoriság	Gyakoriság (százalék)				
1.	117 264	42,5	D	KM	MNK	In
2.	71 487	25,9	D	KM	In	
3.	41 295	15,0	KM	MNK	In	
4.	34 912	12,7	KM	In		
5.	4 359	1,6	D	In		
6.	3 137	1,1	D	MNK	In	
7.	1 545	0,6	In			
8.	1 017	0,4	D	KM	MNK	
9.	512	0,2	D	KM		
10.	208	0,1	KM	MNK		
11.	171	0,1	MNK	In		
12.	36	0,0	KM			
13.	30	0,0	D			
14.	23	0,0	D	MNK		
Összesen	275 996	100,0				

Megjegyzés: a táblázatban nem számít az egyes állapotok sorrendje, csak az előfordulásuk. A táblázat azoknak az életpályája alapján készült, akik legalább egy napot voltak közmunkások 2012 és 2019 között, és 2012-ben 20 és 50 év közöttiek voltak (275 996 fő). A 30 napnál rövidebb epizódok nem szerepelnek a táblázatban, ezért lehetséges, hogy vannak olyan sorok, ahol a közmunka nem szerepel.

Jelmagyarázat: In – inaktív, KM – közmunkás, D – az elsődleges munkaerőpiacon dolgozik, MNK – munkanélküli-ellátásban részesül.

Mivel ebben az elemzésben nem számít a sorrend, csak az egyes állapotok megléte az életpályában, így sokkal kevesebb a lehetséges változatok száma. Az egyes életpályákat alkotó állapotok tekintetében mind a négy állapotot tartalmazó életpálya a leggyakoribb, 42,5 százalékos előfordulással. Ez is azt mutatja, hogy a közmunkások jelentős részének töredezett a munkatörténete. A második leggyakoribb életpálya hasonló az elsőhöz, azzal a különbséggel, hogy itt nincs munkanélküli-ellátás.

A táblázatból az is látható, hogy mely állapotok mekkora hányadban nem jelentek meg egyáltalán az életpályákban. Az életpályák 28,3 százalékában nincs piaci munkavégzés, vagyis ennyien egyáltalán nem tudtak állást találni (vagy a talált állásban rövidebb ideig dolgoztak, mint 30 nap). A résztvevők 3,4 százalékánál a közmunkás-periódus rövidebb volt, mint 30 nap, ezért nem szerepel ezekben a sorokban közmunkásállapot. Ugyanakkor a résztvevők 0,7 százaléka esetében nem volt inaktív állapot. Vagyis a közmunkások több mint 99 százaléka bizonyos időre kiesett a munkaerőpiacról.

Érdeemes összevetni azok gyakori életpályáját, akik sikeresen elhelyezkedtek az elsődleges munkapiacon, azokéval, akik továbbra is inaktívak maradtak. Ehhez két

csoportot választottunk ki a 2014-es közmunkások közül. A sikeresek közé soroltuk azokat, akik 2018-ra legalább fél évet az elsődleges munkapiacon dolgoztak, ők a 2014-es közmunkások 36 százalékát tették ki. A másik csoportba azokat soroltuk, akik 2018-ban legalább háromnegyed évet inaktívak voltak.⁵ Ez a csoport a 2014-es közmunkások 27 százaléka volt.

A 2014-es sikeres közmunkások leggyakoribb életpályája is jellemzően töredezett (9. táblázat). A leggyakoribb esetek között is megfigyelhető, hogy sokszor váltanak a közmunkás–inaktív státusz között, mielőtt elhelyezkednének az elsődleges munkapiacon (2., 7., 8., 15. életpálya). Ezenkívül a töredezettség akkor is megjelenik, ha már az elsődleges munkapiacon dolgoznak, de még gyakran váltanak a munkahelyek között (6., 13. életpálya). A leggyakoribb életpályákra jellemző, hogy mindegyiknél az utolsó szakasz már az elsődleges munkapiacon van, ami valószínűsíti, hogy a későbbiekben is tudnak majd dolgozni.

9. táblázat

A 15 leggyakoribb életpálya azok között, akik 2014-ben közmunkások voltak, és 2018-ban legalább fél évet dolgoztak az elsődleges munkapiacon

Sorrend	Gyakoriság	Gyakoriság (százalék)								
1.	2754	5,0	In	KM	D					
2.	1409	2,6	In	KM	In	KM	D			
3.	1231	2,2	In	KM	In	D				
4.	594	1,1	In	D	KM	D				
5.	563	1,0	In	KM	In	D	In	D		
6.	489	0,9	In	KM	D	In	D			
7.	473	0,9	In	KM	In	KM	In	D		
8.	469	0,9	In	KM	In	KM	In	KM	D	
9.	459	0,8	In	KM	MNK	KM	D			
10.	425	0,8	In	D	In	KM	D			
11.	298	0,5	In	D	MNK	KM	D			
12.	270	0,5	In	MNK	In	KM	D			
13.	266	0,5	In	KM	In	D	In	D	In	D
14.	239	0,4	In	KM	D	KM	D			
15.	239	0,4	In	KM	In	KM	MNK	KM	D	

Megjegyzés: a táblázatban nem számít az egyes időszakok hossza, csak a sorrendjük. A táblázat azoknak a 2012 és 2019 közötti életpályája alapján készült, akik 2012-ben 20 és 50 év közöttiek voltak, legalább egy napot voltak közmunkások 2014-ben, és 2018-ban legalább fél évet dolgoztak az elsődleges munkapiacon (54 909 fő). A 30 napnál rövidebb epizódok nem szerepelnek a táblázatban.

Jelmagyarázat: In – inaktív, KM – közmunkás, D – az elsődleges munkaerőpiacon dolgozik, MNK – munkanélküli-ellátásban részesül.

⁵ A két kategória kiválasztásánál arra törekedtünk, hogy jelentősen eltérő jellemzőjű egyéneket válasszunk ki. Ugyanakkor ez a besorolás önkényes, pusztán az illusztrálást szolgálja.

A másik csoport esetében jellemzően az inaktív–közmunkás státus közötti váltások figyelhetők meg (10. táblázat), ami a közmunkában ragadásra utal. Vannak azonban olyan életpályák, amelyekben már megjelenik az elsődleges munkapiacon való munkavégzés is. Összességében itt is töredezett munkatörténeteket látunk, gyakoribb váltásokkal, mint a sikeres életpályák esetében.

10. táblázat

A 15 leggyakoribb életpálya azok között, akik 2014-ben közmunkások voltak, és 2018-ban legalább háromnegyed évet inaktívak voltak

Sorrend	Gyakoriság	Gyakoriság (százalék)																		
1.	3349	8,3	In	KM	In															
2.	2268	5,6	In	KM	In	KM	In													
3.	1322	3,3	In	KM	In	KM	In	KM	In											
4.	762	1,9	In	KM	In	D	In													
5.	530	1,3	In	KM	In	KM	MNK	In												
6.	525	1,3	In	KM	In	KM	In	KM	In	KM	In	KM	In							
7.	443	1,1	In	KM	In	KM	In	KM	MNK	In										
8.	400	1,0	In	KM	In	KM	In	D	In											
9.	351	0,9	In	KM	MNK	In														
10.	281	0,7	In	KM	In	D	In	D	In											
11.	263	0,7	In	KM	In	KM	MNK	In	KM	In										
12.	239	0,6	In	KM	In	KM	In	MNK	In											
13.	239	0,6	In	KM	In	MNK	In													
14.	230	0,6	In	D	In	KM	In													
15.	227	0,6	In	KM	In	KM	In	KM	MNK	In	KM	In								

Megjegyzés: a táblázatban nem számít az egyes időszakok hossza, csak a sorrendjük. A táblázat azoknak a 2012 és 2019 közötti életpályája alapján készült, akik 2012-ben 20 és 50 év közöttiek voltak, legalább egy napot voltak közmunkások 2014-ben, és 2018-ban legalább háromnegyed évet inaktívak voltak (40 263 fő). A 30 napnál rövidebb epizódok nem szerepelnek a táblázatban.

Jelmagyarázat: In – inaktív, KM – közmunkás, D – az elsődleges munkaerőpiacon dolgozik, MNK – munkanélküli-ellátásban részesül.

Földrajzilag nézve a fejlettebb megyékben volt gyakoribb a sikeres életpálya. Budapesten a 2014-es közmunkások 51 százaléka, Veszprémben és Győr-Moson-Sopronban 46 százaléka dolgozott legalább fél évet az elsődleges munkapiacon 2018-ban. A megyei sorrend végén az országos átlagtól elmaradva Hajdú-Biharban 33, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 29 százalék talált tartósan munkát 2018-ban.

Munkahelyváltások és az egy munkahelyen töltött idő hossza

Az előbbi számításokhoz kapcsolódóan megvizsgálható, hogy hányszor váltottak munkahelyet a közmunkások és a nem közmunkások egy adott évben. Ehhez illusztrálásul a 2014. évet választottuk, mert ekkor ért el legtöbb embert a közmunkaprogram (lásd 2. ábra). Korábbi kutatások alapján, akik bekerültek a közmunkaprogramba, a program előtt sokkal többször váltottak munkahelyet, mint azok, akik nem voltak közmunkások. Ezenfelül a közmunkások kevesebb időt is töltöttek egy munkahelyen a közmunka előtt (*Köllő* [2015]). Összességében rájuk töredettebb munkatörténet jellemző mind a munkahelyváltások száma, mind az egy munkahelyen töltött idő szempontjából.

A MÁK-adatbázis alapján az elsődleges munkapiacon dolgozók 35 százaléka, míg a közmunkások 26 százaléka váltott munkahelyet 2014-ben.⁶ A két szám közötti különbséget az magyarázza, hogy a közmunkások háromnegyede nem váltott munkahelyet, mivel csak közmunkásállása volt 2014-ben. A közmunkások között Budapesten és Komárom-Esztergom megyében (38 százalék), valamint Veszprém és Győr-Moson-Sopron megyében (32 százalék) a legmagasabb a munkahelyváltók aránya, míg a legkisebb Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (23 százalék). Ez a földrajzi eloszlás korrelál az elhelyezkedési valószínűséggel, de nem teljesen ugyanaz, mert ebben az esetben nincs kizárva, hogy két közfoglalkoztató közötti munkahelyváltás történt.

A munkahelyváltások száma szerint jelentős a különbség azok között, akik közmunkások voltak, és azok között, akik nem. A csak az elsődleges munkapiacon dolgozó munkahelyváltók döntő többsége (közel 80 százaléka) csak egyszer váltott munkahelyet 2014 folyamán. Míg azoknak, akik közmunkásként is dolgoztak, közel háromnegyede legalább kétszer váltott munkahelyet az év során (11. táblázat).

11. táblázat

A munkahelyváltások száma a munkahelyet váltók arányában 2014 folyamán

Hányszor váltott munkahelyet	A munkahelyet váltók százalékában	
	a nem közmunkásként dolgozók körében	a közmunkások körében
Egyszer	79	27
2–10 között	15	59
10-nél többször	6	14

Megjegyzés: közmunkás: 2014-ben legalább egy napot közmunkásként dolgozott. Nem közmunkás: 2014-ben csak az elsődleges munkaerőpiacon dolgozott. A munkahelyváltásoknál nem vettük figyelembe a mellékállásokat, vagyis minden egyénnek egy adott napon csak a legmagasabb bért fizető állását vettük figyelembe. A munkahelyváltások száma azt jelenti, hogy hányszor változott a munkáltató 2014-ben.

⁶ Ebben csak azok vannak benne, akiknek legalább két munkáltatójuk volt 2014-ben. Vagyis az, akinek 2014-ben szűnt meg a munkája, de nem talált újra állást, nem számít munkahelyváltónak.

Akik 2014-ben részt vettek közmunkaprogramban, összességében sokkal kevesebbet dolgoztak egy munkahelyen (akár az elsődleges munkapiacra, akár közmunkában), mint azok, akik nem vettek részt. A nem közmunkás foglalkoztatottak fele több mint 300 napot dolgozott egy munkahelyen 2014-ben, míg a közmunkások fele 83 napnál kevesebbet töltött el egy foglalkoztatónál. Ez a rövid idő utalhat a különböző szezonális állásokban való munkára (például az építőiparban, vendéglátásban, mezőgazdaságban). Az egy munkahelyen töltött átlagos idő közel kétszer magasabb az elsődleges munkapiacra dolgozók körében, mint azok körében, akik dolgoztak közmunkásként (12. táblázat).

12. táblázat

Az egy munkahelyen eltöltött idő 2014 folyamán (nap)

	25. percentilis	Medián	75. percentilis	Átlag	Szórás
Nem közmunkás	67	304	365	229	147
Közmunkás	30	83	182	117	110

Megjegyzés: közmunkás: 2014-ben legalább egy napot közmunkásként dolgozott, nem közmunkás: 2014-ben csak az elsődleges munkaerőpiacra dolgozott. Az egy munkahelyen eltöltött idő munkahelyenként összegződik 2014-re, vagyis ha valaki év közben hagyott ott egy céget, majd ott újra elkezdett dolgozni, az egy munkahelyen dolgozónak számít.

A fentiek alapján a közmunkásoknak nehezebb piaci munkahelyet találniuk az elsődleges munkapiacra dolgozókhoz képest. Ezenfelül, ha sikerül is munkát találniuk, akkor ott kevesebb időt töltenek, és többször váltanak munkahelyet, mint azok, akik korábban nem voltak közmunkások.

Összefoglalás

Tanulmányunkban bemutattuk a Magyar Államkincstár adatbázisa alapján a közmunkában részt vevők jellemzőit, területi eloszlását, elhelyezkedési esélyeit. Magyarország messze a legtöbb forrást költötte közvetlen munkahelyteremtésre az OECD-országok között. A közmunkaprogram csúcán ez elérte a GDP 0,7 százalékát. A közmunkába kerülők döntő hányada korábban inaktív volt, így az ő belépésük a munkapiacra a közmunkán keresztül történt.

A közmunkások jellemzően alacsony foglalkoztatási kategóriában dolgoznak, azonban ha elhelyezkednek az elsődleges munkapiacra, akkor magasabb kategóriába sikerül kerülniük. A közmunkások aránya a lakossághoz képest az ország északi, északkeleti, valamint dél-dunántúli járásaiban magasabb. 2011–2019 között ezeken a területeken töltötték a legtöbb időt a programban, összességében több mint két évet. A közmunkások elhelyezkedési esélye a program kezdetén 15 százalék volt, 2018-ra ez az arány megközelítette a 25 százalékot. Az elhelyezkedési esélyekben is hasonló térbeli mintázat figyelhető meg, mint a közmunkával töltött idő esetében. A közmunkásoknak nehezebb piaci munkahelyet találniuk az elsődleges munkapiacra dolgozókhoz

képeset, valamint a közmunkások kevesebb időt töltenek egy munkahelyen, mint a nem közmunkásként dolgozók, és gyakrabban váltanak munkahelyet.

A leíró elemzés tovább bővíthető logit regressziók használatával (lásd például *Cseres-Gergely* [2015], *Cseres-Gergely–Molnár* [2015b]), ahol az elhelyezkedési esélyek, beragadási valószínűségek is tovább elemezhetők. További kutatási irány lehet a program teljes értékelése, vagyis a megfelelő kontrollcsoport kiválasztása után az elhelyezkedési arányok összehasonlítása. Ez történhet hazai adatok felhasználásával vagy esetleg a határ menti térségekben a szomszédos európai uniós országok adataival, ahol nem volt közmunka. Szintén érdekes további kutatási kérdés lehet a közmunka összehasonlítása más aktív munkaerőpiaci programokkal, például a bértámogatással, járulékkedvezményrel. A fentiekén kívül érdekes és hasznos elemzés lenne a 2017-es reform⁷ hatásainak vizsgálata is. Az előbbi felsorolásból is látszik, hogy sok izgalmas és a közpolitika alkotói számára is felhasználható kutatási irányba el lehet indulni.

Hivatkozások

- AZAM, M.–CÉLINE F.–AJWAD, M. I. [2012]: Did Latvia's Public Works Program Mitigate the Impact of the 2008–2010 Crisis? IZA Discussion Paper, No. 6772. Institute of Labor Economics, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2157914>.
- BAK DÓRA–SZABÓ LAJOS TAMÁS [2016]: Munkaerőpiac. MNB, Oktatási Füzetek, 6. sz. <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-oktatasi-fuzetek-2016-6szam-munkapiac.pdf>.
- BÖRDŐS KATALIN [2015]: A közfoglalkoztatás intézményi környezete – történeti áttekintés. Megjelent: *Fazekas Károly–Varga Júlia* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 66–75. o. http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/egyben.pdf.
- BRZINSKY-FAY, C.–KÖHLER, U.–LUNIAK, M. [2006]: Sequence analysis with Stata. The Stata Journal, Vol. 6. No. 4. 435–460. o. <https://doi.org/10.1177/1536867x0600600401>.
- CARD, D.–KLUVE, J.–WEBER, A. [2018]: What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, Vol. 16. No. 3. 894–931. o. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>.
- CZIRFUSZ MÁRTON [2015]: A közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei. Megjelent: *Fazekas Károly–Varga Júlia* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 126–138. o. http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/egyben.pdf.
- CSERES–GERGELY ZSOMBOR [2015]: A közfoglalkoztatásba belépők összetétele, 2011–2012. Megjelent: *Fazekas Károly–Varga Júlia* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 118–125. o. http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/egyben.pdf.
- CSERES–GERGELY ZSOMBOR–MOLNÁR GYÖRGY [2014]: Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. Megjelent: *Kolosi Tamás–Tóth István György* (szerk.): Társadalmi riport. Társi, 204–225. o. <http://real.mtak.hu/20253/1/b331.pdf>.
- CSERES–GERGELY ZSOMBOR–MOLNÁR GYÖRGY [2015a]: A közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszerben, 2011–2013 – alapvető tények. Megjelent: *Fazekas Károly–Varga Júlia* (szerk.):

⁷ 2017-től szakképzettséggel rendelkező álláskereső csak bizonyos feltételek mellett kaphat közmunkát (háromszori sikertelen ajánlási kísérlet esetében vagy egyáltalán nem kapott ajánlatot a munkaügyi központtól). Ezenkívül 2017-ben kibővítették a „Közfoglalkoztatásból a versenyszférába” nevű programot.

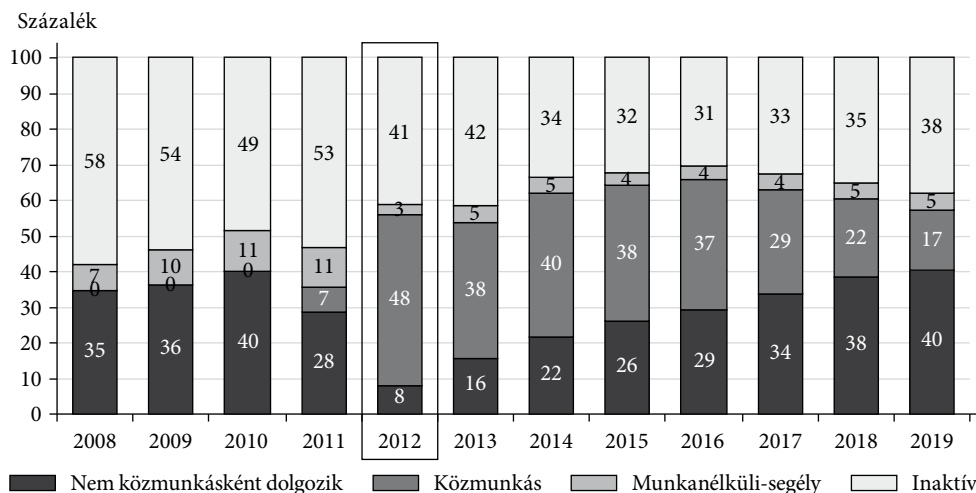
- Munkaerőpiaci tükör, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 85–99. o. http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/egyben.pdf.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–MOLNÁR GYÖRGY [2015b]: Munkapiaci helyzet a közfoglalkoztatásból való kilépés után. Megjelent: *Fazekas Károly–Varga Júlia* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 143–153. o. http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/egyben.pdf.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–VARADOVICS KITTI [2014]: A munkapiaci szakpolitika eszközei (2012. szeptember–2014. január). Megjelent: *Fazekas Károly–Varga Júlia* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 165–189. o. http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/egyben.pdf.
- CSOBA JUDIT–NAGY ZITA ÉVA [2011]: A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2011. MTA KRTK KTI, Budapest, 113–144. o. http://econ.core.hu/file/download/mt_2011_hun/egyben.pdf.
- EICHLER, M.–LECHNER, M. [2002]: An evaluation of public employment programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt. University of St. Gallen Discussion Paper, No. 9815. <https://doi.org/10.2139/ssrn.143949>.
- ESCUADERO, V. [2016]: Workfare programmes and their impact on the labour market effectiveness of Construyendo Perú. ILO Research Department Working Paper, No. 12. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@inst/documents/publication/wcms_475102.pdf.
- ESCUADERO, V.–KLUVE, J.–MOURELO, E. L.–PIGNATTI, C. [2019]: Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta-Analysis. *The Journal of Development Studies*, Vol. 55. No. 12. 2644–2661. o. <https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1546843>.
- FILEP-MOSBERGER PÁLMA–REIFF ÁDÁM [2022]: Income Tax Evasion Estimation in Hungary. MNB Working Papers, No. 4. <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-wp-2022-4-final.pdf>.
- GEHRKE, E.–HARTWIG, R. [2018]: Productive effects of public works programs: What do we know? What should we know? *World Development*, Vol. 107. 111–124. o. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.02.031>.
- HAJDU MIKLÓS–MAKÓ ÁGNES–NÁBELEK FRUZZSINA–NYÍRÓ ZSANNA [2017]: A munkapiaci szakpolitika eszközei (2015. május–2016. március). Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2016. MTA KRTK KTI, Budapest, 183–196. o. <https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2017/12/MunkaeropiatiTukor2016.pdf>.
- HEINRICH, C. J.–MUESER, P. R.–TROSKE, K. R.–JEON, K.-S.–KAHVECIOGLU, D. C. [2012]: Do Public Employment and Training Programs Work? *IZA Journal of Labor Economics*, Vol. 2. No. 6. 1–23. o. <https://doi.org/10.1186/2193-8997-2-6>.
- IMBERT, C.–PAPP, J. [2015]: Labor Market Effects of Social Programs: Evidence from India's Employment Guarantee. *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 7. No. 2. 233–263. o. <https://doi.org/10.1257/app.20130401>.
- KÁLMÁN JUDIT [2015]: A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai. Megjelent: *Fazekas Károly–Varga Júlia* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 42–58. o. http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/egyben.pdf.
- KLUEVE, J. [2016]: A review of the effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean. ILO Research Department Working Paper, No. 9. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@inst/documents/publication/wcms_459117.pdf.

- KOLTAI LUCA–BÖRDŐS KATALIN–CSOBA JUDIT–HERCZEG BÁLINT–HAMZA ESZTER–MEGYESI BOLDIZSÁR–NÉMETH NÁNDOR–RÁCZ KATALIN–SZABÓ DOROTTYA–VÁRADI MÓNIKA–VARGA ESZTER–VIRÁG TÜNDE [2018]: A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra. Hétfő Kutatóintézet, Budapest, https://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/f/fc/42000/BM_k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s_Tanulm%C3%A1ny_20180928-merged.pdf.
- KÖLLŐ JÁNOS [2015]: Közmunkások a legális munkaerőpiacon. Megjelent: *Fazekas Károly–Varga Júlia* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 111–117. o. http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/egyben.pdf.
- KULINYI MÁRTON [2013]: Közfoglalkoztatási ismeretek. Módszertani kézikönyv gyakorlati és elméleti alkalmazóknak. Esély Labor Egyesület, Budapest.
- LANGA, M.–ORTIZ, J. T.–MATABOGE, P.–VICKY TALBOT, V.–MNCINA, B. [2019]: Global Comparative Analysis of Public Employment Programmes: Strengths and limitations. Centre for the Study of Violence and Reconciliation.
- MÓD PÉTER [2013]: Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök legfontosabb létszámadatai 2013-ban. Nemzeti Munkaügyi Hivatal. Kutatási és Elemzési Főosztály, Budapest.
- MOLNÁR GYÖRGY–BAKÓ TAMÁS–CSERES-GERGELY ZSOMBOR–KÁLMÁN JUDIT–SZABÓ TIBOR [2014]: A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés. MTA KRTK KTI. https://www.researchgate.net/publication/281966945_A_munkaeropiac_peremen_levok_es_a_koltsegvetes_Those_at_the_Periphery_of_the_Labour_Market_vis-a-vis_the_Hungarian_Central_Budget.
- O’LEARY, C. J. [1997]: A net impact analysis of active labour programmes in Hungary. *Economics of Transition and Institutional Change*, Vol. 5. No. 2. 453–484. o. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0351.1997.tb00025.x>.
- SZABÓ LAJOS TAMÁS [2019]: The Effect of Tightness on Wages at the Regional Level in Three Central European Countries. MNB Working Papers, No. 4. <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-wp-2019-4-final.pdf>.
- TCHERNEVA, P. R. [2013]: Beyond Full Employment: What Argentina’s Plan Jefes Can Teach Us about the Employer of Last Resort. Megjelent: *Murray, M. J.–Forstater, M.* (szerk.): *Employment Guarantee Schemes*. Palgrave Macmillan, New York, 79–102. o. https://doi.org/10.1057/9781137313997_4.
- VODOPIVEC, M. [1999]: Does the Slovenian Public Work Program Increase Participants’ Chances to Find a Job? *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27. No. 1. 113–130. o. <https://doi.org/10.1006/jcec.1998.1574>.

Függelék

F1. ábra

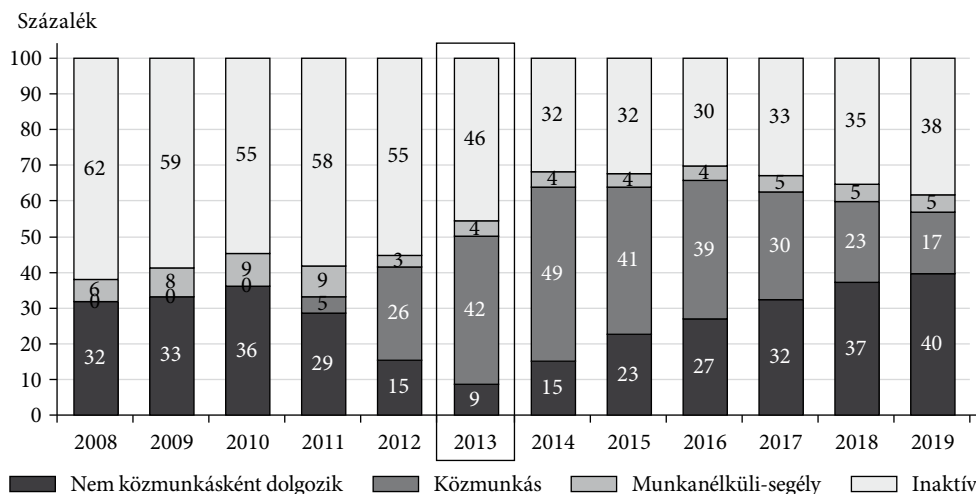
A 2012. évi 24–57 éves közmunkások munkatörténete



Megjegyzés: az ábrán annak a 99 009 főnek a munkapiaci státusza látható, aki 24–57 év közötti volt, és legalább egy napot közmunkásként dolgozott 2012-ben. Mivel nem mindenki dolgozott 2012-ben 365 napot közmunkásként, ezért lehetséges, hogy 2012-ben van a közmunkás-státuson kívül más típusú megfigyelés is.

F2. ábra

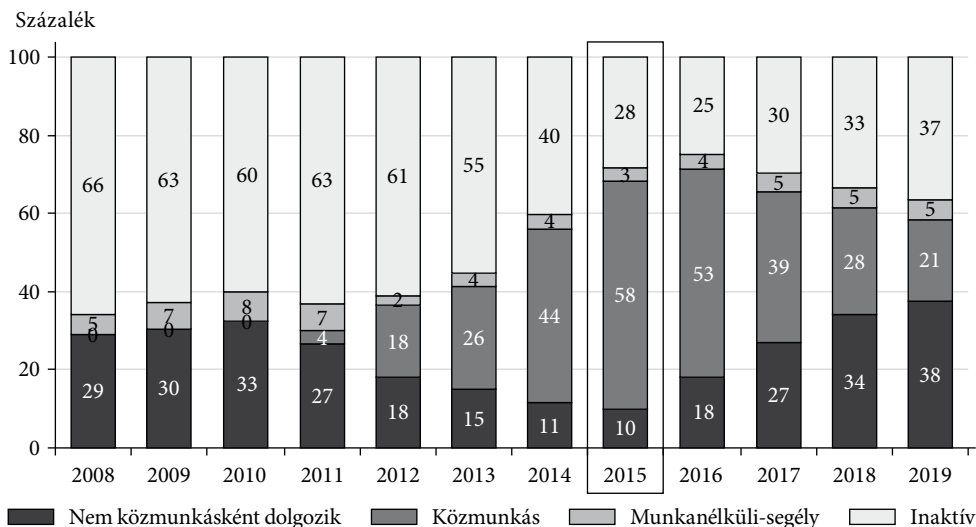
A 2013. évi 24–57 éves közmunkások munkatörténete



Megjegyzés: az ábrán annak a 143 396 főnek a munkapiaci státusza látható, aki 24–57 év közötti, és legalább egy napot közmunkásként dolgozott 2013-ban. Mivel nem mindenki dolgozott 2013-ban 365 napot közmunkásként, ezért lehetséges, hogy 2013-ban van a közmunkás-státuson kívül más típusú megfigyelés is.

F3. ábra

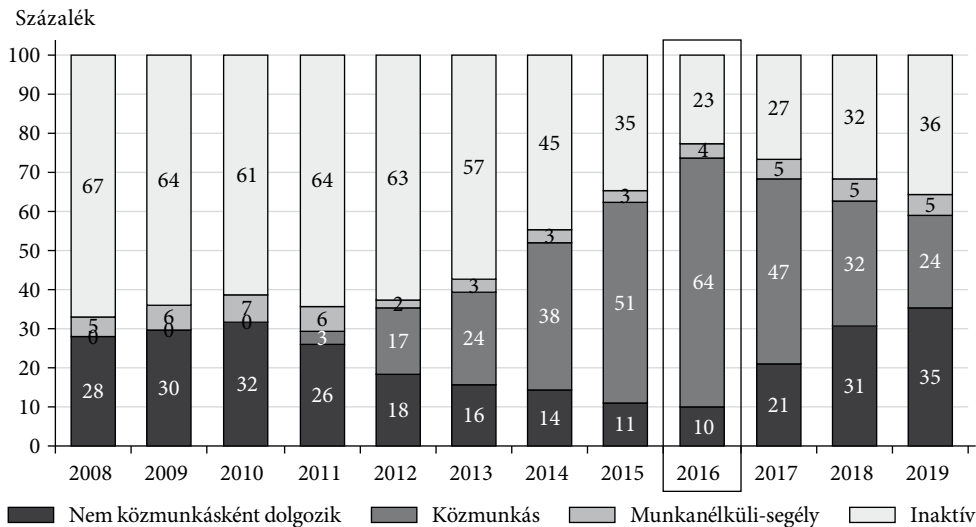
A 2015. évi 24–57 éves közmunkások munkatörténete



Megjegyzés: az ábrán annak a 155 890 főnek a munkapiaci státusza látható, aki 24–57 év közötti, és legalább egy napot közmunkásként dolgozott 2015-ben. Mivel nem mindenki dolgozott 2015-ben 365 napot közmunkásként, ezért lehetséges, hogy 2015-ben van a közmunkás-státuson kívül más típusú megfigyelés is.

F4. ábra

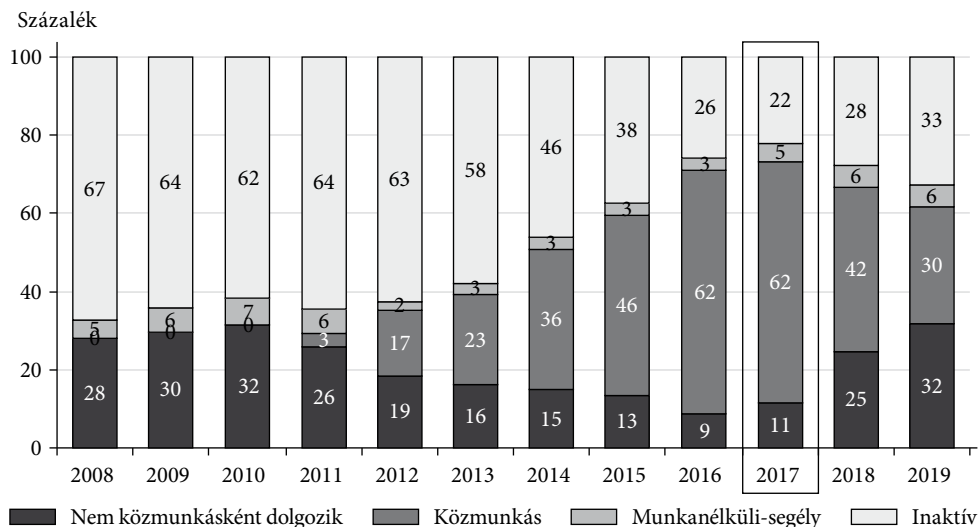
A 2016. évi 24–57 éves közmunkások munkatörténete



Megjegyzés: az ábrán annak a 152 236 főnek a munkapiaci státusza látható, aki 24–57 év közötti, és legalább egy napot közmunkásként dolgozott 2016-ban. Mivel nem mindenki dolgozott 2016-ban 365 napot közmunkásként, ezért lehetséges, hogy 2016-ban van a közmunkás-státuson kívül más típusú megfigyelés is.

F5. ábra

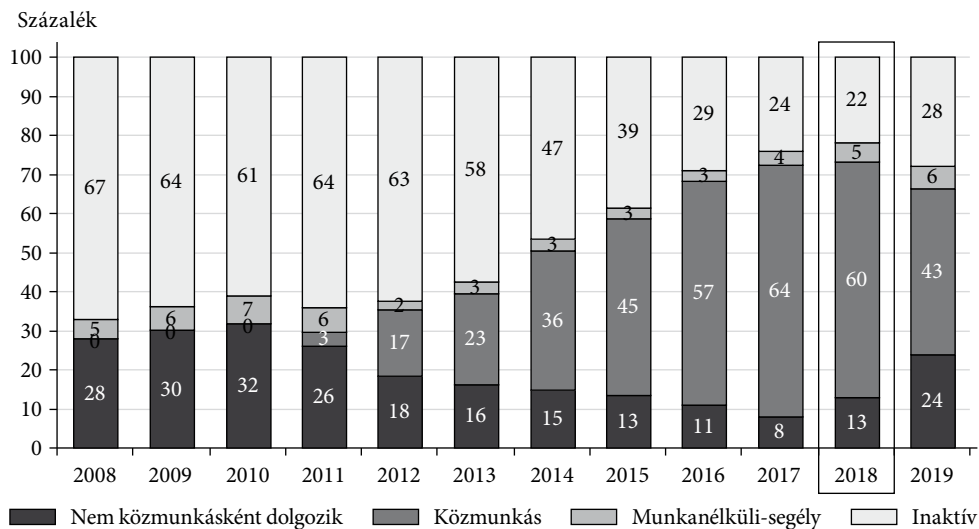
A 2017. évi 24–57 éves közmunkások munkatörténete



Megjegyzés: az ábrán annak 129 681 főnek a munkapiaci státusza látható, aki 24–57 év közötti, és legalább egy napot közmunkásként dolgozott 2017-ben. Mivel nem mindenki dolgozott 2017-ben 365 napot közmunkásként, ezért lehetséges, hogy 2017-ben van a közmunkás-státuson kívül más típusú megfigyelés is.

F6. ábra

A 2018. évi 24–57 éves közmunkások munkatörténete



Megjegyzés: az ábrán annak 99 696 főnek a munkapiaci státusza látható, aki 24–57 év közötti, és legalább egy napot közmunkásként dolgozott 2018-ban. Mivel nem mindenki dolgozott 2018-ban 365 napot közmunkásként, ezért lehetséges, hogy 2018-ban van a közmunkás-státuson kívül más típusú megfigyelés is.

Az adatbázis előállítás

A MÁK adatbázisában az anonimizált személyi azonosító mellett a munkaviszony kezdő és záró dátuma is megtalálható. 2012-től kezdve jellemzően havi bontásban, vagyis arról a személyről, aki rendelkezik főállással, és év közben nem váltott munkahelyet, 12 megfigyelés van az adatbázisban.

Az adatbázis előállításához 2012 és 2019 között kiválogattuk azokat az egyéneket, akik legalább egy napig közmunkások voltak. Azokra a napokra, ahol nem volt megfigyelés, vagyis nem fizettek az egyének után nyugdíjjárulékot, mesterségesen létrehoztuk az alkalmazás minősége változó alatt az inaktív állapotot. Mivel az adatbázis a feketefoglalkoztatottságot nem tartalmazza, így lehetnek olyan inaktívak, akik valójában dolgoztak. A vizsgált időszakban az illegális foglalkoztatottság 8–12 százalék körül alakult (*Filep-Mosberger-Reiff [2022]*). Így a tanulmányban bemutatott elhelyezkedési arányok alsó becslésnek tekinthetők.

Mivel a MÁK adatbázisában minden munkaviszony megtalálható, így ha valakinek a főállásán kívül mellékállása is van, előfordulhat, hogy egy évben 365 napnál többet dolgozik. Ezt a halmozódást elkerülendő, kiszűrtünk minden, a főállással egy időben végzett mellékállást. Főállásnak azt tekintettük, ahol legmagasabb a jövedelme, és azokat a megfigyeléseket elhagytuk, amelyek a legnagyobb jövedelmű állással párhuzamosak.