

2.3. A KÖZFoglalkoztatás A Munkaügyi Rendszerben, 2011–2013 – Alapvető Tények

CSERES-GERGELY ZSOMBOR & MOLNÁR GYÖRGY

A közfoglalkoztatás – mind a ráfordítást, mind a részt vevők számát tekintve – a 2010 utáni időszak legfontosabb foglalkoztatáspolitikai jellegű programja. 2015-re a kormány 270 milliárd forint költségvetési támogatás mellett átlagosan 200 ezer ember közfoglalkoztatását irányozta elő.

2015. március 25-én megnyílt a kormány közfoglalkoztatási portálja,¹ amely 2013 elejétől kezdődően közöl – többek között – alapvető statisztikai adatokat is. A program fontos jellemzőivel kapcsolatban azonban egyrészt a lefedett időszak, másrészt az alkalmazott fogalomkör miatt több esetben is hiányérzet merülhet fel bennünk. Ezt az érzést erősítheti a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzés, illetve a többi aktív munkapiaci program irányításának és a rájuk vonatkozó kormányzati adatközlésnek a szétválasztása is.

A korábbi időszakokról két rendszeres forrás érhető el nyilvánosan (lásd erről a 2.2. alfejezetet is). Az egyik a 2014. december 31-ével megszűnt Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) kiadványa az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök létszámadatairól (*Tajti*, 2012, *Mód*, 2013), a másik a Központi Statisztikai Hivatalnak Keresetek (korábban Létszám és keresetek) címmel megjelenő gyorstájékoztatójának utolsó oldalain közölt táblázat.² Az NMH kiadványa viszonylag részletesen, de kizárólag az érintett létszám (pontosabban: nettó érintett létszám) sajátos fogalmát használja. A KSH kiadványa ugyan az átlagos havi állományi létszám fogalmát alkalmazza, de a számba vettek köre még 2011 után is minden évben más, ami az összehasonlíthatóságot erősen korlátozza. A KSH-adatok a közelmúltban új szerkezetben, 2013-ig visszamenőleg megjelentek a Stadat tájékoztatási adatbázisban is.

A magyar közfoglalkoztatás 2011–2013 közötti átlagos állományi létszámáról időben konzisztens adatok *Molnár és szerzőtársai* (2014), illetve *Cseres-Gergely–Molnár* (2014) tanulmányokban jelentek meg először. Ebben az írásban a közfoglalkoztatást tágabb nézőpontból, a munkanélkülieknek a munkaügyi rendszerben bejárt – lehetőség szerint a nyílt piacon végzett munka felé haladó – ügyfélútja részeként vizsgáljuk. Számításainkat az MTA KRTK Adatbankjában található, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) által rendelkezésünkre bocsátott, elemi adatállomány alapján végeztük el.

A következőkben először ezt az adatállományt mutatjuk be, ismertetve az adatfeldolgozás fontosabb részleteit is. Ezután azt vizsgáljuk, hogy a munkaügyi rendszerben megfordulók milyen arányban vettek részt az egyes prog-

¹ kozfoglalkoztatatas.kormany.hu.

² ksh.hu/keresetek.

ramokban. Ennek során különböző, a munkaügyi rendszerhez viszonyított állapotokat különböztetünk meg (csak regisztrált, valamilyen programban vesz részt, a rendszeren kívül van éppen). Ezeknek az állapotoknak egy adott sorrendjét szekvenciának nevezzük. A fejezet befejező része a leggyakoribb szekvenciákat és azok legfontosabb jellemzőit tekinti át.

Az MTA KRTK munkaügyi mikroadatbázisa és az adattisztítás folyamata

A mikroadatbázis fő jellemzői

A vizsgálathoz a már megszűnt Nemzeti Munkaügyi Hivatalban működtetett Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis (Foka) egyedi adatait használtuk fel.³ Az adatbázis rendelkezésünkre bocsátott része a 2011. január 1. és 2013. december 31. közötti időszakra vonatkozóan tartalmazza a nyilvántartott álláskeresőket, a közfoglalkoztatásban és egyéb munkapiaci programokban részt vevőket, valamint az álláskeresői járadékban, illetve foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők elemi adatbázisát.

Az adatállományok epizódalapúak. Epizódon egy ember adott időszakra vonatkozó munkaügyi eseményét értjük. Egy epizódot négy információ határoz meg: a szóban forgó személy (néhány személyes adattal), az epizód kezdő és záró időpontja, valamint jellege (nyilvántartási, közfoglalkoztatási, képzési és egyéb program, illetve támogatás formája). Különböző paraméterű epizódokat különbözőknek tekintünk akkor is, ha időben egymáshoz kapcsolódnak. Epizódok közötti átfedés csak a nyilvántartási epizódok és egyes programok között lehetséges.

A személyeket az adatvédelmi szabályoknak megfelelően mesterséges kód azonosítja, a következő személyes adatokat ismerjük: nem, korcsoport, iskolai végzettség, lakóhely települése. Azok esetében, akik 2011. január elsején már benne voltak valamelyik nyilvántartásban, ismerjük az éppen folyamatban lévő epizód korábbi kezdő időpontját. Mivel a közfoglalkoztatás rendszere 2011. január elsején teljesen átalakult, ezért ebben az esetben nincs korábbról áthúzódó epizód.

Mivel a foglalkoztatottaknak az adóhatóságnál vezetett nyilvántartása (korábbi nevén egységes magyar munkaügyi adatbázis (EMMA) lásd erről a nyilvántartásról a 2.2. alfejezetet) adatai nem állnak rendelkezésünkre, ezért – a közfoglalkoztatást 180 nappal követő monitorozás kivételével, amiről részletesen a 2.6. alfejezetben lesz szó – nem tudjuk, hogy aki kikerült a munkaügyi rendszerből, az foglalkoztatott-e, vagy sem. A támogatásokra vonatkozó szabályok következtében valószínű, hogy a ki-, majd visszakérülők többsége közben dolgozott, de ez nem biztos. A kikerülők többsége esetében, akik a vizsgált időszakban nem kerülnek vissza a munkaügyi rendszerbe, még ennyit sem feltételezhetünk.

³ Ezúton mondunk köszönetet az NMH Kutatási és Elemzési Főosztálya munkatársai, *Tajti József* főosztályvezető és kollégái *Kicsi Attila*, *Mód Péter*, *Németh Miklós* és *Papp János* segítségéért.

Az adatállomány konzisztenciájának javítása

A közfoglalkoztatottak elvben kikerülnek a munkaügyi nyilvántartásból, majd a közfoglalkoztatás befejeztével automatikusan visszakerülnek oda. Az esetek döntő többségében a munkanélküli-regiszter nem követte ezt a folyamatot, a közfoglalkoztatottakat is munkanélküliként tartotta nyilván. Ezt a kettőződést kijavítottuk.

Hasonló a helyzet számos más aktív program esetében is. Az aktív munkapiaci programok közül a képzésben,⁴ valamint a közhasznú munkavégzés támogatásában részt vevők benne maradnak a nyilvántartásban, míg a következő programok résztvevői nem: bér- vagy bérköltség támogatás, vállalkozóvá válási támogatás, szakképzettséggel rendelkező pályakezdők munkatapasztalat szerzésének támogatása, lakhatási támogatás, rendelkezésre állási támogatásra jogosultak foglalkoztatásának támogatása, helyközi utazási támogatás. (Az egyes programok 2011. és 2012. évi létszámadatairól összefoglaló táblázatot közöl *Molnár és szerzőtársai*, 2014, 72. o.) Ha szükséges volt, akkor itt is korrigáltuk az ellentmondásokat.

Néhányszor előfordult, hogy (akár közfoglalkoztatási, akár más jellegű) programok vagy nyilvántartási epizódok is átfedték egymást időben. Ez minden bizonnyal annak a következménye, hogy a korábbi programot elfelejtették kivezetni a nyilvántartásból. Az egymást átfedő vagy hézagmentesen érintkező nyilvántartási epizódokat egyesítettük. Az egymást időben átfedő programok esetében a korábban kezdődött a későbbi kezdetekor lezártuk. Ezek a változtatások az összes epizód kevesebb mint 1 százalékát érintették.

Fontos döntési kérdés volt, hogy mit tegyünk az egymást nagyon rövid idővel (akár csak egy-két nappal) követő programokkal. Ilyenből valamivel több, néhány százaléknyi volt. Felmerült annak a lehetősége, hogy ezeket is vonjuk össze. A részletes elemzés azonban azt mutatta, hogy ilyenkor nem nyilvántartási hibáról, hanem valóban eltérő tulajdonságú programokról van szó. Legfeljebb az fordulhatott elő, hogy a két program közötti szünet valójában hosszabb volt, de a korábbit nem zárták le időben, ezzel azonban nem tudunk mit kezdeni. A technikai jellegűnek tűnő döntés befolyásolhatja a közfoglalkoztatásból (vagy más programból) a nyílt piacra történő kilépés arányait.

Egy példával illusztrálva: egy közfoglalkoztatási epizód lezárta után egy nappal indul egy új, ami több mint fél évig tart, majd az illető elhelyezkedik a nyílt munkapiacon. Az első epizód befejeződése után 180 nappal, az értékelés időpontjában a szóban forgó személy nem a nyílt munkapiacon dolgozik, a második után igen: 50 százalékos elhelyezkedési arányt kapunk. Ha összevonjuk a két epizódot, akkor az értékelésre csak a második epizód után kerülne sor, ekkor 100 százalék lesz ez az arány. Mivel valódi döntési kérdés az, hogy valaki az első epizód után belép-e egy új közfoglalkoztatási programba, ezért döntöttünk mi is úgy, hogy nem vonjuk össze az egymást rövid idővel követő epizódokat.

⁴ A közfoglalkoztatottak képzésének és a munkaadón keresztüli képzési támogatásnak a kivételével.

A közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszer keretében

A 2011. január 1-jétől 2013. december 31-ig terjedő időszakban összesen közel 1,8 millió fő volt hosszabb vagy rövidebb ideig kapcsolatban a munkaügyi rendszerrel (2.3.1. táblázat). Közülük egy kicsivel több, mint 1 millió fő (59 százalék) a három év során került a munkaügyi rendszerbe, a többiek már 2011. január elsején is ott voltak. Ha valaki a vizsgált időszak alatt – akár többször is – kikerült a munkaügyi rendszerből, majd visszakerült, akkor őt értelemszerűen csak egyszer vesszük számba. A munkaügyi rendszerrel való kapcsolat tágabb fogalom, mint a regisztrált munkanélkülieké, azt értjük alatta, hogy a következő három feltételből legalább egy teljesül (átfedések lehetségesek):

1. regisztrált munkanélküli,
2. közfoglalkoztatott,
3. más aktív munkapiaci program résztvevője.

2.3.1. táblázat: A munkaügyi rendszerben 2011 és 2013 között előfordulók száma és az egyes programokban érintettek részaránya

| | Létszám (ezer fő) | Részarány (százalék) |
|---|-------------------|----------------------|
| A munkaügyi rendszerben előfordulók száma | 1774 | 100,0 |
| Csak regisztrált | 1180 | 66,5 |
| Közfoglalkoztatás összesen | 449 | 25,3 |
| - képzés nélkül | 331 | 18,7 |
| - képzéssel | 118 | 6,7 |
| Nem közfoglalkoztatási program | 202 | 11,4 |
| Összesen ^a | 1831 | 103,2 |

^a Az összeg meghaladja a munkaügyi rendszerben előfordulók számát, illetve a 100 százalékot, mivel 57 ezer fő, ami 3,2 százalékpontnak felel meg, közfoglalkoztatásban és más programban is részt vett.

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy a munkaügyi rendszerbe kerülők foglalkoztatási pályafutásában – az előző szakaszban ismertetett korlátok között – milyen állapotok követték egymást. Ennek során, mivel fő célunk a közfoglalkoztatás elemzése, a többi aktív munkapiaci programot összevonva mutatjuk be. Összesen ötféle státust különböztetünk meg:

1. regisztrált munkanélküli, de nem vesz részt semmilyen programban (a továbbiakban őket röviden *csak regisztráltak* hívjuk),
2. közfoglalkoztatott, nem kap képzést,
3. közfoglalkoztatott és képzésben is részesül,
4. más aktív munkapiaci programban vesz részt,
5. a munkaügyi rendszeren kívül van, de a vizsgált hároméves időszak során volt a munkaügyi rendszeren belül, és ismét visszakerült.

A 2. és 3. státust alkalmanként összevonjuk.

A munkaügyi rendszerben megforduló 1,77 millió ember pontosan kétharmada semmilyen programban nem vett részt, egynegyede volt közfoglal-

koztatott valamikor a három év során, és valamivel több, mint egytizede vett részt valamilyen más programban (2.3.1. táblázat).

A közfoglalkoztatásban a vizsgált három évben részt vevő 450 ezer fő több mint negyede két évben is volt közfoglalkoztatott, valamivel kevesebb, mint negyede pedig rendszeres visszajáró, mindhárom évben részt vett a közfoglalkoztatásban (2.3.2. táblázat). A többi program esetében lényegében ugyanilyen a két évben is részt vevők aránya, a három év során ismételt valamilyen munkapiaci programban érintettek aránya viszont elenyésző.

2.3.2. táblázat: A programokban való részvétel évenkénti halmozódása, 2011–2013 (százalék)

| | Évenkénti részvétel | | | Összesen |
|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|----------|
| | Egy évben vett részt | Két évben vett részt | Mindhárom évben vett részt | |
| Közfoglalkoztatás | 48,6 | 28,1 | 23,3 | 100,0 |
| Más programok | 69,0 | 29,4 | 1,6 | 100,0 |

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

Az egyes éveket külön vizsgálva, azt látjuk, hogy a munkaügyi rendszerrel kapcsolatban lévők száma lényegében változatlan, csupán 2012-ben látunk a másik két évhez képest öt százalékkal magasabb értéket (2.3.3. táblázat).

2.3.3. táblázat: A munkaügyi rendszerben érintettek száma és az egyes programokban részt vevők évenkénti hányada, 2011–2013

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|---|---------|----------|---------|----------|---------|----------|
| | ezer fő | százalék | ezer fő | százalék | ezer fő | százalék |
| A munkaügyi rendszerben érintettek száma (ezer fő) | 1174 | | 1226 | | 1164 | |
| Az egyes programokban részt vevők száma és részaránya | ezer fő | százalék | ezer fő | százalék | ezer fő | százalék |
| Közfoglalkoztatás összesen | 236 | 20,1 | 234 | 19,1 | 315 | 27,0 |
| - képzés nélkül | 234 | 19,9 | 222 | 18,1 | 201 | 17,2 |
| - képzéssel | 2 | 0,2 | 13 | 1,0 | 114 | 9,8 |
| Nem közfoglalkoztatás programok | 81 | 6,9 | 85 | 7,0 | 101 | 8,7 |

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

A közfoglalkoztatásban részt vevők száma 2011 és 2012 között nem változott, 2013-ban viszont, a képzéssel kiegészített közfoglalkoztatásnak köszönhetően, jelentősen megnőtt. Részarányuk a munkaügyi rendszerben érintettek körében a korábbi kicsivel 20 százalék alatti értékről egynegyed fölé került. A képzéssel kiegészített közfoglalkoztatás korábban alig létezett. 2013-ban az egyéb programokban részt vevők száma és aránya is megnőtt, valószínű azonban, hogy ennek a növekedésnek egy része csak virtuális: míg ugyanis 2011-ben és 2012-ben a közfoglalkoztatásban is és más programban is ugyanazon az éven belül részt vevők hányada egy százalékpont alatt maradt, addig ez az érték 2013-ban megduplázódott (ezeket az értékeket nem tüntettük fel kü-

lön a táblázatban). Az elemi adatok részletesebb vizsgálata azt mutatta, hogy a képzéssel kiegészített közfoglalkoztatásban részt vevők egy része esetében kisebb-nagyobb időszakokat munkapiaci képzésként tartottak nyilván. Ezekben az esetekben nagy valószínűséggel valójában folyamatosan ugyanarról a programról volt szó.

A munkaügyi rendszerben összesen eltöltött napok száma a vizsgált három évben lényegében nem változott (2.3.4. táblázat). A munkaügyi rendszerben töltött napok nem egészen ötöde esetében vettek részt az érintettek valamilyen programban. A programokban töltött napok aránya a három év alatt, elsősorban a közfoglalkoztatásnak köszönhetően, 14-ről 23 százalékra növekedett. A közfoglalkoztatáson belül a képzéses közfoglalkoztatásban töltött napok aránya kevésbé nőtt, mint a munkaügyi rendszerben érintetteké. A nem közfoglalkoztatási programokra fordított napok száma és aránya kismértékben nőtt.

2.3.4. táblázat: A munkaügyi rendszerben töltött napok száma és megoszlása, 2011–2013

| | 2011 | 2012 | 2013 | Összesen |
|--|-------|-------|-------|----------|
| A munkaügyi rendszerben töltött napok száma (millió) | 263 | 266 | 266 | 795 |
| Megoszlás (százalék) | | | | |
| Csak regisztrált | 85,7 | 80,2 | 77,0 | 80,9 |
| Közfoglalkoztatás összesen | 10,5 | 15,5 | 18,3 | 14,8 |
| - képzés nélkül | 10,4 | 15,3 | 15,6 | 13,8 |
| - képzéssel | 0,0 | 0,3 | 2,7 | 1,0 |
| Nem közfoglalkoztatási programok | 3,9 | 4,3 | 4,6 | 4,3 |
| Összesen | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| A munkaügyi rendszeren kívüli/belüli napok aránya (százalék) | 16,5 | 24,6 | 13,1 | 18,1 |

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

A munkaügyi rendszeren kívül töltött napok aránya torzító mutató, mivel a két szélső évben szükségszerűen kisebb értéket mutat, mint a középsőben. 2011 esetében nincsenek benne azok, akik 2010-ben benne voltak a munkaügyi rendszerben, később visszakérültek, de az év elején éppen azon kívül voltak. Szimmetrikusan hasonló a helyzet 2014-gyel is. Két okból egészítettük ki mégis a 2.3.4. táblázatot a munkaügyi rendszeren kívül töltött napok arányával. A 2012-re vonatkozó érték azt mutatja, hogy a munkaügyi rendszerben érintettek a rendszerben eltöltött időtartamhoz viszonyítva, annak mintegy negyed részében a rendszeren kívül vannak. Mivel vannak olyanok, akik egész évben a munkaügyi rendszerben vannak, így a ténylegesen oda-vissza ingázók esetében a kint lét aránya ennél jóval magasabb. Ennek részletesebb bemutatására később még visszatérünk.

Érdeemes továbbá megfigyelni, hogy 2013-ban relatíve kevesebb napot töltöttek a munkaügyi rendszeren kívül, mint 2011-ben, holott az előbb ismer-

tetett torzító tényező önmagában szimmetrikus. A szint tehát ekkor nem érdekes, de a két hányad közötti különbség igen. Ez az eltérés minden bizonnyal a közmunkában töltött idő növekedésének a következménye.

A közfoglalkoztatásban való részvétel átlagos időtartama a 2011. évi nem egészen négy hónapról 2012-ben közel hat hónapra nőtt (2.3.5. táblázat). Mivel az érintettek száma a két év között nem nőtt (2.3.3. táblázat), így a közfoglalkoztatásban töltött napok számának előbb bemutatott növekedése a közfoglalkoztatás átlagos időtartama meghosszabbodásának a következménye. Ez az időtartam 2013-ban kismértékben csökkent, de továbbra is öt hónap fölött maradt. A közfoglalkoztatásban érintettek a vizsgált három évben átlagosan egy kicsit kevesebb, mint kilenc hónapot töltöttek ebben a programformában.

2.3.5. táblázat: A programrészvétel átlagos hossza, 2011–2013 (napok száma)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2011-2013 |
|----------------------------|------|------|------|-----------|
| Közfoglalkoztatás összesen | 117 | 177 | 155 | 262 |
| - képzéssel | 35 | 53 | 62 | 66 |
| Más programok | 126 | 133 | 123 | 168 |

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

A többi munkapiaci programban való részvétel átlagos hossza mindhárom évben négy hónap körül mozgott. A többszöri részvétel miatt a három év során összesen átlagosan 5,6 hónapot töltöttek ezekben a programokban.

A közfoglalkoztatás keretében folytatott képzések időtartama 2013-ban átlagosan mintegy két hónap volt. Ehhez a tényhez két értelmező megjegyzést is hozzá kell fűznünk. Tekintettel arra, hogy ez a program a 2013. december elején kezdődő téli közfoglalkoztatás keretében indult igazán be (lásd erről a 2.8. alfejezetet), maguknak a programoknak az időtartama hosszabb, de a 2014-re vonatkozó adatokat nem ismerjük. Másrészt viszont 2013-ra csak egy hónap esik a képzéssel egybekötött téli közfoglalkoztatásra (lásd erről később a 2.3.2. ábrát). A 66 napos átlag úgy jön ki, hogy az év során vannak fél- vagy akár egyéves közfoglalkoztatás keretében végzett képzésben részt vevők is.

Az átlagos állományi létszámok

2011 és 2012 között nem változott a munkaügyi rendszerben lévők átlagos száma, és lényegében stagnált az egyéb (nem közfoglalkoztatotti) programokban résztvevők is. Átrendeződést a közfoglalkoztatás okozott, az abban részt vevők számának növekedése mértékében csökkent a programokban való részvétel nélküli regisztráltak száma (2.3.6. táblázat). Míg 2011-ben 2,7-szer annyian vettek részt közfoglalkoztatásban, mint más munkapiaci programokban, addig 2013-ra ez az arány 3,9-szeresre változott.

2011-ben a teljes létszám több mint fele napi négy órában volt közfoglalkoztatott. Ez a közfoglalkoztatási típus 2012-től megszűnt, csak a hat- és a nyolcórás foglalkoztatást maradt meg, ez utóbbi erős túlsúlyával. Így a három év so-

rán a teljes munkaidejűre átszámított egyenértékes létszám tekintetében 2011 és 2012 között sokkal nagyobb volt a növekedés (2.3.6. táblázat utolsó sora).

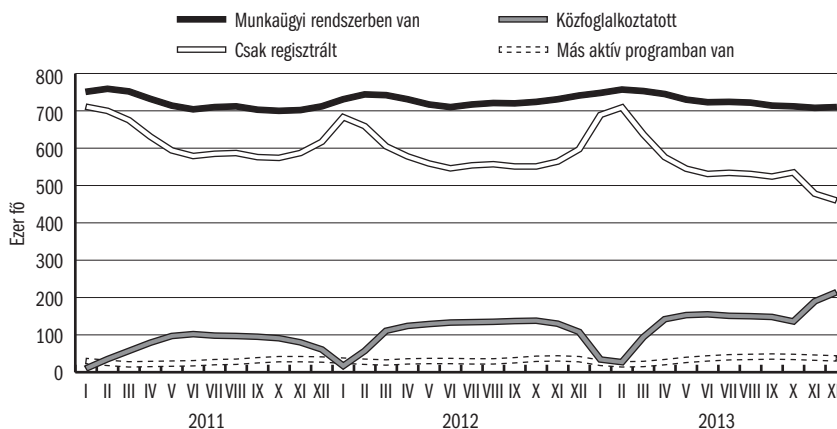
2.3.6. táblázat: Átlagos éves állományi létszámok a munkaügyi rendszerben, 2011-2013 (ezer fő)

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|
| Csak regisztrált | 618 | 584 | 562 |
| Közfoglalkoztatás összesen | 75 | 113 | 133 |
| - képzés nélkül | 75 | 111 | 114 |
| - képzéssel | 0 | 2 | 19 |
| Nem közfoglalkoztatás programok | 28 | 31 | 34 |
| Összesen | 721 | 728 | 729 |
| Teljes munkaidejű egyenértékes létszám a közfoglalkoztatásban | 54 | 108 | 128 |

Forrás: Saját számítás a munkaügyi adatbázis alapján.

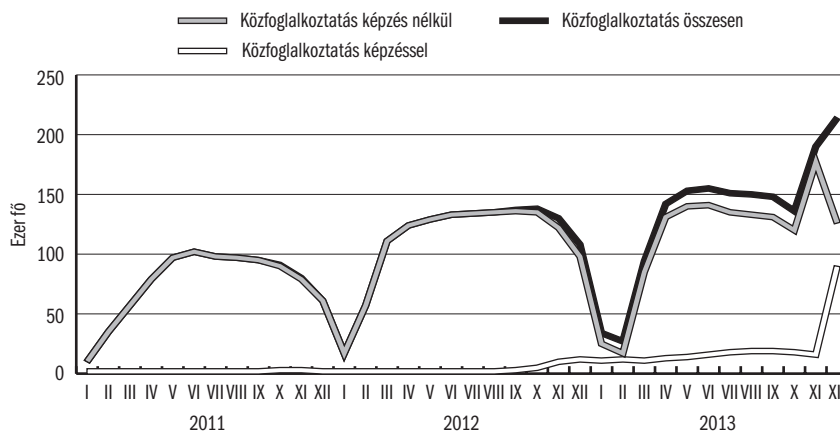
Az éveshez hasonló képet mutatnak a havi adatok is (2.3.1. ábra). A munkaügyi rendszerben lévők száma szezonális ingadozásoktól eltekintve lényegében stagnál, a programokban résztvevőké hullámzás nélkül minimálisan nő. Ebből következően a csak regisztráltak és a közfoglalkoztatottak állománya pontosan egymás tükörképei. A közfoglalkoztatottak esetében 2011 és 2012 végén igen erős a szezonális visszaesés. Ezt a 2013. év végi téli közfoglalkoztatás kiküszöböli.

2.3.1. ábra: Átlagos havi állományi létszámok a munkaügyi rendszerben (ezer fő)



A képzéssel együtt vagy többnyire képzés formájában megvalósuló közfoglalkoztatás aránya már 2012 végén növekedni kezdett, majd 2013 novemberében hirtelen megugrott. Ez az emelkedés csak kisebb részben a képzés nélküli közfoglalkoztatás rovására valósult meg, nagyobb részt nettó növekedést jelentett (2.3.2. ábra).

2.3.2. ábra: Közfoglalkoztatás képzéssel és képzés nélkül, havi adatok (ezer fő)



Jellemző pályák a munkaügyi rendszerben

A szekvencia fogalmának definiálása

A munkaügyi rendszerbe kerülve a többség először egyszerűen csak regisztrált munkanélküli lesz. Egy idő után vagy kikerül a rendszerből, vagy valamilyen formájú „kezelésben” részesül: közfoglalkoztatottá válik, vagy valamilyen más aktív munkapiaci programban vesz részt. A program végeztével vagy kikerül a rendszerből, vagy ismét csak regisztrált munkanélküli lesz. A kikerülők is időnként visszakerülnek.

Ebben az alfejezetben a tipikus munkaügyi rendszerbeli pályafutásokat vizsgáljuk a 2011 és 2013 közötti időszakban. A kétféle közfoglalkoztatást összevonva, ahogy eddig is, négyféle státust különböztetünk meg. A négy státushoz betűjeleket rendelünk:

R = regisztrált munkanélküli,

K = közfoglalkoztatott,

P = valamilyen más programban vesz részt,

O = éppen a munkaügyi rendszeren kívül van, de korábban benne volt, és később visszakerül.

Egy, a munkaügyi rendszerbe kerülő személy pályafutását a napi állapotainak sorozata írja le. *Teljes szekvenciának* a 2011 és 2013 közötti 1096 napnak megfelelő 1096 betűjelből álló sorozatot nevezünk. Ez kezelhetetlen hosszúságú volna, ezért az azonos státusban eltöltött napokat összevonjuk. Az így kapott, az egyes epizódokból álló sorozatot nevezük *szekvenciának*. Ha valaki például először regisztrált munkanélküli, majd munkapiaci képzés után kikerül a rendszerből (például munkát kap), de egy idő után visszakerül, újból regisztrál, majd közfoglalkoztatott lesz, akkor munkaügyi pályafutását a következő szekvencia írja le: $R-P-O-R-K$. Az egyes szekvenciáknak az vet véget, ha valaki végleg kikerül a munkaügyi rendszerből, vagy elérjük a

rendelkezésünkre álló adatállomány záró időpontját. Ez az ábrázolás csak az epizódok sorrendjét veszi figyelembe, a hosszukat nem, de egyes esetekben az időtartam kérdésére is kitérünk majd.

További egyszerűsítést jelent, ha csak azt vizsgáljuk, hogy az adott pályafutás milyen epizódokból áll, de a sorrendjüket nem vesszük figyelembe. A fenti szekvencia például a következő epizódokból áll: *KOPR*. Most ábécésorrendben írtuk fel az egyes elemeket, és a szekvenciáktól való megkülönböztetés érdekében az egyes epizódok közé nem tettünk kötőjelet.

A leggyakoribb szekvenciák

Az 1,8 millió fő munkaügyi pályafutását a vizsgált időszakban több mint 4000 különböző szekvencia írja le, az első 20 leggyakoribbat mutatjuk be a 2.3.7. táblázatban.⁵ Ezek az összes személy nem egészen 89 százalékát fedik le.

2.3.7. táblázat: A munkaügyi rendszerbeli pályafutást leíró leggyakoribb szekvenciák

| Sorszám | A szekvencia típusa | Létszám (ezer fő) | | Részarány (százalék) | |
|---------|---------------------|-------------------|------------------------------------|----------------------|------------------------------------|
| | | összes | jobbról nem cenzorált ^a | összes | jobbról nem cenzorált ^a |
| 1. | R | 899 560 | 688 849 | 50,72 | 65,06 |
| 2. | R-O-R | 212 808 | 144 599 | 12,00 | 13,66 |
| 3. | R-K-R | 69 554 | 35 801 | 3,92 | 3,38 |
| 4. | R-O-R-O-R | 52 271 | 31 824 | 2,95 | 3,01 |
| 5. | R-P | 46 200 | 29 616 | 2,60 | 2,80 |
| 6. | R-K | 41 747 | 2 806 | 2,35 | 0,27 |
| 7. | R-K-R-K-R-K | 34 600 | 321 | 1,95 | 0,03 |
| 8. | R-K-R-K-R | 33 576 | 11 539 | 1,89 | 1,09 |
| 9. | R-K-R-K | 29 841 | 855 | 1,68 | 0,08 |
| 10. | R-K-R-K-R-K-R-K | 24 256 | 107 | 1,37 | 0,01 |
| 11. | R-P-R | 22 385 | 13 895 | 1,26 | 1,31 |
| 12. | R-K-R-K-R-K-R | 21 007 | 4 160 | 1,18 | 0,39 |
| 13. | R-O-R-K | 14 770 | 581 | 0,83 | 0,05 |
| 14. | R-K-R-O-R | 14 439 | 7 141 | 0,81 | 0,67 |
| 15. | R-O-R-O-R-O-R | 12 794 | 5 703 | 0,72 | 0,54 |
| 16. | R-O-R-K-R | 12 224 | 6 133 | 0,69 | 0,58 |
| 17. | R-P-O-R | 10 608 | 6 146 | 0,60 | 0,58 |
| 18. | R-O-R-P | 9 123 | 3 945 | 0,51 | 0,37 |
| 19. | R-K-R-K-R-K-R-K-R-K | 7 989 | 26 | 0,45 | 0,00 |
| 20. | R-K-R-K-R-K-R-K-R | 6 293 | 1 227 | 0,35 | 0,12 |
| | 1-20. összesen | 1 576 045 | 995 274 | 88,85 | 94,00 |
| | Összes megfigyelés | 1 773 743 | 1 058 773 | 100,00 | 100,00 |

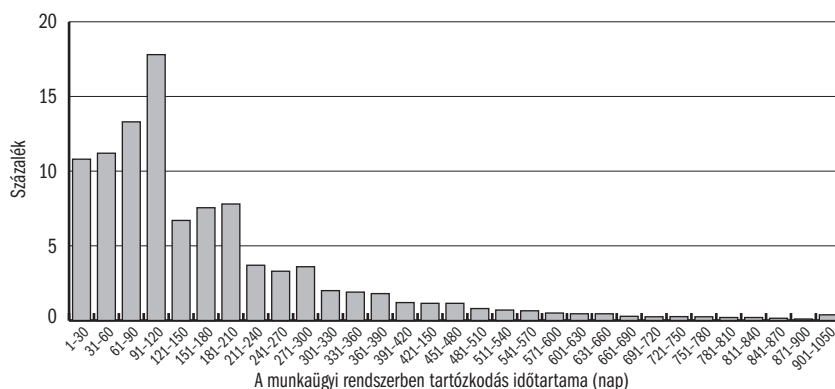
⁵ A szekvenciákkal kapcsolatos számításokat a Stata sq programcsomagjának parancsaival végeztük el. Szerzők: Ulrich Kohler, Magdalena Luniak és Christian Brzinsky-Fay.

^a A jobbról nem cenzorált értéken azt értjük, hogy 2013. december 31. előtt kikerült a munkaügyi rendszerből.

Forrás: Saját számítás.

Az esetek több mint felét azok teszik ki, akik bekerültek a regiszterbe, semmilyen programban nem vettek részt, és nem kerültek még egyszer vissza. Közülük azok epizódjának időtartamát mutatja be a 2.3.3. ábra, akik a vizsgált időszak folyamán léptek be és ki a rendszerből. A többség (53 százalék) az első 120 nap során kikerül. Érdekes, hogy a kilépési csúcs az álláskeresési járadék folyósítási időtartamának lejártá utáni napokban, a 92–94. napon van. Mintegy egyharmad azok aránya, akik még 180 nap után is a rendszerben vannak anélkül, hogy bármilyen programban részt vennének. Az egy éven túl ilyen módon a munkaügyi rendszerben lévők száma is meghaladja a 40 ezer főt.

2.3.3. ábra: A munkaügyi rendszerben tartózkodás időtartama azokra a végig csak regisztráltakra, akik 2011. január 1. után kerültek be és 2013. december 31. előtt kerültek ki (N = 485 794)



Visszatérve a szekvenciák vizsgálatára, a következő népes csoport azokból áll, akik a munkaügyi rendszeren kívülre kerültek a regiszterből, majd visszakerültek, de közben sem közfoglalkoztatásban, sem más programban nem vettek részt. Ez egyszer vagy többször is előfordulhat, lásd a 2., 4., 15. tételeket a 2.3.7. táblázatban. A regiszterben tartózkodás és a kint lét egyszeri vagy többszöri váltakozásából összesen a szekvenciák nem egészen 16 százaléka áll, ahogy azt a 2.3.8. táblázat 2. sorában láthatjuk. (Hangsúlyozzuk, hogy a 2.3.8. táblázatban – szemben a 2.3.7. táblázattal – az egyes kombinációkon belül az epizódok nem előfordulásuk sorrendjében, hanem ábécérendben vannak feltüntetve.)

A közfoglalkoztatásban érintett mintegy 450 ezer főből 70 ezren egyszer voltak közfoglalkoztatottak, majd ismét visszakerültek a regiszterbe ($R-K-R$). Mintegy 42 ezren vannak azok, akik a regisztráció után közfoglalkoztatottak lettek, és utána vagy kikerültek a munkaügyi rendszerből, vagy 2013 végén még közfoglalkoztatottak voltak ($R-K$: lásd a 2.3.7. táblázat 6. sorát). Alig 7 százalékuk az, aki közfoglalkoztatottként került ki a rendszerből, a többiek még benne vannak.

2.3.8. táblázat: Az egyes szekvenciákban szereplő epizódkombinációk és százalékos megoszlásuk (N = 1 173 743 fő)

| Sorszám | A szekvenciakombinációk típusa | Megoszlás (százalék) |
|----------|--------------------------------|----------------------|
| 1. | R | 50,72 |
| 2. | OR | 15,83 |
| 3. | KR | 15,59 |
| 4. | KOR | 6,48 |
| 5. | PR | 4,62 |
| 6. | OPR | 3,47 |
| 7. | KPR | 1,83 |
| 8. | KOPR | 1,39 |
| 9. | P | 0,04 |
| 10. | K | 0,02 |
| 11. | KP | 0,00 |
| 12. | KOP | 0,00 |
| 13. | KO | 0,00 |
| 14. | OP | 0,00 |
| Összesen | | 100,00 |

Megjegyzés: Az egyes szekvenciakombinációkon belül az epizódok ábécé-rendben vannak feltüntetve.

Forrás: Saját számítás.

Eltérő a helyzet az *R–P* szekvencia esetében. Viszonylag sokan, közel 30 ezren vannak azok, akik előbb regisztráltak voltak, majd egyszeri programrészvétel után kerültek ki a rendszerből.

A közfoglalkoztatást is tartalmazó szekvenciák

A 2.3.9. táblázat a közfoglalkoztatást tartalmazó epizódkombinációkat és azok megoszlását mutatja be 2.3.8. táblázatból. Csak közfoglalkoztatásból, vagy közfoglalkoztatásból és valamilyen programrészvételtől álló szekvencia lényegében nincs, a többség legalább egy rövid regisztrációs időszak után kerül a közfoglalkoztatásba. Négy érdemi típus van:

1. a leggyakoribb a regisztrálás és közfoglalkoztatás váltakozása;
2. az esetek mintegy negyedében ezt megszakítja a munkaügyi rendszeren kívül töltött egy vagy több időszak;
3. az esetek hét százalékában a közfoglalkoztatás mellett más programokban is részt vesznek;
4. az előzők mellett van munkaügyi rendszeren kívül töltött idő is.

A közfoglalkoztatásból történő végleges kilépés vizsgálata szempontjából különösen érdekes azoknak az esete, akik az időszak záró napján nincsenek benne a munkaügyi rendszerben. A három év során a munkaügyi rendszerben megfordult 450 ezer fő közül mindössze 100 ezer ilyen van (2.3.9. táblázat). A többiek esetében (a *KOR*, a *KOP* és *KOPR* típusba tartozók) is vannak olyan közfoglalkoztatási epizódok, amelyek után kikerültek a munkaügyi rendszerből, de 2013. december 31-én ismét benne vannak.

2.3.9. táblázat: A közfoglalkoztatást is tartalmazó epizódkombinációk megoszlása

| Sorszám | Az epizód típusa | Megoszlás (százalék) | |
|----------|------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| | | összes (N = 449 203) | jobbról nem cenzorált (N = 99 139) |
| 1. | KR | 61,55 | 58,59 |
| 2. | KOR | 25,60 | 29,41 |
| 3. | KPR | 7,24 | 6,58 |
| 4. | KOPR | 5,51 | 5,22 |
| 5. | K | 0,08 | 0,15 |
| 6. | KP | 0,01 | 0,01 |
| 7. | KOP | 0,01 | 0,02 |
| 8. | KO | 0,01 | 0,02 |
| Összesen | | 100,00 | 100,00 |

Forrás: Saját számítás.

Annak a *KR* típusba tartozó 58 ezer főnek, aki menet közben kikerült a rendszerből, csupán hét százaléka fejezte be itteni pályafutását közfoglalkoztatással, a többiek a regisztrált állapotból kerültek ki. Ennek a helyzetnek technikai oka is lehet, amire még visszatérünk. A típuson belül a legtöbben (62 százalék) egy *R-K-R* szekvencia után léptek ki, ezt követi az *R-K-R-K-R* szekvencia (20 százalék), majd az *R-K-R-K-R-K-R* (7 százalék). *R-K* típusú szekvencia után csupán nem egészen 5 százalék végez. Van olyan eset is, amikor tízszer lép valaki oda vissza kétféle állapot között.

A *KOR* típus aránya, vagyis azoké, akik a közfoglalkoztatási és csak regisztrációs epizódjaik közben voltak a rendszeren kívül is, valamivel nagyobb a végül kikerülők között, mint a teljes mintában. Úgy tűnik, hogy azok esetében, akik már voltak a munkaügyi rendszeren kívül, nagyobb az újabb kikerülés esélye. Ez a típus igen változatos, több mint 500 szekvencia tartozik bele. Két, viszonylag kiemelkedő forma van (ismét csak a jobbról nem cenzoráltak körében): *R-K-R-O-R* 24 százalékkal és *R-O-R-K-R* 21 százalékkal. Kevesebb mint 5 százalékuuk kerül ki a rendszerből közfoglalkoztatási epizód után.

A kisebb súlyú *KPR* típus esetében is 400 fölött van az egyes szekvenciák száma. A munkaügyi rendszerből való kikerülés az *R-K-R-P* szekvencia esetében a leggyakoribb, a *KPR* kategória több mint 20 százaléka tartozik ide. Valamivel 10 százalék fölötti a kikerülők között az *R-P-R-K-R* és az *R-K-R-P-R* szekvenciák aránya. A közfoglalkoztatással ellentétben viszonylag magas azok aránya, akik nem a regisztrációból, hanem a programból kerülnek ki.

Végül, az utolsó jelentősebb csoport azoké, akiknek mind a négyféle epizódban volt részük a pályájuk során. Itt értelemszerűen az előzőknél több a kombinációs lehetőség, jóval ezer feletti szekvencia tartozik ebbe a körbe, és nincs közöttük egyetlen kiemelkedő sem. A legtipikusabbak a hat és hét epizódból álló szekvenciák (epizódnak tekintve most a megszakítást is), az átlaghossz 7,6 szekvencia. Itt is az a helyzet, hogy összességében négyszer any-

nyian hagyják el a munkaügyi rendszert valamilyen más programból, mint a közfoglalkoztatásból.

Összességében, az összes, közfoglalkoztatást is tartalmazó, még 2013 utolsó napja előtt véget érő szekvenciát együtt vizsgálva azt látjuk, hogy 95 százalék esetében a *csak regisztrált* állapot az *utolsó epizód*, több mint 4 százalék esetében valamilyen *más program*, és alig több mint 0,5 százalék azok aránya, akik *közfoglalkoztatásból* hagyják el a munkaügyi rendszert. Ennek, ahogy korábban említettük, részben technikai oka van, egy lejárt közfoglalkoztatási epizód után automatikus a regiszterbe való visszakerülés, és egy esetleges munka találás esetén is ez jelenthet néhány napot. Valóban, a *K–R* végű szekvenciák 20 százaléka esetében az utolsó *R* epizód hossza legfeljebb három nap. Ennek az utolsó *R* epizódnak az átlagos hossza azonban nagyon magas, 170 nap, az esetek nagy többségében tehát nem merülhet fel, hogy a közfoglalkoztatás eredményeként kerül valaki ki.

A közfoglalkoztatást is tartalmazó szekvenciáknak a közfoglalkoztatási epizódok darabszáma szerinti megoszlását mutatja a 2.3.10. táblázat. A táblázat számai azt mutatják, hogy azok körében, akik – legalábbis a három vizsgált éven belül – végleg kikerültek a munkaügyi rendszerből, elsöprő többségben vannak a csupán egy vagy két közfoglalkoztatási epizóddal rendelkezők.

2.3.10. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok szekvencián belüli számának megoszlása

| Közfoglalkoztatási epizódok száma | Megoszlás (százalék) | |
|-----------------------------------|------------------------------------|--|
| | összes szekvencia (N = 449 203) | jobbról nem cenzorált (N = 449 139) |
| 1 | 44,1 | 68,2 |
| 2 | 23,7 | 21,5 |
| 3 | 18,0 | 7,4 |
| 4 | 9,8 | 2,2 |
| 5 | 3,2 | 0,6 |
| 6 | 0,9 | 0,1 |
| 7 | 0,3 | 0,0 |
| 8 | 0,1 | 0,0 |
| 9 | 0,0 | 0,0 |
| 10 | 0,0 | 0,0 |
| 11 | 0,0 | 0,0 |
| 12 | 0,0 | 0,0 |
| Összesen | 100,0 | 100,0 |

Forrás: Saját számítás.

Záró gondolatok

2011 és 2012 között összesen 1 millió 770 ezer ember fordult meg a munkaügyi rendszerben, közülük 1 millió 370 ezren 120 napnál hosszabban. Megle-

pően magas azoknak a száma, akik úgy töltenek el meglehetősen hosszú időt a munkaügyi rendszerben, hogy sem közfoglalkoztatásban, sem más aktív munkapiaci programban nem részesülnek. Közfoglalkoztatásban összesen 450 ezer ember vett részt, és közülük 100 ezren vannak, akik – legalábbis a három éven belül – végleg elhagyták a munkaügyi rendszert, a többiek vagy folyamatosan benne voltak, vagy átmeneti kint lét után visszakerültek.

A munkaügyi rendszerben befutott pálya, az egyes epizódok sorrendjének, hosszának elemzése arra utal, hogy *a közfoglalkoztatásból a rendszeren kívülre kerülés esélye kisebb, mint más programokból, és minél többször vesz részt valaki közfoglalkoztatásban, annál kisebb a valószínűsége, hogy kikerül a rendszerből.* Aki már volt a munkaügyi rendszeren kívül, de újra visszakerült, annak szintén nagyobbak tűnik az esélye arra, hogy megint kikerüljön. Hangsúlyozni kell, hogy itt jelenségek együtt járásáról és nem ok-okozati összefüggésekről van szó: az itt bemutatott tényekből önmagában még nem következik, hogy a közfoglalkoztatás rontja a kikerülési esélyeket, és nem fordított-e a helyzet, abból lesz közfoglalkoztatott, akinek nincs esélye a rendszerből kikerülni. Korábbi, hivatkozott kutatásaink, számos mikroelemzés és tereptapasztalat arra utal, hogy nem megalapozott azt gondolni, hogy a tartósan közfoglalkoztatottak nem tudnának értékteremtő munkát végezni, ha volna rá alkalmuk.

A 2.5. és 2.6. alfejezetekben még visszatérünk azokra a kérdésekre, hogy kiből lesz a közfoglalkoztatott, a 2.9. és 2.10. alfejezetekben pedig arra, hogy milyen tényezők függenek össze a nyílt munkapiacra kerülés lehetőségeivel. Az már az eddigiekből is bizonyosan látszik, hogy a munkaügyi rendszerben eltöltött előéletnek jelentős szerepe van.

Az a tény, hogy viszonylag sokan vannak olyanok, akik közfoglalkoztatás nélkül hosszú időt töltenek a munkaügyi rendszerben, lehetőséget teremthet a későbbiekben oksági következtetéseket is megalapozó összehasonlító elemzésekre.