

2.6. A KÖZFOGLALKOZTATÁSBA BELÉPŐK ÖSSZETÉTELE, 2011–2012*

CSERES-GERGELY ZSOMBOR

A közfoglalkoztatás legfontosabb deklarált célja, hogy elérje az általa megcélzott csoportot, és átmeneti munkalehetőséggel növelje annak foglalkoztathatóságát, ezért működésének legfontosabb mércéje e célok teljesülése. Ebben az alfejezetben azt írjuk le, hogy kik vesznek részt a közfoglalkoztatási programban, mennyire teljesül az első cél. Erről 2013–2014-re vonatkozóan ad információt a Közfoglalkoztatási Portál adatgyűjteménye, 2012-re és 2013-ra pedig (*Mód*, 2013). Hasonló kérdést vizsgál *Koltai* (2013) is, de többek között a felvett adatok kis száma és a vizsgált ismérvek nagy száma miatt az itt használttól eltérő módszertannal. Itt a 2.3. alfejezet fogalmi keretéhez illeszkedve vizsgáljuk az összetételt és annak változását.

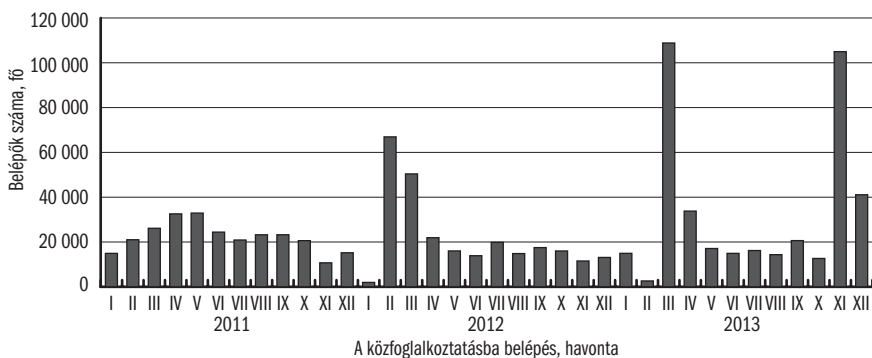
Elemzési keretünk a munkaügyi rendszer és az abban mozgó ügyfél. Itt a munkaügyi rendszer epizódjait két részre osztjuk: a nem közfoglalkoztatási (az esetleges közfoglalkoztatás előtti regisztrációs, illetve programrészvételi) és a közfoglalkoztatási epizódot. Adatainkat a 2.3. alfejezetben már bemutattuk, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) egyedi adataiból építettünk epizódalapú mikroadatbázist. Ebben összesen 2 278 036 nem közfoglalkoztatási epizód található a 2011–2012-es években, és további 833 769 2013-ban, amelyekhez rendre 685 935 és 245 882 közfoglalkoztatási epizód tartozik.

Ahogy a 2.1. alfejezet ismertette, a kormányzat 2011 elejétől a közfoglalkoztatás egységes rendszerét vezette be. 2011-ben 265 813, 2012-ben 263 931, 2013-ban 402 073 közfoglalkoztatásba belépőt számoltunk össze. Az éven belüli eloszlásban 2011-ről 2012-re rezsimváltás figyelhető meg. Míg az első évben a belépések időbeli megoszlása viszonylag egyenletes volt április körüli kiemelkedéssel, addig a következő években február–márciusra jutott a legtöbb belépés (lásd 2.6.1. *ábra*). 2013 végén pedig a téli közfoglalkoztatás keretében indított képzések újabb csúcspontot alakítottak ki (lásd a 2.8. alfejezetet). További szembeötlő változás, hogy a közfoglalkoztatásban töltött idő 2011-ről 2012-re jelentősen hosszabbodott. Míg az első évben a 2–4 hónap hosszú epizódok voltak többségben, 2012-ben a továbbra is leggyakoribb 2 hónapos epizódok mellett majdnem azonos arányban jelent meg minden annál hosszabb epizód. Fontos megjegyezni, hogy az epizódok hossza összefügg a kezdés hónapjával: az év elején kezdődött epizódok a leghosszabbak (átlag mintegy 220 naposak), majd hosszuk az év vége felé közeledve folyamatosan csökken.

Az új rendszer működésének első két évében a közfoglalkoztatási epizódok hossza és résztvevőinek összetétele is megváltozott. A 2.6.2. *ábra* nyolc panelje az összetétel néhány kiemelt indikátorának időbeli alakulását mutatja be.

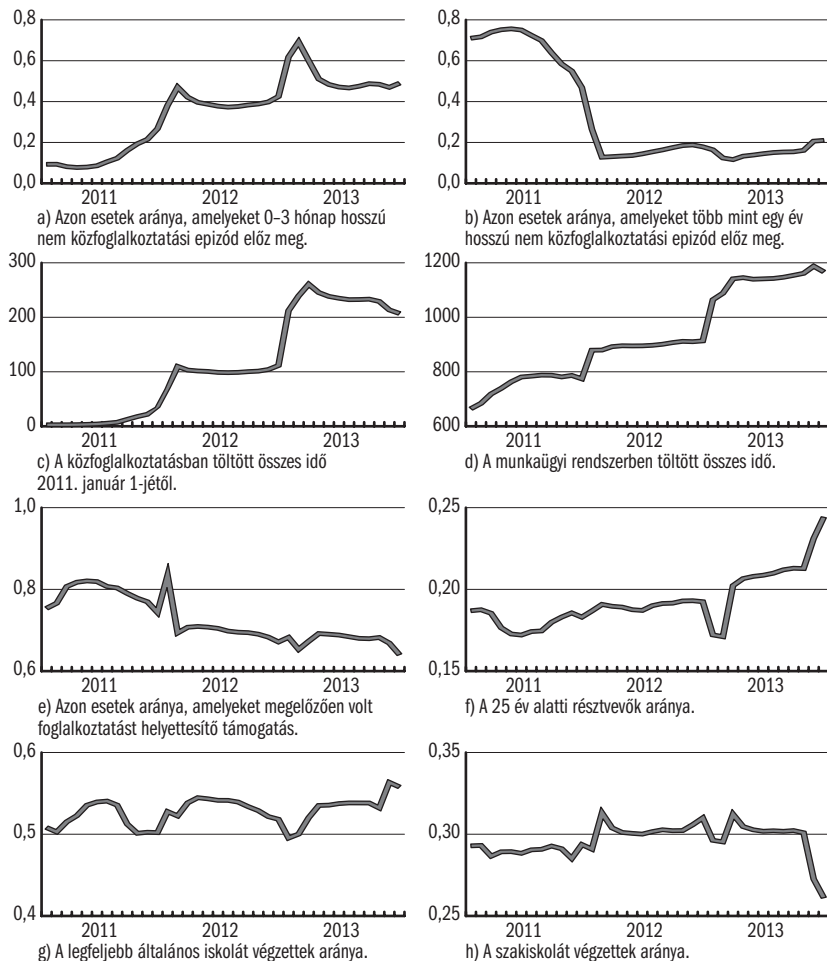
* Szeretném megköszönni *Lente Borbálának* az adatok előkészítéséhez nyújtott kutatási asszisztenciáját.

2.6.1. ábra: A közfoglalkoztatásba belépők száma a belépés hónapja szerint



Forrás: Saját számítás a teljes adatbázisból.

2.6.2. ábra: Az adott hónapban közfoglalkoztatottak összetételét jellemző néhány idősor



Forrás: Saját számítás a teljes adatbázisból.

Az a) és b) panel tanúsága szerint az idő előrehaladtával erősen nő azok száma, akik a közfoglalkoztatás előtt a munkaügyi rendszerben rövid időt töltenek el, és csökken azoké, akik hosszú időt. Ez arra utal, hogy a résztvevők nagy hányada igen hamar kerül közfoglalkoztatásba az után, hogy kapcsolatba kerül az munkaügyi rendszerrel, még ha nem is előzi meg nyílt piaci munka az munkaügyi rendszerbeli epizódot.

A c) panel megmutatja, hogy a közfoglalkoztatásban töltött átlagos kumulatív idő is növekszik 2013-ig, 2013-ban azonban csökken. Ez csak úgy lehetséges, hogy a program számottevő mennyiségben vont be új, megelőzően nem közfoglalkoztatott résztvevőt.

A d) panel szerint az összes, a munkaügyi rendszerben és a közfoglalkoztatásban töltött idő is hasonló mintázattal, de nagyobb mértékben nő. Úgy tűnik tehát, hogy *a közfoglalkoztatás nem kiváltja vagy rövidíti, hanem átveszi a munkaügyi rendszerben töltött időt, és összességében növelheti is azt.* A 2013-as enyhe csökkenés ugyanakkor jelzi: a friss belépők nemcsak a közfoglalkoztatásban, de a munkaügyi rendszerben sem jelentek meg korábban. Mindeközben jelenősen csökken azok aránya, akik a közfoglalkoztatást megelőzően foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesültek (lásd az e) panelt), és ez – hasonlóan a b) panelhez – a tartós munkanélküliek arányának csökkenésére utal. Megerősíti ezt a tendenciát a 25 év alatti ügyfelek arányának növekedése, ahogy azt az f) panel mutatja.

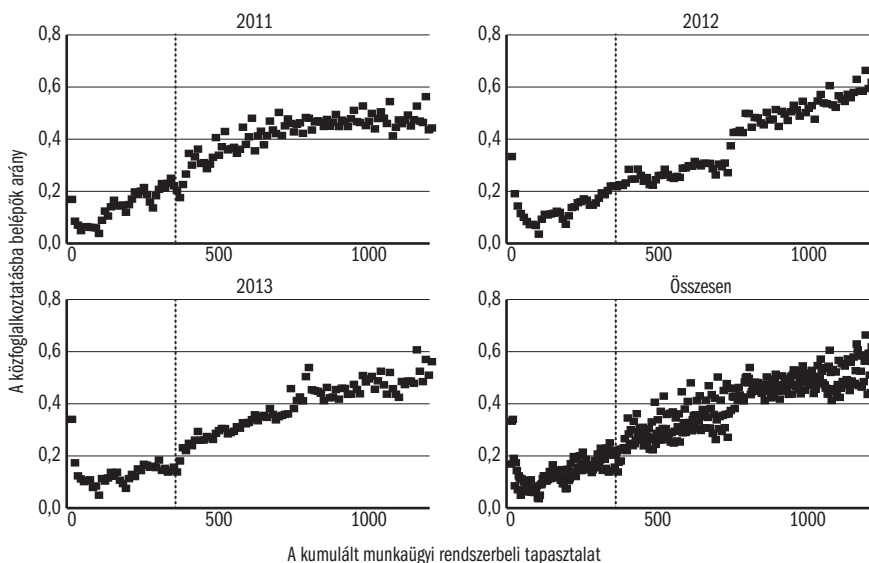
Figyelemre méltó, hogy az ügyfelek összetétele iskolázottság szerint meglehetősen stabil. A képzetlenség aránya az idénymunkák elérhetőségével változik némiképp (g) panel), ugyanakkor a 2013–2014-es télen erősen megnő, feltehetően a szokatlan, képzéssel összefüggő létszámbővítés miatt.

Ahogy azt már hangsúlyoztuk, a közfoglalkoztatás a tartós munkanélkülieket kívánja nyílt munkapiacra juttatni előbb vagy utóbb. Csak az NMH adminisztratív adatai felhasználásával nem mérhető megfelelően a tartós munkanélküliség (hiszen már a regisztráció is csak közelítés, az pedig az online való kilépéssel újra indul). Ezért a tartós munkanélküliséget a munkaügyi rendszerben a közfoglalkoztatásba lépés időpontjáig töltött összes idővel (a „munkaügyi rendszerbeli tapasztalattal”) mérjük.

A munkaügyi rendszerben töltött időt az aktuális nem közfoglalkoztatási epizóddhoz kötjük. Úgy számítjuk, hogy ugyanennek a mértéknek az előző hasonló epizóddhoz kötődő értékét megnöveljük az azt követő közfoglalkoztatási epizód hosszával (ha volt ilyen) és az aktuális nem közfoglalkoztatási epizód hosszával. Ennek megfelelően a mérték a nem közfoglalkoztatási epizód szempontjából *ex post*, az azt esetlegesen követő közfoglalkoztatási epizód szempontjából *ex ante*. Fontos, hogy a 2011 előtti munkaügyi rendszerbeli tapasztalatról csak akkor van információnk, ha az 2010. december 31-én még folyamatban volt. Ezekben az esetekben ennek az epizódnak a hosszát figyelembe vesszük. Ha valaki 2010. december 30-án éppen kilépett egy folyamatban levő regisztrációs epizódból, majd január 2-án visszalépett, akkor az ő tapasztalata nulláról indul.

Az első célnak való megfelelést a 2.6.3. ábra mutatja be a közfoglalkoztatásba lépés arányának és a munkaügyi rendszerbeli tapasztalat összefüggéseként. Az ábrán látjuk, hogy a belépési arány mindhárom évben közel egyenletesen növekszik, ami arra utal, hogy a közfoglalkoztatás célzása megfelelő. A jó célzásnak ellentmond viszont, hogy minden évben az egy évnél rövidebb munkaügyi rendszerbeli tapasztalatot szerzettek közül is számottevően, 5–20 százalékos arányban lépnek be a közfoglalkoztatásba. Különös, hogy mindhárom évben léteznek a formálisnak tűnő, 10 napos regisztráció utáni közfoglalkoztatásba lépés, amely után az érintettek rendre 17, 33 és 34 százalékos arányban lesznek közfoglalkoztatottak. A célzás ugyanakkor a munkaügyi rendszerben hosszú ideig bennlévők esetében sem tökéletes, és romlik: az összefüggés 2011-ben 500 nap körül megfigyelhető domborulata később kiegyenesedik, ami kevesebb ide sorolható ügyfél bevonását jelzi. Növekszik egyúttal a leg-hosszabb tapasztalattal rendelkezők bevonásának aránya.

2.6.3. ábra: A nem közfoglalkoztatási epizódból közfoglalkoztatásba lépők aránya a kumulált munkaügyi rendszerbeli tapasztalat függvényében



Forrás: Saját számítás a teljes adatbázisból.

Az munkaügyi rendszerbeli tapasztalat definíció szerint gyűlik a közfoglalkoztatási epizódok során is, így átlagosan igaz, hogy az oda bevont ügyfélnek később nagyobb az esélye az újra belépésre. Ennél azonban többről van szó, ahogy azt az 2.6.1. táblázat is mutatja. Ennek soraiban az azonos ügyfélhez (az összes évre vonatkozóan) tartozó közfoglalkoztatási epizódok sorszámát látjuk, oszlopaiban pedig az epizód megkezdésének évét. Az egyes cellák azt mutatják, hogy az adott évben milyen gyakorisággal fordult elő egy adott sorszámú epizód. 2011-ben ugyan a résztvevők bő tizede kétszer vett részt a prog-

ramban (néhányan ennél is többször), a nagy többség azonban csak egyszer. A következő évben az ügyfelek több mint fele másodszor vesz részt a programban, közel ötödüknek pedig ez legalább harmadik részvétele. Ők vagy az előző évben is ügyfelek voltak, vagy az adott évben ez nem az első részvételük. 2013-ban ugyanez a folyamat folytatódik, ekkor már a belépők alig harmada nem volt még korábban közfoglalkoztatott.

2.6.1. táblázat: A közfoglalkoztatási epizódok sorszámának megoszlása a kezdet éve szerint

Sorszám	2011	2012	2013	Együtt
1.	87,6	37,0	28,4	47,7
2.	11,3	44,6	25,0	26,6
3.	1,0	14,0	25,9	15,4
4.	0,1	3,5	13,7	6,9
5.	0,0	0,9	7,0	3,3
Együtt	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Saját számítás a teljes adatbázisból.

A tapasztalat gyűjtésével és a 2.6.3. ábrán mutatott összefüggés működésével, valamint az ismételt belépésnek következtében igen sokan újra és újra belépnek a közfoglalkoztatásba – ebből adódik a közfoglalkoztatásban és a munkaügyi rendszerben szerzett tapasztalat növekedése, amit az 2.6.1. ábrán már láttunk.

A tapasztalat mellett más jellemzők is összefüggnek azzal, hogy valaki milyen eséllyel lép be a közfoglalkoztatásba. Ennek részleteit a 2.6.2. táblázat mutatja be. A táblázatból látjuk, hogy a közfoglalkoztatásba való belépés esélye nagyobb a férfiak, az idősebbek, az iskolázatlanok és a nem pályakezdők esetében. A belépés aránya 2011-ről minden csoportnál erősen növekszik 2012-re, majd kivétel nélkül a 2011-es érték alá esik. A regisztrált népesség nem és iskolázottság szempontjából meglehetősen stabil, az idősebbek és a fiatalok, valamint a pályakezdők arányának növekedése azonban figyelemre méltó, és meghaladja a közfoglalkoztatásba belépés esélyének növekedését.

2.6.2. táblázat: A közfoglalkoztatásba belépés arányai a regisztrált munkanélküliek jellemzői szerint és az utóbbiak megoszlása a belépés évében

	2011	2012	2013	Együtt
Belépési arányok jellemzők szerint				
Teljes népesség	31,9	33,1	27,4	30,1
Demográfiai jellemzők				
Nő	31,4	29,1	25,6	28,0
Férfi	32,3	36,2	29,0	31,8
Kor				
25 év alatt	26,9	27,1	25,0	26,0
25-44 év	32,1	31,6	26,7	29,5
44 év felett	34,8	40,5	30,3	34,0

	2011	2012	2013	Együtt
Iskola				
Maximum nyolc általános	48,4	50,1	39,8	44,7
Szakiskola	27,9	31,2	25,4	27,6
Minimum érettségi	15,5	16,0	13,9	14,9
Pályakezdő	24,6	24,9	23,7	24,2
A résztvevők előtörténete a megelőző nem közfoglalkoztatási epizódban				
Legfeljebb 3 hónap	17,0	37,3	36,9	32,8
4-9 hónap	17,2	29,9	23,8	24,0
10-12 hónap	19,6	35,1	27,4	27,9
12 hónapnál hosszabb	52,8	30,9	19,6	34,0
Munkanélküli ellátást nem kapott	39,2	42,8	31,6	36,3
Munkanélküli ellátást kapott	21,9	19,4	19,9	20,4
Foglalkoztatást helyettesítő támogatást nem kapott	6,5	15,1	15,5	12,9
Foglalkoztatást helyettesítő támogatást kapott	67,6	61,7	44,4	55,1
Képzésben nem vett részt	31,6	33,2	27,0	29,9
Képzésben részt vett	20,4	26,5	33,6	30,8
Egyéb programban nem vett részt	32,1	34,5	28,3	30,9
Egyéb programban részt vett	10,8	4,9	4,2	5,9
Arányok a regisztrált népességben belül				
Demográfiai jellemzők				
Nő	44,4	43,1	46,0	100,0
Férfi	55,7	56,9	54,0	100,0
Kor				
25 alatt	18,8	20,5	21,2	100,0
25-44	54,3	52,3	49,0	100,0
44 felett	26,9	27,3	29,8	100,0
Iskola				
Maximum nyolc általános	40,6	39,1	42,3	100,0
Szakiskola	34,8	34,9	33,0	100,0
Minimum érettségi	24,6	26,0	24,7	100,0
Pályakezdő	10,5	12,9	15,3	100,0
A résztvevők előtörténete a megelőző nem közfoglalkoztatási epizódban				
Legfeljebb 3 hónap	24,3	33,0	33,9	100,0
4-9 hónap	28,9	37,5	31,1	100,0
10-12 hónap	7,2	9,4	7,3	100,0
12 hónapnál hosszabb	39,6	20,1	27,7	100,0
Munkanélküli ellátást nem kapott	55,1	58,3	63,5	100,0
Munkanélküli ellátást kapott	44,9	41,7	36,5	100,0
Nem kapott foglalkoztatást helyettesítő támogatást	59,2	61,6	58,9	100,0
Kapott foglalkoztatást helyettesítő támogatást	40,8	38,5	41,1	100,0
Képzésben nem vett részt	98,5	98,1	95,1	100,0
Képzésben részt vett	1,6	1,9	4,9	100,0
Egyéb programban nem vett részt	96,8	95,0	96,1	100,0
Egyéb programban részt vett	3,2	5,0	3,9	100,0

Forrás: Saját számítások a teljes adatbázisból.

A közfoglalkoztatást megelőző nem közfoglalkoztatási epizód hossza szerint időben erősen átrendeződik a belépők összetétele. Míg 2011-ben a belépők több mint fele 12 hónapnál régebben volt nem közfoglalkoztatási epizódban, addig ez 2013-ban már csak 20 százalék. Ezzel párhuzamosan megnőtt minden ennél rövidebb időtartam-kategóriából belépők aránya, legjobban közöttük a három hónapnál rövidebbeké. Mindeközben (feltehetően a regisztrációs időszakot újraindító közfoglalkoztatási részvétel miatt is) lecsökken a hosszabban, és megnő a rövidebb ideje regisztráltak aránya.

A belépési arány erősebben csökkent azoknál, akik nem részesültek munkanélküli ellátásban, mint azoknál, akik kaptak. Éppen ellenkezően, három év alatt közel háromszorosára nőtt a korábbi kis belépési arány azoknál, akik nem kaptak foglalkoztatást helyettesítő támogatást, míg csökkent azoknál, akik kaptak. Mindez nem követi a népességbeli változásokat, mert a munkanélküli ellátásban nem részesülők aránya ez idő alatt nőtt, a foglalkoztatást helyettesítő támogatást kaptak és nem kaptak aránya pedig közel állandó volt. A regisztráltak csak nagyon kis része vett részt képzésben vagy más aktív munkaerő-piaci programban. Míg az előbbieket részvétele a közfoglalkoztatásban a vizsgált három év során másfélszeresére nőtt, az utóbbiaké megfeleződött.

Az egyéni jellemzők önálló hatása a köztük levő összefüggés miatt nem feltétlenül egyezik meg azzal, amit a 2.6.2. táblázatban láttunk. Ezeknek a hatásoknak a kiszűrésére a közfoglalkoztatásba lépés esélyét egyszerű logit modellel becsültük meg mindhárom évre, a nem közfoglalkoztatási epizód végén: ez az az időpont, amikor a közfoglalkoztatásba lépés reális lehetőség. A 2.6.3. táblázatban az egyes változók átlagos marginális hatását látjuk, ami összevethető a 2.6.2. táblázatban közölt esélyek adott változón belüli kategóriák szerinti különbségével. Az eredmények a korábban megfigyelt eredményeket tükrözik, főként abszolút értékükben térnek el azoktól.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a *közfoglalkoztatottak összetétele is megváltozott* a munkaügyi rendszer programszerkezetének eltolódásával. A közfoglalkoztatásba kezdetben túlnyomórészt a hosszú ideje regisztrált ügyfelek kerültek be, ez idővel megváltozott. Ennek oka egyrészt a regisztráció újraindulása, ami az ismételt részvétellel önmagában csökkenti az előző regisztrációban, de nem az munkaügyi rendszerben töltött átlagos időt. A résztvevők nagy része továbbra is iskolázatlan, és idősebb. Fontos viszont, hogy az új belépők között egyre nagyobb arányban vannak a fiatalok, illetve pályakezdők.

Az állomány nagyságának a 2.3. alfejezetben bemutatott viszonylagos állandósága mögött tehát jelentős változások zajlanak, ezek részben kedvezőnek tekinthetők, részben kedvezőtlennek.

Kedvező változás, hogy a közfoglalkoztatás láthatóan sok, korábban más program által meg nem érintett, hosszú ideje regisztrált ügyfélhez jutott el, ami nagyobb anyagi biztonságot adhat, mint az alternatívaként kívánczó, kis összegű foglalkoztatást helyettesítő támogatás és szociális segély vagy sok eset-

ben a támogatás és mobilitás nélkül közvetlenül elérhető helyi munkaerőpiac. Kevésbé kedvező jelenség az, hogy az idő előrehaladtával romlik a program célzása. Ahogy azt a 2.5. *alfjezetben* láttuk, a közfoglalkoztatottak nem kis része komoly munkatapasztalattal rendelkezik, ezért a program célszerűsége általában is vizsgálendő. Különösen komoly kétségek vetődhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy növekszik a fiatal és általában az igen rövid munkaügyi rendszerbeli tapasztalattal rendelkező munkanélküliek közfoglalkoztatásba kerülési esélye. A fiatalok későbbi munkaerő-piaci esélyeit a közfoglalkoztatás helyett másfajta segítségnyújtás javíthatja (ahogy azt a kormány *ifjúsági garancia* terve jelzi is (NGM, 2013). Arányuk mégis nő a közfoglalkoztatottak között. Mivel a közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszeren belül szemmel láthatóan egyre inkább magához köti a résztvevőket, kiemelten nagy a jelentősége van annak, hogy a program célzása a lehető legjobb legyen.

2.6.3. táblázat: Átlagos marginális hatások logit becslésből.

Eredményváltozó: közfoglalkoztatásba lépés az nem közfoglalkoztatási epizódból

	2011	2012	2013
Demográfiai jellemzők			
Férfi	0,00484***	0,0347***	-0,000722
Kor: 25-44 év	0,0165***	0,0166***	0,0138***
Kor: 44 év felett	0,0459***	0,0768***	0,0452***
Iskola: szakiskola	-0,0552***	-0,0648***	-0,0500***
Iskolai: legalább érettség	-0,0786***	-0,108***	-0,0878***
Pályakezdő	0,0223***	0,0457***	0,0516***
A résztvevő előélete a regisztrációban			
A munkaügyi rendszerben töltött napok száma	0,000125***	0,000151***	0,000108***
Nem sikeres munkaközvetítések száma	-0,0724***	-0,0414***	-0,0392***
Munkanélküli ellátást kapott	0,0231***	-0,0603***	-0,0426***
Foglalkoztatást helyettesítő támogatást kapott	0,484***	0,245***	0,118***
Képzésben vett részt	-0,0377***	-0,0378***	0,0713***
Más, aktív munkapiaci programban vett részt	-0,106***	-0,270***	-0,218***

Heteroszkedaszticitásra és klaszterezettségre robusztus standard hibák.

Referenciakategória : nő, 25 év alatti, legfeljebb 8 általános iskolai osztályt végzett, nem pályakezdő, a munkaügyi rendszerben nem töltött időt, nem kapott sikertelen munkaközvetítést, nem kapott munkanélküli ellátást, sem foglalkoztatást helyettesítő támogatást, nem vett részt semmilyen aktív munkapiaci programban.

A logit együtthatókat a teljes mintából, az átlagos hatásokat a nagyon nagy erőforrás-igény miatt annak 5 százalékos mintájából számítottuk.

***1 százalékos szinten, **5 százalékos, *10 százalékos szinten szignifikáns.

Forrás: Saját számítás a teljes adatbázisból.