

(Köz)foglalkoztatás és (im)mobilitás

Molnár György és Váradi Monika
MTA KRTK KTI és RKI

MTA KEP "Mobilitás Kutatási Centrum" nyitókonferencia
Budapest, 2018. június 21.

A kutatás alapkérdése

Elősegíti-e vagy éppen hátráltatja a közfoglalkoztatás magyarországi rendszere, hogy tartósan munkanélküli vagy rejtett munkanélküli emberek bekerüljenek az elsődleges munkapiacra?

A kérdés relevanciáját az adja, hogy a közfoglalkoztatás 2009 óta – napjainkban is – hegemon szerepet tölt be Magyarországon az aktív munkapiaci eszközök között.

Mellette szóló tipikus érvek:

- a válság idején jövedelmet biztosít
- a közfoglalkoztatás munkára nevel, rendszerességre szoktat, tudást biztosít; növel(het)i a megbecsültséget a településen, ezáltal önbizalmat ad
- munka nélkül a társadalom nem fogadja el a (nagyobb) szociális juttatást

Ellene szóló legfontosabb érvek:

- nem készít fel a valódi piaci munkára: tartalmában sem és kapcsolatokat se nyújt
- fokozza a kiszolgáltatottságot, ezáltal csökkenti a kezdeményezőkézséget
- sok esetben kevésbé hatékony, mint más aktív munkapiaci eszközök
- az informális munkából könnyebb az elsődleges munkapiacra kerülni

Korábbi tapasztalatok, nemzetközi példák

A nemzetközi és korábbi hazai tapasztalatok szerint a közfoglalkoztatás rossz minőségű foglalkoztatás-politikai eszköz, nem segíti elő az elsődleges munkapiacra áramlást (O'Leary 1998, Kluve 2010, Card – Kluve – Weber 2010, Csoba – Nagy 2011, Köllő – Scharle 2011).

Válság idején szociális biztonságot nyújt tranzit foglalkoztatásként, kézi munkán alapuló állami fejlesztésekben pozitív tapasztalatok fejlődő országokban (Subbarao et al 2013).

Keynesiánus gazdaságpolitikai eszközként ajánlja Atkinson (2015), de minimálbéren és piaci cégeknél, állami bértámogatással.

A magyarhoz hasonló mértékű, állami fejlesztésekhez érdemben nem kapcsolódó, piaci munkahelyekkel nem integrált modellt Argentínában ismerünk, negatív tapasztalatokkal.

Saját korábbi kutatások

Elemzések a teljes munkaügyi adatbázis 2011-2014 közötti elemi adatainak felhasználásával: nyilvántartási, közfoglalkoztatási, foglalkoztatási adatbázis 2 millió főre (Cseres-Gergely - Molnár 2014, 2015, Molnár et al 2014, Bakó – Molnár 2016)

Interjúk a BM-ben, megyei, járási foglalkoztatási osztályokon, településeken a közfoglalkoztatás tervezési mechanizmusáról (Molnár – Bazsalya – Bódis, 2017).

Elemezhető adatok a növekvő munkaerő-kereslet időszakából most még nincsenek.

Kvalitatív kutatások vidéki terepeken:

Út a munkához program (Esély 2010/1 különszám)

Szegénység, projektalapú fejlesztés, közfoglalkoztatás (Váradi 2015)

Értékteremtő közfoglalkoztatás, mezőgazdasági programok, helyi gazdaságfejlesztés (Kovai 2016, Koós 2016, Keller – Rácz – Váradi 2016, Váradi 2016)



Külföldi munkavállalási célú migráció és lokális hatásai [szegénység, hálózatok, migráció] (Váradi et al 217)

Aktív munkapiaci eszközökre fordított kiadások

milliárd Ft

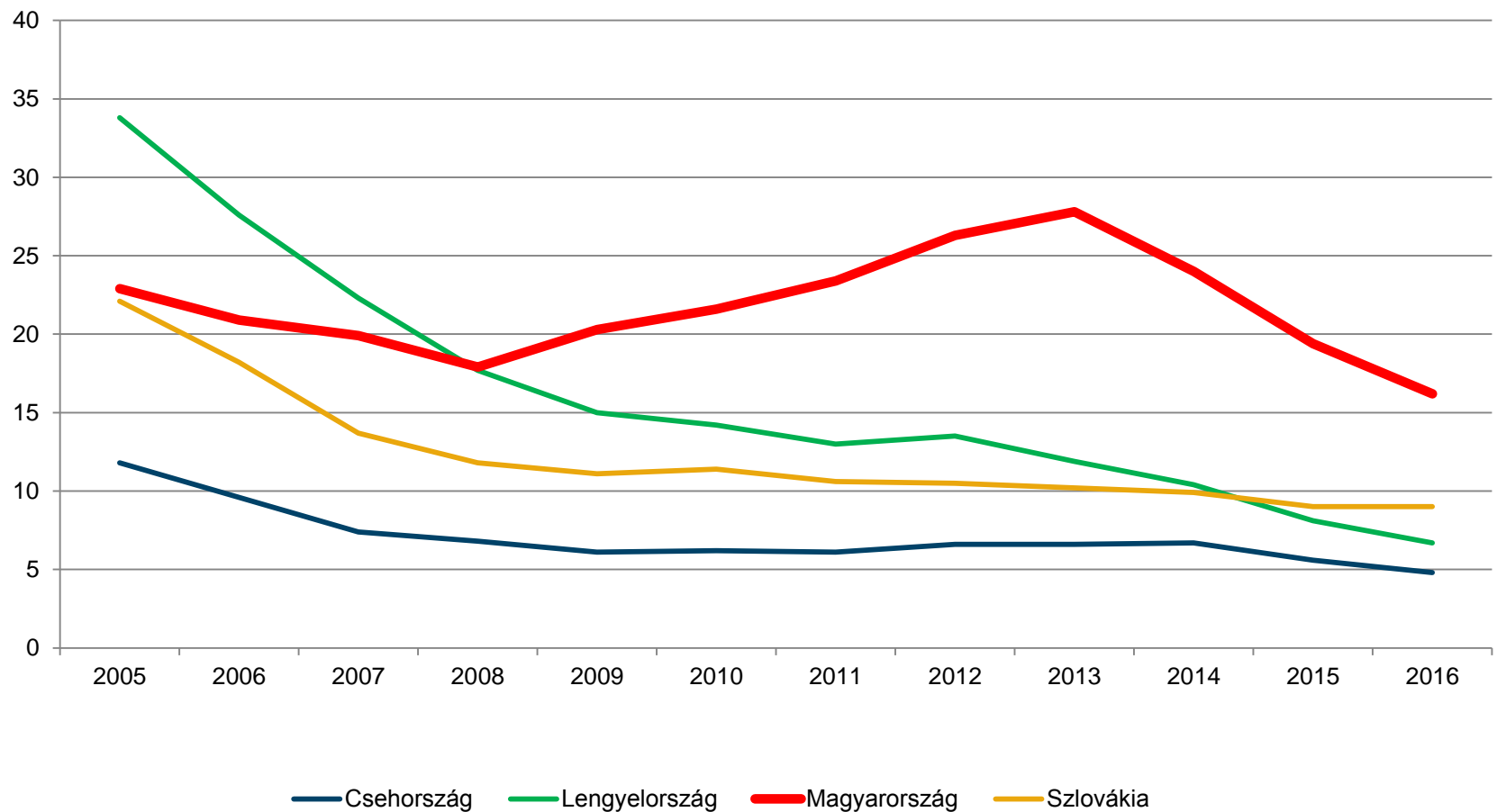
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Közfoglalkoztatás	101	66	132	171	225	254 ^a	268 ^b	285 ^c	225
Növekedés az előző évi %-ában	-	65	200	129	132	113	106	106	79
Aktív, szak- és felnőttképzési tám.	69	58	43	47	53	42	55	76 ^d	65
EU-s elő és társfinanszírozás	42	34	53	65	54	68	37	74	84
Aktív eszközök + EU	111	92	96	112	107	98	92	150	149
Közfoglalkoztatás/(aktív+EU)	0,9	0,7	1,4	1,5	2,1	2,6	2,9	1,9	1,5

^a tervezve 270; ^b tervezve 340; ^c tervezve 325; ^d tervezve 36

- Az eredeti szándék a csökkentés volt, a kudarc vezetett az átértelmezésre.
- 2012-től a közfoglalkoztatás szociális szerepe felülírta a munkapiacit 
- Közfoglalkoztatás kiszorítja a többi aktív munkapiaci eszközt.
- Az önkormányzati költségvetés folyamatos csökkentésével megjelent a település-üzemeltetési funkció is. 

Szociális hatás

Súlyos deprivációban élők aránya, %



Létszám adatok

A közfoglalkoztatásban és más aktív programokban résztvevők átlagos létszáma és a közfoglalkoztatás fajlagos költsége

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Közfoglalkoztatás, ezer fő	76 (54 ^a)	113	133	190	208	223	179
Nem közfoglalkoztatás programok, ezer fő	28	28	27	17	-	-	-
Közfoglalkoztatás egy főre jutó havi költsége, ezer Ft	101	102	111	99	102	100	(132 ^b)

^a Teljes egyenértékes létszám

^b A költségvetési adat nem végleges

Alacsony beruházási és dologi kiadások

Beragadás a közfoglalkoztatásba

A közfoglalkoztatási epizódok száma, egy epizód átlagos időtartama

	2011	2012	2013	2014
Közfoglalkoztatásban érintettek száma, ezer fő	237	228	309	322
Közfoglalkoztatási epizódok egy érintettre jutó átlagos száma	1,16	1,19	1,39	1,74
Egy főre jutó átlagos időtartam, hónap	3,9	5,9	5,2	6,3

2014 után az átlagos időtartam tovább nőtt

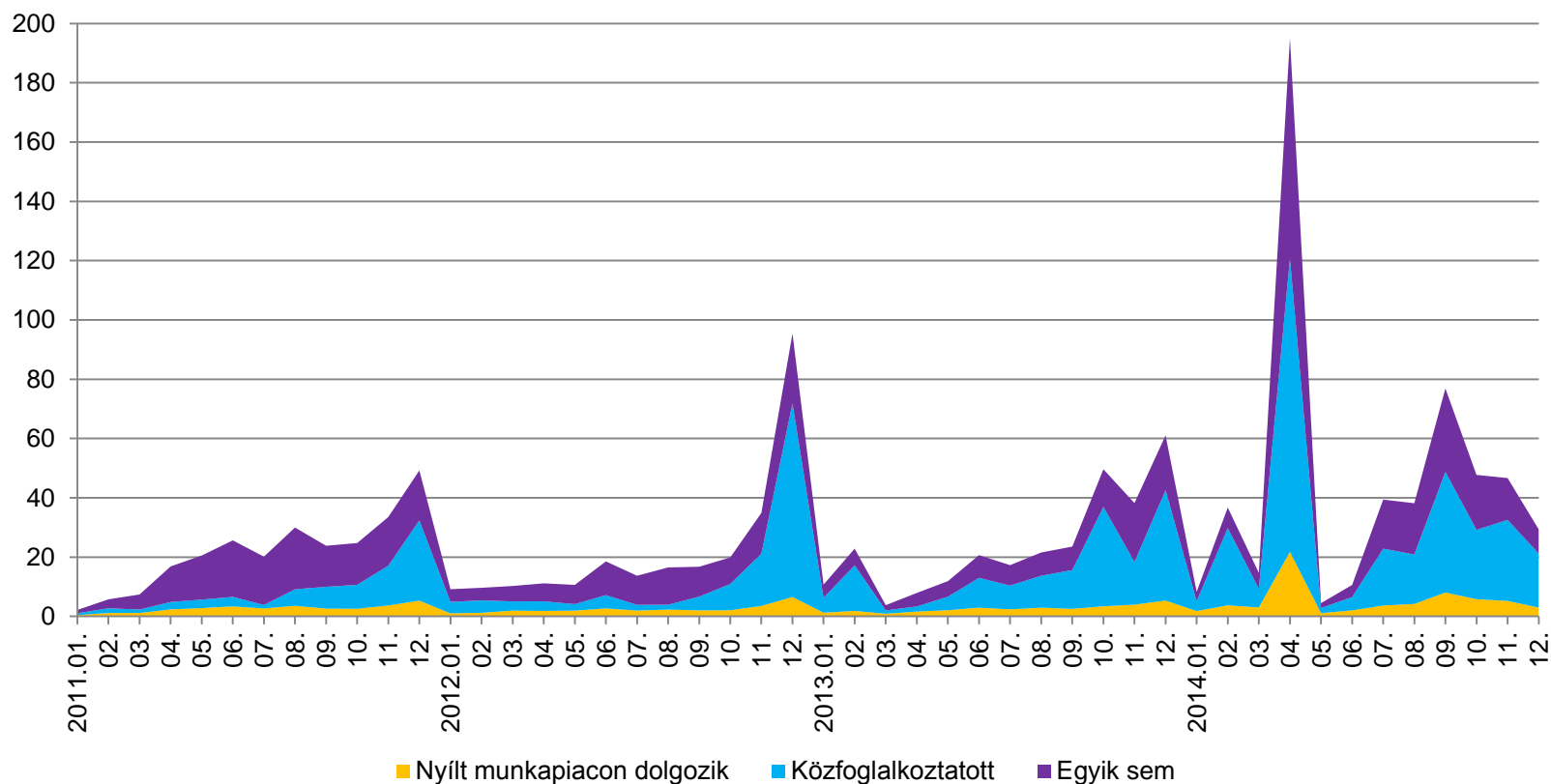
Kilépési arányok – probit regresszió

Néhány tényező hatása a kilépési esélyekre – regressziós eredmények

Tényező	Hatás
Időszak	Időben romló esélyek
Iskolai végzettség	Erős lineáris pozitív hatás
Munkaórák száma	8 órásból nagyobb esély
Egyszerű munka	Negatív hatás
Korábban volt közfoglalkoztatott	Negatív hatás
Alprogram	Legjobb: rövid időtartamú, legrosszabb országos
Munkáltató típusa	Legjobb: víztársulat, központi költségvetési szerv; legrosszabb: önkormányzat
Településtípus	Budapest a legjobb, többi egyforma
Megye	Legjobb: Gy-M-S, Zala, Komárom-Esztergom; legrosszabb: H-B, B-A-Z, Sz-Sz-B

Kilépés a közfoglalkoztatásból, havi

Munkapiaci státusz a kilépés után 180 nappal, a közfoglalkoztatási epizód befejező hónapja szerint



Mire készít fel a közfoglalkoztatás?

- 80% körül van az egyszerű munkát végzők aránya, ezen belül 54→48 % az egyéb egyszerű munkát végzőké. 2011-2014 közötti csökkenés a mintaprogram miatt.
- Nem csak az alacsony iskolai végzettségűek végeznek egyszerű munkát, a szakmunkások, érettségizettek több mint fele, a felsőfokú végzettségűek negyede. Az időbeli csökkenés csak az érettségizetteknél van.
- A közfoglalkoztatás keretében betöltött foglalkozások nem kapcsolódnak az elsődleges piac munkaerő igényéhez.
- Nincs időbeli változás, alkalmazkodás az igényekhez.
- Az egyszerű munka minden végzettségi szinten rontja a kilépési esélyeket. Minél kvalifikáltabb a munka, annál nagyobb a kilépési esély.
- A kilépettek közel 20%-a dolgozik a közszférában. Jelentős része nem valódi kilépés → az állami szféra létrehozott magának egy, a minimálbérnél olcsóbb foglalkoztatást; kényszerváltás a kf és az alkalmazotti státusz között

Közfoglalkoztatási csapda, 2011-2014

- Közfoglalkoztatás hármass szerepben: munkaerő-piaci, szociális és településüzemeltetési – egymásnak ellentmondó szempontok
- Változások a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerében → nincs egységes foglalkoztatáspolitikai döntési struktúra
- Nagyfokú kiszolgáltatottság, a tervezhetőség teljes hiánya
- A közfoglalkoztatási rendszer nem érinti a tényleges munkaerő-piaci problémák nagy részét.
- Az egyén számára sokkal könnyebb közfoglalkoztatást elnyerni, mint nyílt piaci munkát, a jövedelem várható értéke sokkal magasabb → a közfoglalkoztatás csapdává válik → bebetonozódik a szegmentált munkapiac
- A csapdából nehéz kijönni, hiába változik a munkapiaci helyzet
- Kapcsolatok hiánya
- Nem integráló jellegű munka

Az utolsó két probléma kezelését célozta 2012-től az ún. járási start mintaprogramok elterjesztése.

Közfoglalkoztatás főbb típusainak megoszlása

A közfoglalkoztatottak támogatási forma szerinti megoszlása, %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rövid időtartamú	53	0	0	0	0	0
Hosszabb időtartamú	21	25	31	49	36	43
Országos	20	33	20	20	20	19
Mintaprogram	0	42	49	31	44	38
Egyéb	6	0	0	0	0	0
Összesen	100	100	100	100	100	100

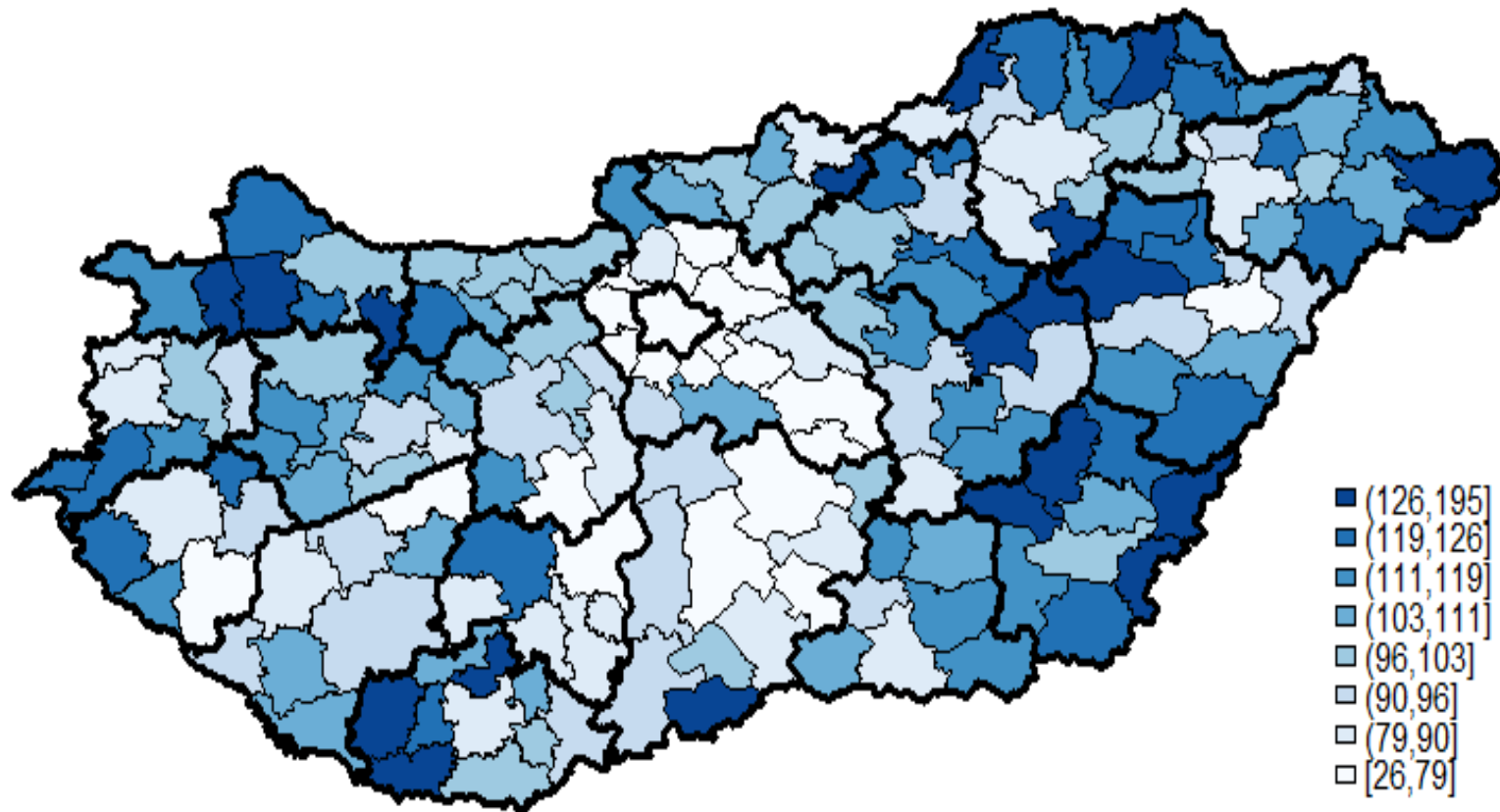
Forrás: 2011-2014 saját számítás; 2015-2016 valamint 2012 mintaprogram BM

- 2014: a téli közfoglalkoztatás hatása
- 2016: a kifulladás jelei

A közfoglalkoztatás tervezése

- Országos: közvetlen tervutasítás a BM-ből. Nincs keynes-i típusú hatása a gazdaságra, mert jelentős részben gépi munkát helyettesít.
- Hosszabb időtartamú és mintaprogram: tervezés alulról indul, a helyi javaslatokkal. Mintaprogram csak kedvezményezett járásokban és településeken. Lehetőség nagyobb eszközigenyre → tervalku folyamat.
- Mezőgazdasági, település-karbantartási, helyi ipari, kisipari tevékenység – alacsony piacképesség, de nagy szerep a helyi településüzemeltetésben
- A tervalku folyamán kötelezettségvállalás → érdekeltség a jó munkaerő visszatartásában.
- Megváltoztatja a polgármesterek képességeivel kapcsolatos igényt, a demokratikus képviselő elveit
- A közfoglalkoztatási fajlagos (a tartós munkanélküliséghez viszonyított arány) nagy mértékben függ a helyi politikai vezetés felfogásától (szociális érzék, vállalkozáshoz való viszony, adott esetben romákhoz való viszony) és képességeitől.

Járási közfoglalkoztatási fajlagosok, összes kf



- Nagy szórás megyén belül is
- Kistelepüléses járásokban viszonylag magas, jobb munkapiaci helyzetű térségekben is

A közfoglalkoztatás területi megoszlása

- Legmagasabb arány: Békés (124%), Győr-Moson-Sopron (114), Baranya, Heves, Szabolcs-Szatmár-Bereg (110). Legalacsonyabb: Budapest (56%), Pest megye (72), Bács-Kiskun (88)
- Az országos közfoglalkoztatásnak a legnagyobb a szórása, semmilyen fejlesztési szempontot nem követ. A mintaprogram megyei szinten jól céloz, de a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás részben túlkompenzálja a mintaprogramok hatását.
- A közfoglalkoztatási fajlagos települési szintű OLS becslése:
 - Minél nagyobb egy település, annál kisebb a közfoglalkoztatási fajlagos
 - szociális szempontok, a nem közfoglalkoztatott települési közvélemény szerepe
 - üzemméret
 - A hátrányos helyzetű járások hátrányos helyzetű településein szignifikánsan kisebb a fajlagos
 - Nagyon nagy szórás egy településkategórián belül is → lehetőség a kilépéssel kapcsolatos modellszámítások során az identifikációra

Változások – hatásuk vizsgálándó

- A munkaerőhiány és az erre reagáló szabályozás eredményeként kiáramlás az elsődleges munkaerőpiacra: fiatalok, képzettek, szakmunkás férfiak.
- A közfoglalkoztatás szegmentált munkapiac jellegének erősödése:
 - a közfoglalkoztatottak öregedése (50+)
 - beragadók (megkopott tudás, hiányzó készségek, fizikai, mentális problémák)
 - nők (gyerekekkel, ápolásra szoruló családtaggal)
 - visszaáramlás
 - újratermelő képzetlenség.
- Kormányzati szinten a közfoglalkoztatás újabb átalakítása vált időszakosúvá, új tartalmak és célok: munka-rehabilitáció, „védett munkahely” vs. a megteremtett értékek működtetése, fenntartása.
- Önkormányzati szinten a településüzemeltetési feladatok ellátása és az értékteremtő közfoglalkoztatás jövője kétségessé vált.

Kutatási feladatok, kérdések

- A közfoglalkoztatásból az elsődleges munkapiacra történő kilépés elemzése modellszámítások alapján a 2016-ig terjedő időszakra (adatállomány várhatóan szeptembertől áll a rendelkezésünkre)
- Hasonló helyzetű és méretű, de eltérő közfoglalkoztatási fajlagossal rendelkező települések kiválasztása a kvalitatív kutatás számára.
- Összehasonlító, települési szintű kvalitatív kutatás:
 - a munkaerő-piaci, földrajzi és társadalmi (im)mobilitást meghatározó gazdasági, társadalmi, településszerkezeti struktúrák – a közfoglalkoztatás re-integráló, illetve csapda szerepe, a fenntartásához kötődő lokális érdekek
 - (im)mobilitás a családi, háztartási megélhetési, boldogulási stratégiákban – a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolható nyereségek, előnyök, kockázatok
 - (im)mobilitás és ágencia: kényszerű vs. „önkéntes” döntések, függőség vs. autonómia, taktikák a rendszer lazítására; „a szegénység kultúrája”, mobilitási lehetőségek és perspektívák, hozzáférés a mobilitást segítő tőkefajtákhoz (családtörténeti beágyazásban).