

ELŐSZÓ

Az MTA Közgazdaság-tudományi Intézete az Országos Foglalkoztatási Köz-alapítvány támogatásával tizenöt éve indította el a magyarországi munkapiac és foglalkoztatáspolitikai aktuális jellemzőit bemutató és a témakör egy-egy területét részletesen elemző *Munkaerőpiaci tükrök* című évkönyvsorozatot. Kezdetől fogva arra törekedtünk, hogy az államigazgatásban dolgozó szakemberek, a foglalkoztatási szolgálat szervezeteiben, az önkormányzatokban, a civil szervezetekben, a közigazgatási hivatalokban, az oktatási intézményekben és a kutatóintézetekben dolgozó kollégák, az írott és elektronikus sajtó munkatársai napi munkájukban jól felhasználható információkat kapjanak a magyarországi munkapiaci folyamatokról, a foglalkoztatáspolitikai jogszabályi és intézményi környezetéről, a magyarországi munkapiaccal foglalkozó hazai és nemzetközi kutatások friss eredményeiről.

Fontos szempont, hogy az évkönyvsorozatban publikált elemzések, adatok a felsőfokú oktatásban is jól felhasználható ismereteket adjanak a munkagazdaságtan, az emberierőforrás-gazdálkodás különböző témaköreiben. Olyan kiadványt állítottunk össze, amely a rendelkezésünkre álló statisztikák, elméleti kutatások és empirikus elemzések alapján közérthető formában, jól áttekinthető szerkesztésben, nemzetközi összehasonlításban mutatja be a magyarországi munkapiaci folyamatok jellemzőit és belső összefüggéseit. Megőrizve a sorozat szerkesztőinek korábbi gyakorlatát, idén is kiválasztottunk egy területet, amelyet különösen fontosnak tartottunk a magyarországi munkapiaci folyamatok megértése, a tényeken alapuló foglalkoztatáspolitikai eredményessége szempontjából és köz-foglalkoztatás magyarországi jellemzőit tárgyalja. A kiadvány öt fő részből áll.

1. A magyarországi munkapiac 2014-ben

2014-ben a gazdasági folyamatok a korábbi évekre jellemzőnél kedvezőbben alakultak, Magyarország bruttó hazai terméke 3,6 százalékkal bővült az egy évvel korábbihoz képest. A lakossági jövedelmek emelkedtek, ami növekvő fogyasztáshoz és ezen keresztül új munkahelyek létrejöttéhez vezetett. A munkaerő-felmérés 2014-ben az egy évvel korábbihoz képest jelentős, 208 ezer fős létszámnövekedést mutatott ki, így 2014-re a foglalkoztatottak száma 4,1 millió fölé emelkedett. A 15–64 évesekre számolt foglalkozási ráta egy év alatt 3,7 százalékponttal, 58,1 százalékról 61,8 százalékra javult, ami az utóbbi közel

negyedszázad legkedvezőbb értéke. A javulásból 0,6 százalékpontnyit demográfiai tényező, a viszonyítási alapul szolgáló korosztály létszámának csökkenése magyarázott. A belső szabályozási környezetben a minimálbér emelése, a közmunkára fordított kiadások növelése, a családi adókedvezmény alapjának kiterjesztése, valamint a gyed extra bevezetése jelentette a munkapiacra komolyabb hatást gyakorló változásokat.

A foglalkoztatottság javulása bővülő munkaerő-kínálat mellett következett be. A nyugdíjkorhatár fokozatos emelésével minden évben nő a munkaerőpiacon maradók száma, bár ennek hatását a nőknél a 40 év munkaviszony utáni nyugdíjba vonulás lehetősége részben ellensúlyozza. A fiatal korosztályok munkaerő-kínálatát növeli a tankötelezettségi korhatár 16 évre történő leszállítása, illetve az, hogy 2013-ban és 2014-ben is a korábbinál kevesebb érettségiző döntött amellet, hogy a felsőoktatásban folytatja tanulmányait. A gyed extra bevezetése jellemzően a magasabb iskolázottságú, napközbeni ellátást biztosító gyermekintézményekkel jobban ellátott településen élők esetében ösztönözhetette a munkapiacra történő korábbi visszatérést. A kínálatot növelte még, hogy a közfoglalkoztatás kiterjesztése a korábban tartósan a munkaerőpiacon kívül rekedők egy részének is munkalehetőséget ígért.

A keresleti oldalt befolyásoló tényezők között első helyen a közfoglalkoztatás kiszélesítése áll, 2014-ben éves átlagban 182,4 ezren voltak a közfoglalkoztatottak, de mivel a közmunka jellemzően nem 12 hónapos, e foglalkoztatási formába érintettek száma ennek minimum másfélszerese volt. A közfoglalkoztatás fő terepe továbbra is a költségvetési szféra, 159,5 ezren itt álltak alkalmazásban, de a versenyszféra szervezeteinél (jellemzően a többségi állami tulajdonú vállalkozásoknál) és a (közfeladatokat ellátó) nonprofit szervezeteknél 2014-ben az átlagot meghaladó ütemben nőtt az ilyen formában dolgozók létszáma. A versenyszféra munkaerő-felvevő képességének javulását minden fontosabb adatforrás megerősíti. Így az intézményi munkaügyi statisztika az öt fő feletti vállalkozások körében közel 50 ezres növekedést jelez, a NAV adatai szerint pedig a vállalkozásoknál az előző évinél 80 ezerrel többen álltak (10 ezres egyéni és társas vállalkozói, illetve 20 ezres költségvetési intézményi dolgozói létszámnövekedés mellett) foglalkoztatást feltételező jogviszonyban. A munkapiaci konjunktúralis helyzet előrejelzésére kialakított – az üres álláshelyek számbavételét előíró EK-rendelet szerinti – felvétel is jelentős pozitív elmozdulást regisztrált 2014-ben. A versenyszféra megfigyelt szervezeteinél 23 ezer álláshely várt betöltésre, mindössze 2,7 ezerrel kevesebb, mint a válság előtti utolsó évben, 2007-ben, és csaknem kétszer annyi, mint a mélypontot jelentő 2009-ben.

A munkanélküliek létszáma is jelentősen csökkent 2014-ben. Az ILO-definíció szerinti munkanélküliek száma 441 ezerről 343,3 ezerre, a nyilvántartott álláskeresőké 527,6 ezerről 422,4 ezerre, a munkaerő-felmérésben magukat munkanélkülinek tekintőké pedig 666,5 ezerről 538,8 ezerre mérséklődött egy év alatt. A végzettségi szintek közül a – 2014. évi 35,4 ezer főjével a munkanélküliek

legkisebb csoportját jelentő – felsőfokú végzettségűek létszáma 6,7 ezerrel maradt el az előző évitől. A javuló munkanélküliségi helyzet legnagyobb nyertesei összességében a középfokú szakképzettégek voltak (mind a szakközépiskolát, mind a szakiskolát végzettek) akik többsége feltehetően a versenyszférában talált magának munkát. A közfoglalkoztatás keretszámainak 2014. évi növekedése leginkább a képzetlenek munkanélküliségét tudta enyhíteni.

A versenyszféra megfigyelt szervezeteinél a válságot követően a bruttó kereset nominálértéken jelentősen, bár némileg hullámzó ütemben nőtt, 2012-ben 7,3 százalékkal, 2013-ban 3,6 százalékkal, 2014-ben 4,3 százalékkal haladták meg a bruttó keresetek az előző évi szintet. A 2014. évi növekedési ütemhez jelentősen hozzájárult a keresetek mintegy 8 százalékat jelentő nem rendszeres kereseti rész (prémium, jutalom) 10 százalékat meghaladó mértékű növekedése. A költségvetési szférában dolgozók a bruttó kereseti átlaga 2014-ben 17 százalékkal, ha mindkét szférában a közfoglalkoztatottak nélküli átlagkeresetet hasonlítjuk össze 5 százalékkal maradt el a versenyszférára jellemzőtől. Mivel 2014-ben egyedülálló módon sem a jövedelemadó mértékében, sem a járulékkulcsokban nem volt változás, így a bruttó és nettó keresetek növekedési üteme megegyezett, a fogyasztói árak 0,2 százalékos csökkenésének köszönhetően pedig a reálkereset növekedési üteme meghaladta a nominál bérekét.

2. Közelkép

A *Közelkép* ebben az évben a közfoglalkoztatás témáját járja körül. A magyar közfoglalkoztatási program nagyságrendje, akár a közfoglalkoztatási ráfordításokat, akár a résztvevők számát tekintjük, egyedülálló egész Európában. 2015-re a kormány 270 milliárd forint költségvetési támogatás mellett átlagosan 200 ezer ember közfoglalkoztatását irányozta elő. A közfoglalkoztatási program a 2010 utáni időszak legfontosabb foglalkoztatáspolitikai jellegű programja, ezért rövid és hosszú távú hatásainak elemzése fontos feladat. A *Közelkép* két fejezetből áll, az első a nemzetközi tapasztalatokat összegzi, a második a magyar közfoglalkoztatásra vonatkozó tényeket és a rendelkezésre álló elemzési eredményeket mutatja be. Az 1. fejezetben *Kálmán Judit* a közfoglalkoztatás *nemzetközi tapasztalatairól* ad áttekintést. Ismerteti a közfoglalkoztatási programok indítékait, céljait, elméleti hátterét, a konkrét közmunkaprogramok kialakításának különböző formáit, hatékonyságuk és hatásosságuk mérését szolgáló értékelések főbb eredményeit.

A fejezetet három *keretes írás* egészíti ki, amelyek egy-egy olyan ország vagy országcsoport közfoglalkoztatási programjait mutatják be részletesebben, ahol jelentősebb közfoglalkoztatási programokat működtetnek. Az írások összefoglalják a programok értékelésének eredményeit is.

A *Közelkép* második fejezete a magyar közfoglalkoztatási programmal foglalkozik. A 2.1. alfejezetben Bördős Katalin összefoglalja a rendszerváltás óta az egyes időszakokban érvényben lévő közfoglalkoztatási formák *szabályozását*, a

szabályozás változásait. A 2.2. alfejezetben *Busch Irén* és *Bördös Katalin* a közfoglalkoztatásra vonatkozó *létszám- és költségadatok* legfontosabb *adatforrása-it* veszi számba. Az alfejezet áttekintést nyújt arról, hogy az egyes időszakokra vonatkozóan milyen területi (ország-, település-) vagy egyéni szintű adatok álltak rendelkezésre, értékeli az egyes adatforrások megbízhatóságát, illetve röviden kitér az adatok elemzési lehetőségeire. A 2.3. alfejezetben *Cseres-Gergely Zsombor* és *Molnár György* a közfoglalkoztatással kapcsolatos *alapvető tényeket* ismerteti. A közfoglalkoztatást a munkanélkülieknek a munkaügyi rendszerben bejárt – lehetőség szerint a nyílt piacon végzett munka felé haladó – ügyfélútja részeként vizsgálják a szerzők. Azt elemzik, hogy a munkaügyi rendszerben megfordulók milyen arányban vettek részt az egyes programokban – ezen belül a közfoglalkoztatásban –, és hogy a különböző csoportokhoz tartozó, különböző megfigyelhető jellemzőjű munkanélküliek milyen jellemző pályát futnak be a munkaügyi rendszerben.

A 2.4. alfejezetben *Koltai Luca* írása a *közfoglalkoztatók értékeit* elemzi, arról ad képet, hogy a közfoglalkoztatást végző szervezetek munkatársai hogyan vélekednek a közfoglalkoztatástól, mit várnak tőle, milyen céljait azonosítják a programoknak, és mit gondolnak annak hatásairól. A 2.5. alfejezetben *Köllő János*nak egy különlegesen nagyméretű államigazgatási paneladatbázis adatain alapuló elemzését olvashatjuk arról, hogy 2011. év végi *közfoglalkoztatottak* a korábbiakban, tehát közfoglalkoztatásba lépésük előtt, milyen arányban dolgoztak „valódi”, nem közmunkás-munkahelyeken. Az alfejezet azt vizsgálja, hogy a közfoglalkoztatottak *foglalkoztatásához mennyibe járult hozzá a valódi és a közfoglalkoztatás*. A 2.6. alfejezetben *Cseres-Gergely Zsombor* tanulmánya leírja, hogy kik vesznek részt a közfoglalkoztatási programban, és azt elemzi, hogy a közfoglalkoztatási program mennyiben működik deklarált céljának megfelelően, valóban eléri-e a hosszú távú munkanélkülieket és az átmeneti munkalehetőséggel javítja-e a közfoglalkoztatásban résztvevők foglalkoztathatóságát. A 2.7. alfejezetben *Czirfusz Márton* a közfoglalkoztatás *területi egyenlőtlenségeivel* foglalkozik, és választ keres arra a kérdésre, hogy a közfoglalkoztatás 2008 után átalakított és kibővített rendszere újratermelte-e a térbeli egyenlőtlenségeket.

A 2.8. alfejezetben *Busch Irén* a közmunkák szezonálisának csökkentését célzó *téli közfoglalkoztatás* legfontosabb adatait ismerteti. *Cseres-Gergely Zsombor* és *Molnár György* a 2.9. alfejezetben a *közfoglalkoztatásból való kilépéssel* összefüggő egyéni és környezeti tényezőket vizsgálja. A szerzők számba veszik, hogy mely tényezők függnek össze a közfoglalkoztatásból a nyílt, azaz a nem közfoglalkoztatási jellegű munkapiacra való kilépéssel, és melyek hátráltatják azt. Végül *Köllő János* írása a 2.10. alfejezetben a közmunkások potenciális reintegrációját abból a szempontból vizsgálja, hogy kikkel dolgoznak együtt a közmunkások: valódi munkaszervezetben, piaci alapon foglalkoztatott társakkal együtt vagy elkülönült közmunkásegységekben? Az előbbi az álláskeresők és a munkáltatók egymásra találását segítheti, míg az elkülönítés nem nyújt a munkáltatók számá-

ra lehetőséget arra, hogy a közfoglalkoztatottak munkakészségéről és teljesítményéről valódi munkakörnyezetben alkothassanak képet, ami akadályozhatja a közmunkások reintegrációját, átlépésüket a „segély világából a munka világába”.

A Közelkép elemzései sokoldalúan vizsgálják a közmunkaprogramot. Jelenleg ennél részletesebb és megalapozottabb vizsgálatok nem állnak rendelkezésre a hazai közmunkaprogramról. A nemzetközi áttekintés lehetőséget ad arra, hogy a magyar programot a nemzetközi tapasztalatok tükrében is megítéljük. Reményeink szerint ez az összeállítás elősegítheti a megalapozott szakpolitikai döntéshozatalt, és lehetőséget ad arra is, hogy a kérdést vizsgáló szakemberek felhasználják a bemutatott kutatási eredményeket, valamint hogy a kérdés iránt érdeklődő, nem szakember olvasók megismerkedhessenek a közmunkaprogram jellemzőivel, eredményeivel és problémáival.

3. A munkapiaci szakpolitika eszközei (2014. február – 2015. április)

A legjelentősebb változások a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerét érintették. 2015. január elsején a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) jogutód nélkül megszűnt, feladatait és hatásköreit pedig szétszították. A foglalkoztatáspolitikai feladatokat a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter irányítja, míg a szak- és felnőttképzési feladatokat a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal (NSZFH), a szaktárca egy újonnan létrehozott háttérintézménye kapta. 2015. április elsejétől – az egységes kormányhivatali szervezetrendszer reformja keretében – a szakigazgatási szervekből főosztályok lettek, ahol a feladat- és hatáskörök a kormányhivatalt és az ennek irányítására kijelölt kormány megbízottat illetik.

Elindultak a 2014–2020-as fejlesztési időszak Európai Unió által társfinanszírozott új, komplex programjai. A foglalkoztatáspolitikára ható projektek elsősorban a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) keretében – két prioritás (a Vállalkozások versenyképességének javítása és foglalkoztatásának ösztönzése és a Foglalkoztatás ösztönzése és a vállalati alkalmazkodóképesség fejlesztése) szerint – valósulnak meg. Ezenkívül a Terület- és Településfejlesztési (TOP), az Emberi Erőforrás Fejlesztési (EFOP) és a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programnak (VEKOP) is vannak a foglalkoztatás bővítését, az álláskeresőket és hátrányos helyzetűek munkaerő-piaci integrációját célzó, támogatható tevékenységei.

A foglalkoztatás ösztönzését szolgáló fejlesztési adókedvezmény szabályozása 2014 júliusától elsősorban az Európai Bizottság által a 2014–2020-as időszakra meghatározott fejlesztési térkép szerint, esélyegyenlőségi szempontok figyelembevételével változott. A támogatási intenzitás változásai elsősorban a kis- és középvállalkozásoknak kedveznek. A munkahelyvédelmi akcióterv keretében a gyermekgondozási díjban részesültek, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban részesülteket vagy részesülőket érintette kedvező válto-

zás. Az elsőszámú munkahelyteremtő program, azaz a közfoglalkoztatás szabályozásában csak kisebb módosítások történtek az időszak alatt.

2015. január elsejétől az hozott változást a nyugdíjrendszerben, hogy megszüntették bizonyos munkakörök betöltésével, kordedvezményre jogosító szolgálati idő szerzésének lehetőségét. 2015. március elsejétől a korábban az állam által szabályozott, kötelező szociális ellátások járási hatáskörbe kerültek át. A rendszeres szociális segély helyét a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, továbbá két új támogatási forma, az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás vette át. A kötelező szociális ellátásokon túlmenően nyújtott önkormányzati ellátások egységes elnevezése települési támogatás lesz. Önkormányzati hatáskörbe tartozik, hogy ilyen címen milyen ellátás típusokat, milyen feltételek mellett biztosítanak.

4. Statisztikai adatok

Ez a rész a korábbi években kialakult szerkezetben részletes információt ad a rendszerváltozás óta eltelt időszak alapvető gazdasági folyamatairól, a népesség, a munkapiaci részvétel, a foglalkoztatás, a munkanélküliség, az inaktivitás, a bérek, az oktatás, a munkaerő-kereslet, a regionális különbségek, a migráció, a munkaügyi kapcsolatok, a jóléti ellátások jellemzőiről és néhány munkapiaci mutató nemzetközi összehasonlításáról. Az itt megjelenő adatoknak két fő forrása van: egyrészt a Központi Statisztikai Hivatal rendszeres intézményi, illetve lakossági típusú munkaügyi adatgyűjtése: munkaerő-felvétel (MEF), intézményi munkaügyi statisztikája (IMS), munkaerőmérlege (MEM), másrészt a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat regisztere és az általa lebonyolított adatgyűjtések: munkanélküli-regiszter adatbázisa (NFSZ REG), rövid távú munkaerő-piaci prognózis (PROG), bértarifa-felvételek (BT), továbbá az NGM Munkaügyi Kapcsolatok Információs Rendszere (MKIR). Ezekről az adatforrásokról a statisztikai blokk végén részletesebb információk találhatóak. A két legnagyobb adatszolgáltatón kívül az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságtól származnak az öregségi és rokkantsági nyugdíjakkal és ellátásokkal kapcsolatos adatok. Továbbá egyes táblázatok és ábrák elkészítéséhez a KSH, a NAV és az Eurostat online adatbázisait használtuk. A táblázatok és ábrák Excel-formátumban letölthetők az alattuk szereplő linkek segítségével. A 2000-től kiadott Munkaerőpiaci tükröben publikált munkapiaci folyamatokat leíró táblázatok teljes anyaga elérhető a <http://adatbank.krtk.mta.hu/tukor> honlapon.

5. Munkapiaci kutatások – válogatott bibliográfia, 2014

Jelen kötetbe a 2014-ben megjelent publikációkból válogattunk. A bibliográfia a magyar munkapiac jellemzőivel foglalkozó fontos hazai és külföldi szakirodalomra: könyvekre, folyóiratokra, műhelytanulmányokra, statisztikai kiadványokra, nemzetközi szervezetek munkapiaci témájú kiadványaira terjed ki. A korszerű bibliográfiakészítés elveit követve, igyekeztünk mindenütt megadni

az elektronikus elérhetőségeket. Arra törekedtünk, hogy a kötet témaköreihez kapcsolódó releváns publikációkat – lehetőség szerint – a legteljesebben feltárjuk, a publikációkat könnyen áttekinthető, informatív módon csoportosítsuk.

* * *

A szerkesztőbizottság tagjai megköszönik az *MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont*, a *Központi Statisztikai Hivatal*, a *Budapesti Corvinus Egyetem Emberi Erőforrások Tanszéke*, a *Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat*, az *Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság*, a *Belügyminisztérium*, a *Nemzetgazdasági Minisztérium*, az *Emberi Erőforrások Minisztériuma*, a *Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet*, a *Magyar Nemzeti Bank*, a *Költségvetési Tanács* munkatársainak, az *MTA Emberi Erőforrások Gazdaságtana Tudományos Bizottsága* tagjainak a szükséges információk összegyűjtésében és ellenőrzésében, a kötet szerkesztésében, az egyes részanyagok elkészítésében és megvitatásában végzett munkáját. Köszönetet mondunk a Magyar Tudományos Akadémia vezetésének, az OTP Közösen a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány kuratóriumának a kiadvány anyagi támogatásáért.