

2.5. KÖZMUNKÁSOK A LEGÁLIS MUNKAERŐPIACON

KÖLLŐ JÁNOS

A közmunkások piaci munkavállalásáról, „bekapcsolódásukról a munka világába” a legutóbbi szinte semmilyen információ nem állt rendelkezésre. Csak 2011 óta, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) követéses vizsgálatainak jóvoltából állapítható meg, hogy a közmunkások milyen munkaerő-piaci státusban vannak a kilépésüket követő hatodik hónapban. Az erről készült elemzések (*Molnár és szerzőtársai*, 2014, *Cseres-Gergely–Molnár*, 2014) tanulságait a Közelkép 2.3. és 2.6. alfejezetei foglalják össze.

Az államigazgatási adatokat használó követéses vizsgálatokból nyerhető kép nemcsak azért töredékes, mert a közmunkások valódi állásainak nagyobb része bejelentetlen (*Farkas és szerzőtársai*, 2014), hanem mert az érintett népeség esetében az elhelyezkedést nem valamiféle révbe érkezésként, hanem egy hektikus munkaerő-piaci pálya epizódjaként érdemes elképzelnünk. Erről adnak képet az itt közölt számítások, amelyek nyolc éven át, havi pontossággal követik a közmunkások egy népes, több mint 25 ezres mintáját.

Adatok

Az adatok forrása egy különlegesen nagy méretű államigazgatási paneladatbázis, ami az Országos Egészségpénztártól, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságtól, a Nemzeti Adó- és Vámhivataltól, az Oktatási Hivataltól és a Nemzeti Munkaügyi Hivataltól származó egyéni adatok összekötésével keletkezett. A 2002-ben 5–74 éves népességből vett 50 százalékos mintában – az anonimizálás és az MTA Közgazdaság-tudományi Intézet Adatbankjában elvégzett átalakítások után – havi szinten követhető, hogy a megfigyelt egyén dolgozott-e, hány napot, milyen munkakörökben és jogviszonyokban, milyen munkáltatóknál és mennyit keresett.

Az adatbázisban 2011 harmadik negyedétől kezdve különböztethetők meg a közfoglalkoztatottak, de az esetszámuk csak az utolsó negyedévben érte el a más adatforrásokból ismert nagyságrendet. A kapcsolt panelben 97 ezer olyan egyén azonosítható, aki 2011. negyedik negyedévben legalább egyszer végzett közmunkát, ők átlagosan három hónapot dolgoztak közfoglalkoztatottként, összesen 195 ezer emberhónapot teljesítettek, amiből 65 ezres átlagos állományi létszámra következtethetünk.¹ Ez nagyobb, mint a KSH intézményi munkaerő-piaci statisztikájában közölt 54 ezres létszám, de kisebb, mint amit *Cseres-Gergely–Molnár* (2014) számítottak NMH-adatok alapján (77,6 ezer). Az eltérések okaira megfelelő adatok hiányában nem tudunk magyarázatot adni, annyi azonban állítható, hogy az adatbázisunk lefedi a megfigyelt időszakban közmunkát végzők döntő részét.

¹ A 195 ezer emberhónapot 65 ezren teljesítették volna, ha a három hónapban mindvégig munkában álltak volna.

A tanulmányban a 2011 negyedik negyedévében közmunkát végzők 2003. január és 2010. december közötti munkaerő-piaci pályáját vizsgáljuk. A közölt számítások az államigazgatási paneladatbázisból vett 50 százalékos (tehát a teljes népességből vett 25 százalékos) mintára vonatkoznak. A mintát 24 195 fő alkotja, akikről 2,323 millió havi megfigyelés áll rendelkezésre. A szűkítésre a szerző rendelkezésére álló gépi kapacitás korlátai miatt volt szükség.

Az elemzés fő kérdése, hogy a 2011. év végi közfoglalkoztatottak a korábbiakban milyen arányban dolgoztak „valódi”, nem közmunkás-munkahelyeken. Ez közvetlenül nem állapítható meg, mert – mint említettük – 2003–2010-ben a foglalkozási jogviszonyok között nem szerepelt a közmunka. Ezért kerülő utat választunk, kihasználva, hogy 2011 előtt a közmunkások elsősorban többsége a költségvetési szektorban dolgozott, és minimálbért keresett. Valódi állásban dolgozónak azt tekintettük, aki kettős könyvelést folytató vállalatnál, egyéni vagy társas vállalkozóként, östermelőként, segítő családtagként, bedolgozóként vagy alkalmi munkakönyvvel dolgozott, továbbá azt a személyt, aki kettős könyvelést nem folytató vállalatnál vagy költségvetési intézménynél dolgozott, de a napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra jutó összegének 110, illetve 150 százalékát (alsó és felső becslés). Természetesen ez a közelítő eljárás két okból sem mentes a hibáktól: a) valódi állásban lévőknek tűnnek fel azok, akik esetében az önkormányzat jelentős mértékben kiegészítette a közmunkásfizetést; b) a közmunkások közé sorolódnak azok, akik a valódi munkahelyükön a minimálbér 110 vagy 150 százalékánál kevesebbet kerestek napi szinten, vagy azért, mert alacsony a bérük, vagy azért, mert alacsony-közepes keresetű részmunkaidősként dolgoztak. A második forrásból származó torzítás nyilvánvalóan sokkal erősebb, ezért a *számításaink alábecslik a valódi munkahelyeken történő munkavégzés valószínűségét.*

A következőkben először azt nézzük meg, hogy a vizsgált népesség foglalkoztatásához milyen arányban járult hozzá a valódi és a közfoglalkoztatás, majd a valódi munkaviszonyok gyakoriságát és hosszát elemezzük. Végül megvizsgáljuk, milyen szerepet játszott a munkaviszonyok száma a teljes időszakban elért összfoglalkoztatás szintjének meghatározásában.

Közmunka és piaci munka – becslések

Az *2.5.1. táblázat* szerint a 2011 végén közmunkát végzők 2003–2010 közötti foglalkoztatási rátája igen alacsony, átlagosan 25 százalékos volt, ami jelentősen elmarad még a 0–8 osztályt végzettek országos átlagától is.²

Becslésünk szerint ennek az alacsony foglalkoztatási rátának a nagyobb része jött valódi munkaviszonyból: a közmunka elhatárolásánál alkalmazott bérküszöbötől függően 14–16 százalék jött piaci munkából és 9–11 százalék közmunkából. A valódi munkaviszonyokban szerzett foglalkoztatás a várokozásnak megfelelően visszaesett a válság időszakában, és ezt csak 2009-ben pótolta a közmunka. Az Orbán-kormány hivatalba lépésének évében a

2 A 15–59 éves, nem tanuló, 0–8 osztályt végzett népesség foglalkoztatási rátája 2005 tavaszán például 45,6 százalékos volt. (Saját számítás a KSH munkaerő-felmérésének 2005. április–júniusi hullámából).

közfoglalkoztatás szintje átmenetileg csökkent, ami az itt vizsgált népesség foglalkoztatási rátáját 20 százalék alá süllyesztette.

2.5.1. táblázat: A 2011. negyedik negyedévében közmunkát végzők foglalkoztatása, 2003–2010 (becsült értékek, ^{a,b} a havi megfigyelések éves átlagai, százalék)

Év	Közmunkán dolgozott	Valódi állásban dolgozott ^a	Nem dolgozott legális állásban	Összes megfigyelés
	becslés	becslés	tény	
2003	7,0	17,0	76,0	100,0
2004	6,9	17,1	76,0	100,0
2005	8,2	16,1	75,7	100,0
2006	8,7	16,7	74,6	100,0
2007	8,4	16,3	75,3	100,0
2008	9,5	16,2	74,3	100,0
2009	17,4	13,1	69,5	100,0
2010	4,1	14,7	81,2	100,0
2003–2010-ben átlagosan	8,8	15,9	75,3	100,0

Év	Közmunkán dolgozott	Valódi állásban dolgozott ^b	Nem dolgozott legális állásban	Összes megfigyelés
	becslés	becslés	tény	
2003	8,6	15,4	76,0	100,0
2004	8,3	15,5	76,0	100,0
2005	9,8	14,5	75,7	100,0
2006	10,8	14,8	74,6	100,0
2007	10,4	14,3	75,3	100,0
2008	11,8	13,9	74,3	100,0
2009	20,4	10,3	69,5	100,0
2010	8,5	10,3	81,2	100,0
2003–2010-ben átlagosan	11,1	13,6	75,3	100,0

A megfigyelések száma: 2 322 720 emberhónap, 24 195 fő.

Valódi állásban dolgozónak tekintettük, aki kettős könyvelést folytató vállalatnál, egyéni vagy társas vállalkozóként, östermelőként, segítő családtagként, bedolgozóként vagy alkalmi munkakönyvvel dolgozott, továbbá, ha kettős könyvelést nem folytató vállalatnál vagy költségvetési intézménynél dolgozott, és napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra jutó összegének a) 110 százalékát, b) 150 százalékát.

^a A valódi állásban dolgozó napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra jutó összegének 110 százalékát.

^b A valódi állásban dolgozó napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra jutó összegének 150 százalékát.

Forrás: OEP–ONYF–NAV–NMH–OH kapcsolt paneladatbázis, a 2011. negyedik negyedévében közfoglalkoztatásban részt vettek adatai.

A 2.5.2. táblázat a vizsgált egyénekre vonatkozó különböző indikátorokat mutat be. Látható, hogy a nagy többségük 2010–2013 között legalább egyszer megfordult valódi, legális munkahelyen. A legalább egyszer állásba lépők

átlagosan 17–20 hónapot dolgoztak végig ilyen munkahelyeken a 96-ból, és ilyenkor az országos napi átlagbér 50–51 százalékát keresték a közmunkán elért 37–41 százalékkal szemben.

2.5.2. táblázat: A 2011. negyedik negyedében közmunkát végzők különféle munkaerő-piaci mutatói, 2003–2010 (becsült értékek a foglalkoztatási jogviszony jellege és a kereseti szint alapján)

Munkaerő-piaci mutató	Arány/átlag	
	alsó becslés	felső becslés
Legalább egyszer dolgozott valódi állásban (százalék)	70,9	75,3
A valódi állásban legalább egyszer dolgozók munkában töltött hónapjai (átlag)	17,2	19,6
Átlagos napi kereset valódi állásban ^a (százalék)	49,8	50,5
Átlagos napi kereset közmunkán (százalék)	37,3	41,0

A megfigyelések száma: 24 195 fő.

^a Az országos napi átlagkereset százalékában

Forrás: OEP–ONYF–NAV–NMH–OH kapcsolt paneladatbázis, a 2011. negyedik negyedében közfoglalkoztatásban részt vettek adatai.

Az adatok cáfolják azokat a népi bölcsességeket, amelyek szerint a közmunkások „foglalkoztathatatlanok”, „hírből sem ismerik a valódi munkát”, „már a szüleik sem dolgoztak” és a többi: a háromnegyedük már látott belülről valódi, legális munkahelyet. A piaci foglalkoztatásuk hosszabb távon mégis nagyon alacsony, ami a valódi munkaviszonyok hosszeloszlásának kérdéséhez vezet. Ezt a következő alfejezetben vesszük szemügyre.

A piaci munkavégzés gyakorisága és hossza³

Mint a 2.5.3. táblázatban látható, a 2003–2010 között legalább egyszer dolgozók nyolc év alatt átlagosan háromszor léptek be piaci munkahelyre: valamivel kevesebb, mint az egyharmaduk egyszer, a negyedük kétszer, egy további negyedük háromszor vagy négyszer, az ötödük ennél is többször (a csúcstartó pedig 18-szor).

A piaci munkaviszonyok átlagos megfigyelt hossza 5,6 hónap volt. Ez alsó becslés, ami tartalmazza a 2003. január 1-jén már folyamatban lévő, valamint a 2010. december 31. után még folytatódó munkaviszonyokat is, melyek teljes befejezett hossza a megfigyeltnél nagyobb, esetenként sokkal nagyobb is lehet. A megfigyelt nyolc évben indult és befejeződött, „cenzorátlan” epizódok között természetesen túlréprezentáltak a rövid munkaviszonyok: az átlagos hosszuk 4,1 hónap volt.

Ezeket a munkaviszonyokat részletesebben is szemügyre vesszük a 2.5.1. ábrán, amely a befejezett epizódok eloszlásfüggvényét ábrázolja. A görbe pontjai azt mutatják, hogy a szóban forgó piaci munkaviszonyok hány százaléka tartott 1, 2, ..., 96 hónapnál rövidebb ideig. Látható, hogy a vizsgált években kezdődött és befejeződött piaci munkaviszonyok nagyjából 60 százaléka három hó-

³ A továbbiakban a 110 százalékos bérhatárral különböztetjük meg a piaci és közmunkát.

napnál, közel 80 százaléka fél évnél, 90 százaléka pedig egy évnél rövidebb ideig tartott.⁴ A közmunkások piaci összfoglalkoztatása tehát viszonylag sok, rövid epizódból áll össze, és a valódi munkaviszonyaik sem hosszabbak, mint a közmunka-epizódjaik: *Cseres-Gergely–Molnár* (2014) szerint az utóbbiak átlagos befejezett hossza 2011-ben 3,4, 2012-ben 5,1, 2013-ban pedig 5,9 hónap volt.

2.5.3. táblázat: A 2011. negyedik negyedévében közmunkát végzők foglalkoztatási epizódjai valódi munkahelyeken, 2003–2010

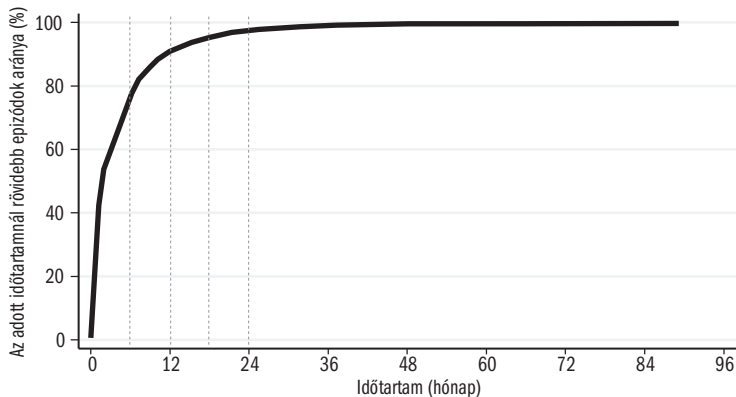
	Átlag, arány
Foglalkoztatási epizódok átlagos száma (darab)	3,0
A megfigyelt egyének megoszlása a valódi foglalkoztatási epizódok száma szerint (százalék)	
1	30,3
2	23,0
3	16,1
4	10,8
5	7,1
6	4,7
7 vagy több	8,0
A megfigyelt epizódok átlagos hossza (hónap)	5,6
A megfigyelt időszakban kezdődött és befejeződött epizódok átlagos hossza (hónap)	4,1

A megfigyelések száma: 54 833 epizód, melyek 18 228 egyénhez tartoznak. A befejezett epizódok száma 41 516, melyek 14 599 egyénhez tartoznak.

Valódi állásban dolgozónak tekintettük, aki kettős könyvelést folytató vállalatnál, egyéni vagy társas vállalkozóként, östermelőként, segítő családtagként, bedolgozóként vagy alkalmi munkakönyvvel dolgozott, továbbá, ha kettős könyvelést nem folytató vállalatnál vagy költségvetési intézménynél dolgozott, és napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra jutó összegének 110 százalékát.

Forrás: OEP–ONYF–NAV–NMH–OH kapcsolt paneladatbázis, a 2011. negyedik negyedévében közfoglalkoztatásban részt vettek adatai.

2.5.1. ábra: A befejezett foglalkoztatási epizódok kumulált hosszeloszlása, valódi munkahelyek, 2003–2010



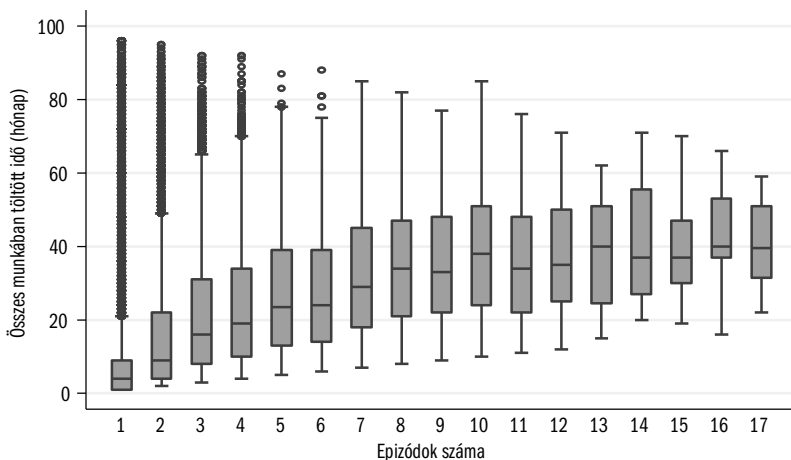
Az ábra azokra az epizódokra vonatkozik, melyek 2003 január 1. után kezdődtek és 2011 január 1. előtt fejeződtek be. A megfigyelések száma: 41 516 epizód, melyek 14 599 egyénhez tartoznak. Valódi állásban dolgozónak tekintettük, aki kettős köny-

⁴ Megjegyezzük, hogy számításainkban nem teszünk különbséget az egyes munkáltatók között. Elképzelhető, hogy egy – mondjuk – négy hónapos folyamatos epizód során a vizsgált egyének nem egy, hanem két vagy három munkáltatója volt. Az adatbázisban a foglalkoztatási epizódok megbonthatók munkáltató szerint, ennek az elvégzése további kutatásra vár.

velést folytató vállalatnál, egyéni vagy társas vállalkozóként, östermelőként, segítő családtagként, bedolgozóként vagy alkalmi munkakönyvvel dolgozott, továbbá, ha kettős könyvelést nem folytató vállalatnál vagy költségvetési intézménynél dolgozott, és napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra eső összegének 110 százalékát.
 Forrás: OEP–ONYF–NAV–NMH–OH kapcsolt paneladatbázis, a 2011. negyedik negyedévében közfoglalkoztatásban részt vettek adatai.

Végül, egy úgynevezett „doboz és bajusz” (*box-and-whiskers*) ábrát mutatunk be, annak érzékeltetésére, hogy milyen mértékben járult hozzá a munkaviszonyok száma a teljes időszakban mért összefoglalkoztatáshoz és ezen keresztül az összjövedelemhez. Az 2.5.2. ábra vízszintes tengelyén a piaci munkaviszonyok száma, függőleges tengelyén a 2003–2010-ben piaci munkaviszonyokban ledolgozott összes idő látható. Az egyes dobozok alsó éle az összes munkában töltött idő 25. percentilisét, felső éle a 75. percentilisét mutatja az adott számú epizóddal rendelkezők körében. A dobozok közepén látható vonal a medián. A „bajuszok” alja és teteje a legalacsonyabb, illetve legmagasabb, a folytonos eloszláshoz még kapcsolódó értékeket jelzik, a körök pedig az eloszlásból „kilógó” egyének ledolgozott idejét mutatják.

2.5.2. ábra: Összefüggés a foglalkoztatási epizódok száma és az összes munkában töltött idő között, valódi munkahelyek, 2003–2010



Stata *graph box* ábra. A dobozok alja az összes munkában töltött idő 25. percentilisét, teteje a 75. percentilisét mutatja az adott számú epizóddal rendelkezők körében. A dobozok közepén látható vonal a medián. A „bajuszok” alja és teteje a legalacsonyabb illetve legmagasabb kapcsolódó értéket jelzi. A körök az eloszlásból „kilógó” egyének elhelyezkedését mutatják.

Valódi állásban dolgozónak tekintettük, aki kettős könyvelést folytató vállalatnál, egyéni vagy társas vállalkozóként, östermelőként, segítő családtagként, bedolgozóként vagy alkalmi munkakönyvvel dolgozott, továbbá, ha kettős könyvelést nem folytató vállalatnál vagy költségvetési intézménynél dolgozott, és napi keresete meghaladta a minimálbér egy napra eső összegének 110 százalékát.

Forrás: OEP–ONYF–NAV–NMH–OH kapcsolt paneladatbázis, a 2011. negyedik negyedévében közfoglalkoztatásban részt vettek adatai.

Könnyen megfigyelhető, hogy viszonylag magas, 30–40 hónapos összmunkaidőt azok értek el, akiknek nyolcnál több foglalkoztatási epizódjuk volt nyolcéves időtávon. Az egyetlen munkaviszonyból megszerzett összmunkaidő átlagosan nagyon alacsony, még ha létezik is egy kisebbség, melynek tagjai a középosztályi minták szerint, egyetlen, hosszú munkaviszonyból értek el akár 80–90 hónapot is elérő „összteljesítményt”.

Hogy milyen éles a kontraszt az *átlagos* munkavállaló és az *átlagos* közmunkás között, azt jól érzékeltetik a KSH munkaerő-felmérésének már idézett, 2005. április–júniusi hullámának adatai. E szerint a Magyarországon ekkor munkában állók átlagosan 106 hónapja, az általános iskolát végzettek 100 hónapja, sőt, még az annál kevesebbet végzettek is 63 hónapja dolgoztak a kérdezéskori munkahelyükön. Mivel az egy időben zajló, egy adott pillanatban megfigyelt epizódok legnagyobb valószínűséggel a félidejüknél tartanak, a befejezett munkaviszonyok átlagos hossza durván a fenti értékek duplájára tehető.

Következtetések

A közmunka kérdésein gondolkodó ember, jelen sorok írója is, gyakran esik abba a hibába, hogy a közmunkával a stabil piaci foglalkoztatást állítja szembe kívánatos alternatívaként, és a közmunkások oda való eljuttatását tartja a politika sikermutatójának. Az adatok azt sejtetik, hogy ez inkább vágyálom, mint reális célkitűzés.

A közmunkások valódi munkaerőpiacának sajátosságaiból kiinduló szakpolitikának inkább a piaci munkahelyekre való minél gyakoribb eljutást érdemes támogatnia. Ez egyfelől sokkal nagyobb türelmet követel: annak józan belátását, hogy a közmunka fegyelmező eszközként való használata – a legjobb állapotban lévő munkaerőpiacokat leszámítva – diszfunkcionális. A kiszámíthatatlan időpontokban érkező, kiszámíthatatlan hosszúságú munkára szóló „behívó” nemcsak a megélhetéshez elengedhetetlen informális munkát akadályozza, hanem az álláskeresést is. Márpedig sok munkaviszonyhoz sok álláskeresésre van szükség. Másfelől, minél többen, minél többször jutnak be valódi munkaszervezetekbe, annál nagyobb eséllyel választódhatnak ki közülük a tartós munkaviszonyra esélyesek. Mint a 2.10. alfejezetben láttuk, a közmunka jelenlegi gyakorlata kevésbé segít eljutni a valódi munkahelyekre. Amíg ez nem változik, hasznos lenne felszámolni minden olyan szabályozási elemet – ide értve egyes döntési jogkörök szabályozatlanságát is – ami akadályozza az instabil, rövid távra szóló, alkalmi munkákba való eljutást.