

KÖZELKÉP

**FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI
PROGRAMOK
HATÁSVIZSGÁLATA**

**Szerkesztette
KÉZDI GÁBOR**

Bevezető

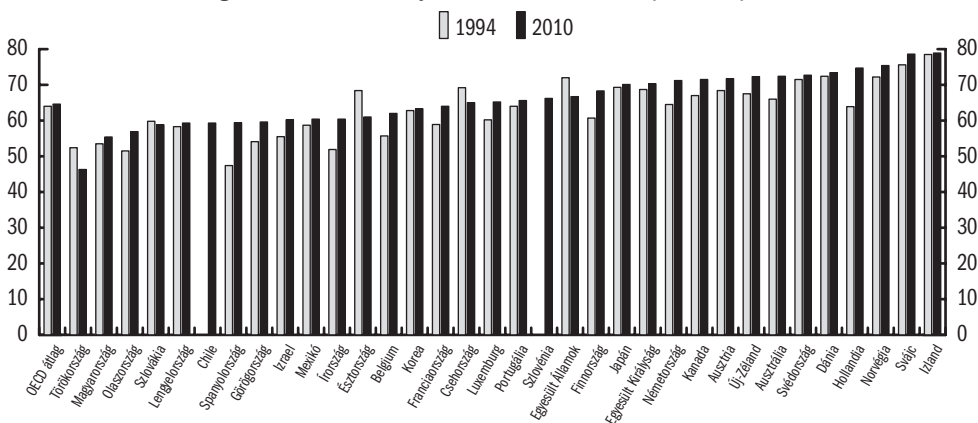
1. A programok hatásvizsgálatának módszertana
 2. Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok nemzetközi tapasztalatai
 3. Kenőanyag a munkapiac fogaskerekei közé?
 4. A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata
 5. A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre
 6. Egy komplex munkaerőpiaci program megvalósulása és lokális hatásai a dél-dunántúli régióban
 7. Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának tanulságai Magyarországon
- Hivatkozások

BEVEZETŐ

KÉZDI GÁBOR

A magyarországi foglalkoztatottság alacsony szintje köztudott, az elmaradás mértéke és makacssága miatt azonban érdemes újra bemutatni. A foglalkoztatottak aránya az aktív korú népességben belül 1994-ben és 2010-ben is tíz százalékponttal elmaradt az OECD-átlagtól, miközben sok más országban nagy változások történtek. Magyarország a foglalkoztatási arányt tekintve jelenleg az OECD második sereghajtója, míg 16 éve, a rendszerváltást követő visszaesés közepén a negyedik volt a sereghajtók között. Az 1. ábra mutatja az országokénti arányokat.

1. ábra: A foglalkoztatottak aránya, 15–64 év közöttiek (százalék)



Forrás: OECD Employment Outlook 2011, Statisztikai függelék, B táblák.

Az alacsony foglalkoztatási aránynak több oka is van, ezekről részletesebben ír Commander–Köllő (2008) és Köllő János és Scharle Ágota tanulmánya a Közelkép 5. fejezetében. A foglalkoztatáspolitikai munkanélküliek ellátásán túl egyre nagyobb szerepet kap a probléma kezelésében az úgynevezett aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazása révén. Nem nyilvánvaló azonban, hogy ezek az eszközök képesek-e orvosolni a lemaradás okait, és akár csak kismértékben is növelni a foglalkoztatást.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök célja az, hogy segítse a munkanélkülieket vagy a munkapiacról más módon kiszorult potenciális munkavállalókat tartós munkához jutni. Olyan szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek elvileg segítik őket az álláskeresésben, illetve abban, hogy olyan készségeket és tudást szerezzenek, amelyek javítják foglalkoztatási

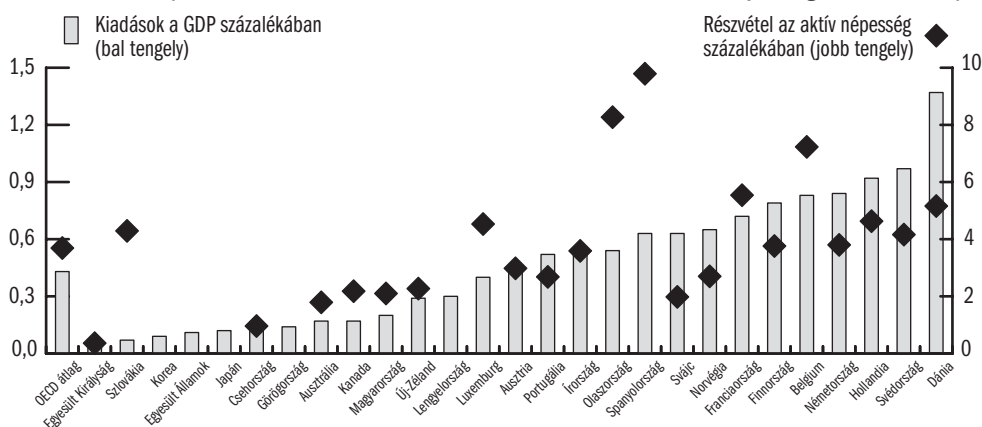
esélyeiket. Ha hatásosak ezek a programok, növelhetik a foglalkoztatást, és csökkenthetik Magyarország hátrányait. Ha nem, akkor azonban további terheket jelentenek az adófizetőknek (még ha a programok finanszírozási forrásai részben az országon kívülről érkezik), és a szervezésük és lebonyolításuk során felhasznált forrásokat és kreatív energiákat más, nagyobb társadalmi haszonnal járó tevékenységekre lehetne fordítani.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok leggyakoribb típusai a következők:

- aktív segítség a munkakeresésben (tanácsadás),
- közcélú foglalkoztatás (önkormányzatok, nonprofit szervezetek vagy magáncégek támogatása célszemélyek foglalkoztatása esetén),
- foglalkoztatástámogatási programok (munkaadók támogatása célszemélyek foglalkoztatása esetén, önfoglalkoztatás támogatása),
- képzési programok (tantermi és munkahelyi képzések, általános ismeretek és szakképzés),
- komplex, általában kisméretű programok, amelyek a többi programtípus elemeit esetleg más elemekkel kombinálva kínálnak szolgáltatásokat jól meghatározott célcsoport számára.

Az egyes országok különböző mértékben alkalmazzák a foglalkoztatáspolitikai programokat (lásd a 2. ábrát). Az angolszász országokban kisebb, a kontinentális Európa országaiiban igen nagy az aktív foglalkoztatáspolitikai programok szerepe, a volt szocialista országok pedig elsősorban, de inkább a mezőny alsó felében találhatók. Magyarország mind a GDP-arányos kiadások alapján, mind részvétel szempontjából az alsó középmezőnyben, jóval az OECD-átlag alatt, de az angolszász országok többsége felett foglal helyett.

2. ábra: Aktív munkaerőpiaci programok mérete az OECD-országokban, 2009
(kiadások a GDP százalékában, illetve részvétel az aktív népesség százalékában)



Forrás: *OECD Employment Outlook*. Statisztikai függelék, „K” táblák, online változat, utolsó frissítés 2011. július.

Talán meglepő, de bármilyen fontos lenne, ritkán ismerjük az egyes programok hatását a résztvevők foglalkoztatási esélyeire, és még kevesebbet tudunk esetleges mellékhatásairól. Ennek az az oka, hogy nem minden programról készül hatásvizsgálat, viszonylag keveset hoznak nyilvánosságra, és közöttük is kevés a valóban hiteles elemzés. Mivel pedig az egyes programok hatásában rendkívül fontosak a szervezési részletek és a helyi problémák sajátosságai (erről lásd a *Közelkép* 2. fejezetét), más országokban, más körülmények között és más módon szervezett programok hatásai nagymértékben különbözhetnek az itt és most szervezett programokéitól.

A hiteles hatásvizsgálatok ritkaságának oka jelentős részben az adathiány: Nemzetközi szinten is ritkák (bár egyre gyakoribbak), Magyarországon pedig gyakorlatilag ismeretlenek a valóban hiteles kísérleti hatásvizsgálatok. A hiteles nem kísérleti jellegű hatásvizsgálatokhoz szükséges részletességű és minőségű adatok sem mindig elérhetők, és Magyarországon ebben a tekintetben is rossz a helyzet. Az okok közé tartozik a hatásvizsgálatot végzők nem mindig megfelelő szakmai felkészültsége és igényessége is. Mindkettő végső forrása azonban a hatásvizsgálatok felhasználóinak az igényessége. Ha a felhasználó megfelelő erőforrást és szakmai kontrollt szán a hatásvizsgálatokra, akkor sok esetben kidolgozhatók a kísérletek is, nem kísérleti hatásvizsgálatokhoz megfelelő adatbázisok építhetők fel, és az elemzés minősége is radikálisan javítható. A szakmai kontroll legmegfelelőbb módja a szakmai nyilvánosság kialakítása, nem véletlen, hogy a tudományos közéletben is ez a módja a minőség biztosításának. A nyilvánosság megteremtése szintén elsősorban a felhasználó szándékán múlik.

Ha tényleg kíváncsiak vagyunk a programok hatásaira, akkor csak megfelelő módszerekkel végzett hatásvizsgálatok eredményeire támaszkodhatunk. Kicsit túlzó hasonlattal élve: a különféle programok közötti választás kérdése hasonlít ahhoz, amikor beteg gyermekünk gyógyítására tett javaslatok között kell döntenünk. Úgy szeretnénk-e dönteni, hogy a különféle módszerek hatásait (és mellékhatásait) megfelelő módszertani háttérű és a szakmai nyilvánosság által elfogadott kísérleti eredmények alapján ismerjük, vagy úgy, hogy a kezelést végzők intuíciójára, esetleg nem megfelelő módszerekre támaszkodó, a szakmai nyilvánosság által nem kontrollált és gyakran elfogult „szakértői véleményekre” kell hagyatkoznunk?

Az adófizetők pénzét költő és rászorultakat segíteni kívánó programok hatásainak hiteles megismerése talán nem tűnik élet-halál kérdésnek, de nem állíthatjuk be jelentéktelennek. A hatásvizsgálati módszerek nem túlságosan bonyolultak, Magyarországon is sokan képesek jó minőségben és hitelesen alkalmazni őket, és bár a leginkább hiteles módszerek

költségesek (kísérletekre lehet szükség, vagy elegendően sok adat kell hozzájuk), a programok összköltségéhez és a hatások megismerésének társadalmi hasznához képest ezek a költségek általában elhanyagolhatók. Furcsa az a nemritkán hallható érv, hogy nincs pénz vagy idő megfelelő hatásvizsgálatra, amikor nagyságrendekkel több pénzt költünk el úgy, hogy annak hatásáról fogalmunk sincs.

Örömteli jelenség, hogy a hiteles hatásvizsgálatok száma folyamatosan emelkedik, egyelőre elsősorban külföldön. Egyre nagyobb teret kapnak a kísérleten alapuló vizsgálatok, és a nem kísérleten alapuló vizsgálatok is egyre jobb minőségű adatokra támaszkodhatnak. Ez a szakma és az információs rendszer fejlődése mellett nyilvánvalóan jelzi, hogy a hatásvizsgálatok felhasználói is egyre igényesebbek. A folyamat Magyarországon is beindulni látszik. Egyelőre egyetlen kísérletről lehet csak beszámolni, és az sem aktív eszköz hatásvizsgálatával kapcsolatban készült (az ellátásban részesülő munkanélküliek ellenőrzésének intenzitásának hatását vizsgálta, lásd *Micklewright–Nagy, 2010*). A hiteles nem kísérleti vizsgálatokhoz szükséges adatokhoz sem lehet egyelőre hozzáférni. Mindezek ellenére kezdenek megjelenni a szalmái nyilvánosság előtt is az adottságokhoz képest szakmailag magas szintű vizsgálatok. A felhasználók növekvő igényességének hazai megjelenését mutatja ennek a kötetnek a létrejötte is.

Reméljük, az idei Munkaerőpiaci Tükör *Közelkép* részével további lökést adunk e folyamatnak, és hozzájárulunk ahhoz, hogy a jövőben egyre több és egyre hitelesebb hatásvizsgálat készüljön. A legfontosabb cél pedig az, hogy a hiteles hatásvizsgálatok eredményei alapján az aktív foglalkoztatáspolitikai programok valós hatásuknak megfelelő szerepet kapjanak a hazai foglalkoztatási problémák kezelésében.

*

A *Közelkép* hét fejezetből áll. Az 1. fejezet a hatásvizsgálatok módszertani kérdéseit tárgyalja, a technikai részletek nélkül. A 2. fejezet az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök nemzetközi tapasztalatait mutatja be, a leginkább hiteles hatásvizsgálatok eredményeit helyezve előtérbe. A 3–5. fejezet egy-egy hazai hatásvizsgálat eredményeit foglalja össze. A 6. fejezet egy komplex kisméretű programot ír le, és tárgyalja annak hatásvizsgálati lehetőségeit. A 7. fejezet egy tárgyszerű összefoglalót ad a munkanélküli-ellátás és a bértámogatási programok hazai hatásvizsgálati eredményeiről.

A fejezetek válogatásánál szempont volt, hogy valamennyi aktív foglalkoztatáspolitikai eszkösről legyen hazai tanulmány, a munkakeresés segítésétől a közfoglalkoztatáson, a bértámogatáson és a képzési programokon át egészen a komplex programokig. A 7. fejezet összefoglalója arra is rámutat, hogy a munkanélküli-ellátórendszerrel kapcsolatos vizsgálatokhoz képest az aktív eszközök hatásvizsgálata kevesebb hangsúlyt ka-

pott a közelmúltig, ezért igen kis körből tudtunk válogatni. A rendelkezésre álló adatok gyakran szűkös volta miatt nem mindegyik fejezet tud teljes mértékben hiteles eredményeket bemutatni, de mindegyik szolgál fontos tanulságokkal, és az adott keretek között mindegyik színvonalas szakmai munkáról tanúskodik.

Egy program hatása a program utáni eredményeknek és azoknak az eredményeknek a különbsége, amelyek a program hiányában alakultak volna ki. A megméréendő hatás tehát egy tényleges állapot (a program utáni eredmény) és egy úgynevezett tényellentétes állapot (mi lett volna az eredmény a program hiányában) összehasonlításából adódik. A módszertani fejezet (szerzője: *Kézdí Gábor*) kiemeli, hogy pusztán a program résztvevőinek követésével nem mérhető egy program hatása, és a tényellentétes eredmények kulcsfontosságúak a hatásvizsgálatok szempontjából. A statisztikai hatásvizsgálatok a tényellentétes állapotokat kontrollcsoport vizsgálatán keresztül becsülik. A kontrollcsoport szerepe az, hogy megmutassa, milyen eredményeket értek volna el a résztvevők, ha nem vesznek részt a programban. A nem statisztikai, kvalitatív elemzések esetében a kis esetszám miatt a kontrollcsoport vizsgálatának nincs sok értelme, de az eredmények ilyenkor is csak tényellentétes eredményekkel összehasonlítva lehetnek informatívak a program hatásáról. A tényellentétes összehasonlítás szükségessége nem a hatásvizsgálat módszeréből, hanem a program hatásának a definíciójából következik.

A leginkább hiteles és egyszersmind a legegyszerűbb hatásvizsgálati módszer a tervezett kísérlet, amelyben tervezett véletlen algoritmus dönti el, hogy a lehetséges résztvevők (vagy azok csoportjai, esetleg területi egységek) közül ki vesz részt a programban, és ki nem. A nyilvánvaló előnyök mellett sok esetben a kísérleteknek morális és gyakorlati akadályai lehetnek, ám ezek több esetben leküzdhetők, mint elsőre gondolnánk. A foglalkoztatáspolitikai eszközök hatásvizsgálataiban a kísérletek szerepe még kicsi, de egyre inkább növekszik. A nem kísérleti módszerek közül a diszkontinuitást kihasználó módszer – ha alkalmazható – hitelesen becsüli a program hatását a résztvevők egy csoportjára (akik a küszöbérték környékén vannak). A párosításon alapuló és a regressziós módszerek elvileg rugalmasabbak, és mindenkire megbecsülik a hatást, de általában kevésbé hitelesek. A szakma jelenlegi álláspontja szerint ilyen helyzetekben érdemes kombinálni a párosítási és a regressziós módszereket. E módszerek alkalmazhatóságának az is fontos kritériumává vált, hogy a résztvevők csoportja és a kontrollcsoport azonos helyi munkapiachoz tartozzon, a programban való részvételre feljogosító követelményeknek a kontrollcsoport tagjai is megfeleljenek, és az elemzés az egyének munkapiaci történetéről szóló részletes információkat is figyelembe vegye.

A hatásvizsgálatok nemzetközi tapasztalatait tárgyaló 2. fejezet (szerzők: *Hudomiet Péter és Kézdi Gábor*) bemutatja, hogy a munkakeresést segítő programok általában (de nem mindenütt) hatásosak szemben az általában pozitív hatással nem járó közfoglalkoztatási programokkal (de van kivétel), a célzott, jól végiggondolt, összetett szolgáltatásokat biztosító programok pedig még ott is sikereket tudnak elérni, ahol az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hagyományosan sikertelenek. Ennél is fontosabb tanulság azonban az, hogy a programok hatásosságát jobban befolyásolják a szabályozási és szervezési részletek, mint a program típusa. A programok hatásainak megfelelő mérése ezért fontos minden egyes program esetében, hogy így a megfelelő visszacsatolások megtörténhessenek, és ezek alapján a program módosítható (vagy akár megszüntethető) legyen.

A nemzetközi tapasztalatok arra is rávilágítanak, hogy a leginkább hatásos programok sem tekinthetők csodaszernek. (A legsikeresebb programok tipikus példája, a hetvenes években futott kisméretű amerikai *National Supported Work* elnevezésű komplex bértámogatási program 30 százalékról 40 százalékosra növelte a résztvevők foglalkoztatási esélyeit.) Magyarországon növekedhet az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásossága, ha a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer tovább fejlődik, gondosabban tervezett programokat kínálnak jól célzott csoportoknak, megfelelően ösztönzik a munka világába való visszatérést, a programokat hiteles hatástanulmányok segítségével mérik, és azok eredményeit megfelelően visszacsatolják a programok további fejlesztésébe. Tisztes pozitív eredményeket várhatunk az ilyen programoktól, azt azonban nem, hogy megoldják a strukturális munkanélküliség és az alacsony foglalkoztatás problémáját.

A 3. fejezet (szerző: *Cseres-Gergely Zsombor*) az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) modernizációjának 2005–2008 között, a HEFOP 1.2. intézkedés keretében zajló szakaszának a hatását vizsgálja a részt vevő munkaügyi kirendeltségekhez tartozók foglalkoztatási esélyeire. A vizsgált program több fejlesztési elemet tartalmazott: az ÁFSZ informatikai rendszerének központosítását és modernizációját, stratégiájának kialakítását, valamint minőségbiztosítási rendszer bevezetését a kirendeltségeken, ehhez kapcsolódó képzések szervezését, a kirendeltségi irodák és ügyfélterek felújítását és új szolgáltatási modell bevezetését. A fejlesztés végső soron arra irányult, hogy a kirendeltségek jobban segíthessék az ellátott munkanélküliek munkakeresési tevékenységét. A tanulmány kirendeltségekre vonatkozó paneladatokat elemez az úgynevezett különbségek különbsége (*difference-in-differences*) és a párosítás módszereivel. Az eredmények szerint a részt vevő kirendeltségek esetében megnőtt az elhelyezkedési esély, és ez a hatás elsősorban a 25–50 éves, érettségivel

nem rendelkező, nem pályakezdő ügyfeleknél tapasztalható. A modernizáció tehát eredményesnek tekinthető, és – durva becsléssel élve – az érintett csoportokban átlagosan egy-két hónappal (5–10 százalékkal) le rövidítette a munkanélküliség hosszát.

A 4. fejezet (szerzői *Csoba Judit és Nagy Zita Éva*) ambiciózus módon, egységes elemzési keretben vizsgálja a 2009 végétől 2010 elejéig futó, három nagy aktív foglalkoztatási programcsoport – a képzések, a bértámogatások és a közfoglalkoztatás – hatását. A hatásvizsgálat regressziós módszerek segítségével hasonlítja össze a programokban részt vevők eredményeit az azonos munkapiacon élő, de a programokból kimaradt regisztrált munkanélküliek eredményeivel. Az egyes programok résztvevői között és a kontrollcsoporttal összehasonlítva is jelentősek voltak a különbségek, és nem állt rendelkezésre hosszú munkapiaci történet ahhoz, hogy megfelelő módon lehessen mindenre kontrollálni. Az eredmények mindezek ellenére informatívak. A leginkább hosszú távú eredményeket tekintve (a programból való kikerülés után 6–12 hónappal) a regressziós eredmények szerint a közfoglalkoztatásban részt vevők a kontrollcsoportnál kisebb eséllyel helyezkedtek el nem támogatott állásban, a képzésben részt vevők kicsit nagyobb arányban, a bértámogatásban részt vevők pedig jóval nagyobb arányban voltak foglalkoztatva.

A vizsgálat fontos erénye, hogy a regressziós elemzés következtetéseit kiegészíti a résztvevőkkel felvett célzott felmérésből származó, a szokásosnál „puhább” információkkal. Árnyalja a következtetéseket például az, hogy a kontrollcsoport tagjai nagyobb arányban élik meg hátrányként egészségügyi helyzetüket, és azt, hogy nincs rájuk szükség a munkaerőpiacon, ugyanakkor kisebb hajlandóságot nyilvánítottak ki köztéren végzett vagy hosszú munkaidőt igénybe vevő munkára. Mindez nemcsak arra utal, hogy a tanulmány eredményeit óvatosan kell kezelni, de általában is felhívja a figyelmet a szelekciós torzítás veszélyeire a szokásos ismérvek kontrollálása után is, és fontos útmutatást ad az adminisztratív vagy más „kemény” adatokat felhasználó jövőbeli hatásvizsgálatok számára. A mért hatások értelmezéséhez további fontos eredmény, hogy a pótlólagos információk alapján a bértámogatással kialakított státusok maximum 60–65 százaléka esetében feltételezhetjük csupán a státusok bővülését a támogatott munkahelyen, emiatt az itt kimutatott hatások valószínűleg jelentősen felülbecslik a tényellentétes állapothoz mérendő valós hatást.

Az 5. fejezet (szerzői *Köllő János és Scharle Ágota*) a közcélú foglalkoztatás 2003 és 2008 közötti változásainak a hatását elemzi, és ezáltal támpontot ad a 2009-ben bevezetett Út a munkához program várható hatásával kapcsolatban. Ez a program a közcélú foglalkoztatásban alkalmazott munkanélküliek számának nagymértékű bővüléséhez vezetett, a programban részt vevők szempontjából azonban a korábbi közfoglal-

koztatási programokhoz nagyon hasonló maradt ez a támogatási forma. Az elemzés elsősorban adminisztratív adatokra támaszkodik, és településenként vizsgálja a közfoglalkoztatás kiterjedtségének hatását a hosszú távú munkanélküliség alakulásában. Bemutatja, hogy többletforrások valóban a szándékolt munkavállalói csoportokra irányultak, és hogy a források igénybevétele a települési önkormányzatok ösztönzésének sajátságai miatt a tervezettnél nagyobb volt.

A hatásvizsgálat eredményei alapján a 2003 és 2008 között futó hazai közfoglalkoztatási programok nem vezettek a hosszú távú munkanélküliség csökkenéséhez. Ez az eredménytelenség összhangban van a nemzetközi tapasztalatokkal és a hazai közfoglalkoztatási programokkal kapcsolatos korábbi kutatási eredményekkel. Mindezek alapján bár azokat a munkanélkülieket éri el, akiket megcéloz, az Út a munkához program valószínűleg nem fogja teljesíteni legfontosabb célját, a segélyezett munkakerőpiaci pozíciójának javítását, és ezáltal a foglalkoztatás növelését.

A 6. fejezet (szerzője: *Németh Nándor*) a kistépülési tartós munkanélküliség problémájának javítására indított *Sorsfordító – sorsformáló* elnevezésű kisméretű, célzott, komplex foglalkoztatáspolitikai programot mutatja be. A *Közelkép* többi fejezetével ellentétben ez a kutatás nem használ statisztikai-ökonometria módszereket, hanem leíró, kvalitatív elemzésekre épül. Megtartja azonban a fejezet legfontosabb megközelítési módját, a tényellentétes vizsgálatot: a programok hatásait mindig abból a szempontból vizsgálja, hogy mi történt volna, ha az adott program nem valósul meg.

A programot 2009 márciusában indította a Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ a Dél-Dunántúl három megyéjében, közel 40 településen, körülbelül 200 dolgozó részvételével. A program során a tartós munkanélküliek 8 hónapos egyedi képzést kapnak, majd egy vagy kettő éves időtartamra bértámogatottan gazdálkodást folytató önkormányzatoknál vagy vállalkozóknál kapnak munkát. A program egyszerre nyújt képzést, képzési támogatást, munkahelyet, bértámogatást és személyiségfejlesztést. Az eddigi eredmények alapján a bértámogatási állásban elhelyezett munkavállalók a támogatás után is állásban maradtak. A lehetséges hatást vizsgáló esettanulmány a résztvevők kedvező irányú fejlődését mutatja: a foglalkoztatási hatáson túl a vizsgált terepen valódi közösséget hozott létre a program. A kvalitatív elemzés alapján tehát a programnak jelentős sikerei lehetnek, ezért különösen érdekes lenne a program hatását statisztikai eszközökkel is megvizsgálni.

A *Közelkép* utolsó, 7. fejezete számba veszi a munkanélküli-ellátások („passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök”) és a bértámogatási programok hazai hatásvizsgálati eredményeit (a fejezet szerzői: *Cseres-Gergely Zsombor* és *Scharle Ágota*). A fejezet részletesen felsorolja a tanulmányokat

és elérhetőségüket, és több szempont szerint csoportokba rendezi őket. E szempontok módszertani kritériumokat foglalnak magukban, így lehetővé teszik, hogy az olvasók – az első, módszertani részben megfogalmazott szempontok figyelembevételével – képet alkothassanak az egyes vizsgálatok megalapozottságáról is.

1. A PROGRAMOK HATÁSVIZSGÁLATÁNAK MÓDSZERTANA

KÉZDI GÁBOR

A hatásvizsgálatok¹ egy vagy több jól mérhető eredményt vizsgálva elemzik a programok hatásait. A foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálataiban a leggyakoribb eredményváltozók az egyének foglalkoztatása, keresete, illetve állásban maradásának vagy munkanélküliségének az időtartama. A hatásvizsgálatok önmagukban is értékesek: fontos tudnunk, hogy egy adott program következtében történtek-e változások a kívánt irányban, ha igen, ezek milyen mértékűek, és milyen okok húzódnak meg mögöttük. A hatásvizsgálatok következtetéseire szükség van a programok átfogóbb értékeléséhez, a költség-haszon elemzésekhez is. A költség-haszon elemzések a becsült hatásokat átváltják pénzben mért társadalmi hasznokra, és azokat állítják szembe a program szintén pénzben mért költségeivel.

Ez a fejezet rövid áttekintést ad a hatásvizsgálati módszerekről. Technikai részletek – görög betűk és képletek – nélkül mutatja be a különböző hatásvizsgálati módszereket, és azt, hogy ezek hogyan kezelik a hatásvizsgálatok alapvető problémáját. Nem kíván belemenni a részletekbe, de megpróbál megfelelő részletességű áttekintést nyújtani a leggyakrabban használt módszerekről, azok alkalmazásának feltételeiről, valamint elvi és gyakorlati előnyeikről és hátrányaikról.

Egy program hatását úgy mérhetjük meg, hogy kiszámítjuk a program utáni eredményeknek és azoknak az eredményeknek a különbségét, amelyek a program hiányában alakultak volna ki. A megméréndő hatás tehát egy tényleges állapot (a program utáni eredmény) és egy úgynevezett tényellentétes állapot (mi lett volna az eredmény a program hiányában) összehasonlításából adódik.

A hatásvizsgálatok leggyakrabban a résztvevőkre gyakorolt közvetlen hatásokat igyekeznek megmérni. Egyes programtípusok esetében azonban a közvetett hatások is fontosak lehetnek. Ilyenek a programból kimaradtakra gyakorolt kizorítási hatások (például ha munkahely-támogatás esetén a támogatott csoportból vesznek fel embereket olyan állásokba, amelyeket egyébként is betöltenének, csak másokkal, akik viszont így kevésbé találnak munkát); a munkapiaci egyensúlyi hatások (például ha sok ember talál munkát egy elhelyezkedést segítő program következtében, és ez lenyomja a béreket); valamint a más piacokra továbbgyűrűző általános egyensúlyi hatások (például ha a nagy programok működtetése máshonnan szív el erőforrásokat). A közvetett hatásokat ritkábban méri, ezért ebben a módszertani bevezetőben elsősorban a résztvevőkre

¹ Az angol nyelvű közgazdasági irodalomban a hatásvizsgálatokat *program evaluation*-nek nevezik. Ezt szó szerint programértékelésnek fordíthatnánk, a magyar szóhasználatban azonban az értékelés kategóra az itt tárgyalt megközelítést követő hatásvizsgálatoknál tágabb.

gyakorolt közvetlen hatások mérését tárgyalom, de külön alfejezetben a közvetett hatásokról is szólok.

Pusztán a program résztvevőinek követésével nem mérhető egy program hatása. Ha például azt tapasztaljuk, hogy egy munkanélküliek elhelyezkedését segítő program után fél évvel a résztvevők 30 százaléka talált megfelelő állást, ebből önmagában semmi sem következik a program hatására. Lehetséges, hogy a program nélkül is ugyanennyien találtak volna állást – ekkor a program hatása nulla. Az is lehet, hogy a program hiányában senki sem talált volna állást – ekkor a program hatása 30 százalékpontos. Elvileg az sem kizárt, hogy a program hiányában többen találtak volna állást – ekkor a program hatása negatív lett volna.

A tényellentétes eredmények tehát kulcsfontosságúak a hatásvizsgálatok szempontjából. Ezeket az eredményeket azonban nem mérhetjük közvetlenül. Valójában sohasem tudhatjuk pontosan, hogy mi történt volna a résztvevőkkel, ha nem vesznek részt a programban, hiszen részt vettek benne. Ez a probléma felfogható úgy, mint ami abból fakad, hogy egy kísérletet ugyan el tudunk képzelni, de lehetetlen azt végrehajtani. Ez a kísérlet tehát egy gondolat-kísérlet: egyes egyének eredményeit megmérjük úgy is, hogy részt vettek a programban, és úgy is, hogy nem.

A statisztikai hatásvizsgálatok a tényellentétes eredményeket kontrollcsoport vizsgálatával becsülik. A kontrollcsoport szerepe az, hogy megmutassa, milyen eredményeket értek volna el a résztvevők, ha nem vesznek részt a programban. Az úgynevezett kvalitatív elemzések – ezek tipikusan kevés esetet mutatnak be, nem tartalmaznak statisztikai módszereket vagy akár számszerűsített változókat sem – nem szoktak kontrollcsoportot vizsgálni. A kvalitatív elemzések esetében a kis esetszám miatt a kontrollcsoport vizsgálatának nincs sok értelme, de az eredményeket ilyenkor is össze kell vetni a tényellentétes eredményekkel. Ennek szükségessége ugyanis nem a hatásvizsgálat módszeréből, hanem a program hatásának a definíciójából következik.

A statisztikai hatásvizsgálati módszereket két szempontból különböztethetjük meg: 1. hogyan választják ki a kontrollcsoportot, 2. hogyan hasonlítják össze a résztvevők eredményeit a kontrollcsoport tagjainak az eredményeivel. Minél jobb a kontrollcsoport (vagyis minél inkább hihető, hogy a kontrollcsoport eredményei jól közelítik a résztvevők tényellentétes eredményeit), annál egyszerűbb módszerek szükségesek az összehasonlításhoz.

Az ideálishoz legközelebbi módszer a tervezett kísérlet, amelyben véletlen szabály dönti el, hogy ki vesz részt a programban, és ki nem. A kísérleti hatásvizsgálatok gyakorlati okokból viszonylag ritkák, de eredményeik egyedülállóan hitelesek és széles körben elfogadottak. A kísérleti hatásvizsgálatokat ezért egyre szélesebb körben alkalmazzák.

A többi módszert összefoglalóan nem kísérleti módszernek is nevezzük. Az úgynevezett természetes kísérleteknél nem véletlenszerű szabály dönti el a részvételt, de a részvételben szerepet játszik olyan tényező, ami véletlenszerűnek tekinthető. Az ilyen esetekben használt módszer lényege, hogy e véletlenszerűnek tekinthető tényező mentén hitelesen összehasonlítható a részt vevők csoportja (úgy is nevezik, hogy kezelt csoport) a kontrollcsoporttal. A diszkontinuitáson (szakadáson) alapuló elemzések a részvételi szabályok sajátosságát használják ki; akkor alkalmazhatók, amikor a részvétel valamilyen változó küszöbértékénél nagymértékben megugrik (például korhatárnál). A párosításon alapuló hatásvizsgálatok és a regressziós modellek olyan részt vevő és nem részt vevő egyének eredményeit hasonlítják össze, akik több ismerv alapján is nagyon hasonlítanak egymásra. A párosításnál a résztvevőkhöz kontrollcsoportbeli párokat keresünk, a regressziós számításokban ez egy implicit eljárással történik. A párosítások és a regressziós számítások fontos alesetének tekinthetők a különbségek különbsége módszere (*difference in differences*, röviden: *DiD*), amelyben – gyakran egyéb ismérvek kontrollálása mellett – a program előtti és utáni eredményeket hasonlítják össze a kezelt és a kontrollcsoportban.

Több összefoglaló tanulmány tárgyalja részletesen a hatásvizsgálati módszereket és alkalmazási lehetőségeiket. Ezek az összefoglalók általában technikailag bonyolultabbak, mint ez a módszertani bevezető. Legfontosabbak közülük *Heckman–Lalonde–Smith* (1999), *Imbens–Wooldridge* (2009), valamint *DiNardo–Lee* (megjelenés alatt).

Kísérletek

Tervezett kísérletekben a jelöltek egy kiinduló csoportjából véletlen szabály segítségével döntenek el, hogy ki vesz részt a programban (kezelt csoport) és ki nem vesz részt (kontrollcsoport). A véletlen szabály következtében a két csoport összetétele nagyon hasonló minden olyan dologban, amit a programban való részvétel nem változtat meg. Ha nem létezne a program, vagy a véletlenszerűen kiválasztottak mégsem vennének részt benne, akkor a két csoport eredményei (keresetek, foglalkoztatás stb.) nagyon hasonlóan alakulnának. Ha a program után mégis azt látjuk, hogy a résztvevők eredményei mások, mint a kontrollcsoport eredményei, akkor ezt az eltérést a program hatásának tulajdoníthatjuk.

A legtöbb tervezett kísérlet esetében a véletlenszerűen a kontrollcsoportba választottak nem vesznek részt a programban, de a kezelt csoportba választottak közül sem mindenki vesz részt. Ekkor a kezelt és a kontrollcsoportok összehasonlítása szigorú értelemben nem a programnak magának a hatását mutatja, hiszen a kezelték átlagos eredményében olyanok is szerepelnek, akik nem vettek részt a programban. A hatásvizs-

gálatok nyelvén ez az összehasonlítás nem a kezelés eredményét (*treatment effects*), hanem a kezelés szándékának az eredményét (*intent-to-treat effects*) mutatja. A programok költség-haszon elemzésénél sokszor valószínűbb az érdekes hatás, hiszen ha a kísérletben száz százaléknál alacsonyabb volt a részvétel azok között, akik részt vehettek volna, akkor ez valószínűleg a program természetes tulajdonsága, amit minden költség-haszon elemzésnek számításba kell vennie. Gyakran érdekes kérdés azonban magának a „kezelésnek” a hatása is, amely bizonyos feltételek mellett ilyen esetekben is jól becsülhető. A becslés ilyenkor az úgynevezett instrumentális változók módszerét követi, amely lényege az, hogy a részvételt meghatározó tényezők közül a véletlen kiválasztás mechanizmusára szűkíti le az elemzést, és izolálja annak hatását a vizsgált eredményváltozóra.

A tervezett kísérlet a tudomány klasszikus módszere a hatások feltárására, a fizikától az orvostudományon át a pszichológiáig. Fontos erénye egyszerűsége, ami nemcsak az eredmények széles körű megértését segíti, de módszertani manipulációknak, az eredmények „kozmetikázásának” is kevés teret enged. A kísérleten alapuló hatásvizsgálatok nyilvánvaló hátránya, hogy már a programok tervezésekor véletlenszerűséget kell beépíteni, ami a hatásvizsgálat és a programok szervezése közötti szoros együttműködést tesz szükségessé. A programok szervezői gyakran ellenállnak a véletlenszerű kiválasztásnak és annak, hogy a hatásvizsgálat szempontjai befolyásolják a program szervezését. Amennyiben azonban valóban kíváncsiak vagyunk a program hatására, és ezt a hatást meggyőzően szeretnénk kimutatni, akkor erre a kísérleten alapuló hatásvizsgálat a legalkalmasabb. A sikeres demonstrációs programok – amelyek fontos célja a hatások mérése és ezek bemutatása a döntéshozók és a közvélemény számára – mind tervezett kísérleteken alapulnak. Igen erős mozgalmak alakultak ki a kísérleten alapuló módszerek elterjesztésére, lásd például a nemzetközi J-PAL kutatócsoportot (<http://www.povertyactionlab.org/about-j-pal>).

Természetes kísérletek

A természetes kísérletek elvileg a tervezett kísérletekhez hasonló helyzeteket jelentenek, azzal a különbséggel, hogy a kezelt és kontrollcsoportok szétválasztása nem tudatosan véletlenszerű, hanem olyan mechanizmus eredménye, amiről az elemző felteszi, hogy a program eredménye szempontjából véletlenszerűnek tekinthető. Általában azonban ez a mechanizmus csak egy a részvételt meghatározó tényezők között, ezért a kezelt és kontrollcsoportok egyszerű összehasonlítása nem méri a program hatását. Ehelyett az instrumentális változós becslési módszer megfelelő alkalmazása vezethet a hatások megbízható becsléséhez. Ebben az össze-

függésben a módszer a részvételt meghatározó tényezők közül leszűkíti az elemzést a természetes kísérlet által meghatározott mechanizmusra, és izolálja annak a hatását a vizsgált eredményváltozóra. A természetes kísérleteken alapuló instrumentális becslési módszert gyakran alkalmazák a munkapiaci elemzések során, program-hatásvizsgálati alkalmazásuk azonban ritka.

A diszkontinuitáson alapuló módszer

A diszkontinuitás (szakadás) azt jelenti, hogy valamiben egy ponton nagy ugrás következik be. A programok hatásvizsgálataiban a diszkontinuitáson alapuló módszer (*regression-discontinuity design*) akkor használható, ha a programban való részvétel valószínűsége valamilyen megfigyelhető változó függvénye, és a részvétel valószínűségében valahol nagy ugrás tapasztalható. A legtisztább esetben a programban való részvétel egy folytonos változóhoz köthető, amelynek egy meghatározott küszöbértéke dönti el, hogy az illető részt vesz-e a programban, vagy sem. Ekkor a részvétel valószínűsége a küszöbérték alatt nulla (senki nem vesz részt a programban), felette egy (mindenki részt vesz). Gyakori példák a korhatárhoz kötött programok: például 25 év alattiak vehetnek csak részt a programban, de ők mind részt vesznek.

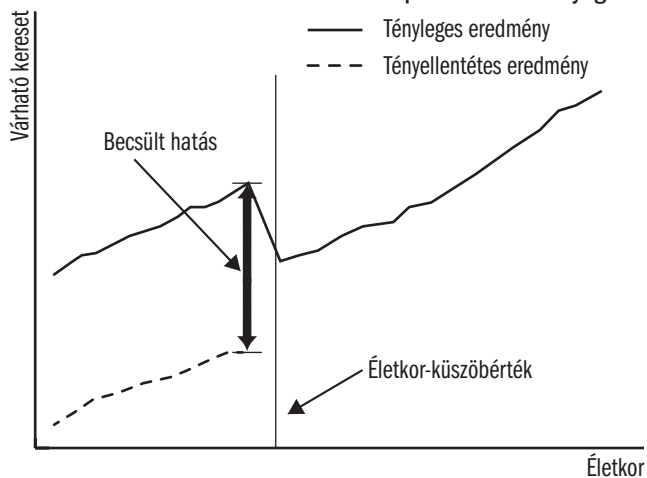
Az alapvető ötlet az, hogy közvetlenül a határ közelében, annak egyik oldalán található egyének (akik majdnem 25 évesek) és a másik oldalán található egyének (akik éppen betöltötték a 25. életét) valószínűleg minden szempontból nagyon hasonlóak. Eredményeik (foglalkoztatásuk, keresetük) is valószínűleg nagyon hasonlóak lennének, ha nem létezne a program. Ez nyilvánvalóan igaz akkor, ha a részvételt meghatározó változó nem függ össze az eredményekkel, de akkor is igaz, ha szorosan összefügg velük, de az összefüggésben nincs diszkontinuitás a határponton. Példánkban a foglalkoztatási esélyek nyilván nem függetlenek az életkortól, de a program nélkül ez az összefüggés folytonos lenne, így a majdnem 25 évesek és a 25 életet éppen betöltők közötti különbség elenyésző lenne. A két csoport eredményváltozói így csak akkor különbözhetnek egymástól jelentős mértékben, ha a programnak van hatása. A határpont mesterséges, csak a program szempontjából van jelentősége: a korhatárnak megfelelő oldalon lévők részt vettek a programban, a korhatár másik oldalán levők nem. A módszer természeténél fogva a határ körüli egyénekre képes mérni a program hatását. Ha a határtól messzebb lévőkre a programnak más a hatása, akkor a diszkontinuitáson alapuló módszer eredményeiből nem következtethetünk arra, hogy rájuk milyen hatással van a program.

Az ilyen diszkontinuitásos helyzeteket éles eseteknek (*sharp design*) nevezik. Bonyolultabb az az eset, amikor a határ megfelelő oldalán sem vesz részt mindenki, vagy ha a másik oldalon is vannak résztvevők, de

a határ átlépésével nagyot ugrik a részvételi arány. Ezek az elmosódott esetek (*fuzzy design*). Ha a program hatása nem minden egyén esetén ugyanakkora, akkor ilyen elmosódott esetben a program átlagos hatása csak „lokálisan” becsülhető, ami itt nemcsak azt jelenti, hogy csak azokra tudjuk mérni a hatást, akik a küszöbérték közelében vannak, hanem közülük és csak azokra, akik résztvevővé válnak a küszöbérték átlépésével. Az elmosódott diszkontinuitási esetben alkalmazott mérési módszer technikai szempontból az instrumentális becslési módszer egy alkalmazásának tekinthető.

Az 1.1. ábra szemlélteti a módszer lényegét az egyszerűbb, éles esetben, vagyis, amikor a küszöbérték egyik oldalán senki sem vesz részt, a másik oldalon mindenki részt vesz a programban. Az ábrán az eredmény (kereset) várható értéke látható az életkor függvényében. A megjelölt életkor küszöbértéknél szakad meg a kezelés (alatta mindenki részt vesz, felette senki), a folytonos vonal mutatja a megfigyelhető eredmény várható értékét, a szaggatott a tényellentétet (nem megfigyelhető). A hatást a kicsivel a küszöbérték alatt és a kicsivel a küszöbérték felett mért átlagos keresetek különbségével becsülhetjük.

1.1. ábra: Példa a diszkontinuitáson alapuló módszer lényegére



Sokak szerint a diszkontinuitáson alapuló elemzések vezetnek a program hatásának a leghíhetőbb becsléséhez nem kísérleti helyzetekben. A diszkontinuitáson alapuló módszer elvi szempontból egyszerű és tiszta, bár az elemzésnek vannak gyakorlati nehézségei. Két ellentétes problémát kell például egyensúlyban tartani akkor, amikor meghatározzuk, hogy a küszöbértéknek pontosan mekkora környezetében hasonlítsuk össze az egyéneket. Minél közelebb maradunk a küszöbértékhez, annál meggyőzőbb az összehasonlítás, de annál kevesebb egyént vizsgálunk, ami az eredmények bizonytalanságához vezet. Fontos szem előtt tartanunk

azt is, hogy a diszkontinuitás alapján a program hatását csak a küszöbérték körül lehet megfogni. Ha példánkban a program hatása különböző életkori csoportokban különbözhet, akkor ily módon a többi életkori csoportra gyakorolt hatásról semmit sem tudhatunk meg.

Mindezen fenntartások mellett a diszkontinuitáson alapuló módszer valóban hihető eredményeket képes adni, és rövid idő alatt rendkívül népszerűvé vált nemcsak a program hatásvizsgálatokban, hanem egyéb kérdések vizsgálatában is. A mérési stratégiát *Thistlewaite–Campbell* (1960) dolgozta ki először, a közgazdasági és programértékelési irodalomban azonban jelentős részben *Angrist–Lavy* (1999) hatására terjedt el. A modell kereteit és a becslés legfontosabb kérdéseit *Hahn–Todd–van der Klaauw* (2001) tárgyalja szisztematikusan, és a legfrissebb módszertani összefoglalók *Imbens–Lemieux* (2008) és *Lee–Lemieux* (2010).

Párosításon alapuló és regressziós módszerek

A párosításon alapuló (*matching*) és a regressziós módszerek a leggyakrabban alkalmazott nem kísérleti módszerek. Közös jellemzőjük, hogy úgy próbálják kezelni a nem véletlenszerű részvételtől adódó torzításokat, hogy minél több információt (úgynevezett háttérváltozókat) próbálnak meg megfigyelni a kezelt és a kontrollcsoport tagjairól, és ezek hatását kiszűrve vizsgálják a két csoport eredményei közti különbséget. Ez a „kiszűrés” azt jelenti, hogy a háttérváltozóban azonos egyéneket kívánunk összehasonlítani, mert attól tartunk, hogy a háttérváltozók befolyásolják a részvételt és az eredményeket egyaránt. Ha a háttérváltozóban eltérő egyéneket hasonlítanánk össze, akkor a résztvevők és kimaradtak eredményének különbségei nemcsak a program hatását, hanem e háttérváltozók hatását is tükröznék. Ha például azok, akik motiváltabbak, inkább vesznek részt egy programban, és a programtól függetlenül is inkább találnak állást, akkor az, hogy a résztvevők a program után inkább találnak állást, annak is a következménye, hogy ők átlagosan motiváltabbak.

Ha valamennyi szisztematikus különbséget lefedik a megfigyelhető ismérvek, akkor az azok szerint hasonló egyének között pusztán a véletlen műve az, hogy ki vesz részt a programban, és ki nem. Ha pedig a részvétel véletlenszerű, akkor a természetes kísérletek világában vagyunk, és mérhető a program valós hatása. Azt a feltevést, hogy a megfelelő háttérváltozók kiszűrésével torzításmentesen lehet becsülni a program hatását, elég bonyolult megfogalmazással feltételesen véletlenszerű szelekció (angolul: *unconfoundedness* vagy *ignorable treatment*) feltevésének nevezik (ebben a magyar fordításában a *feltételes* szó akar utalni arra, hogy a megfigyelt ismérvekben hasonló egyégekről tesszük fel azt, hogy részvételük a programban gyakorlatilag véletlenszerűnek tekinthető).

A párosításon alapuló módszerek intuitív módon oldják meg az összehasonlítást. Lényegük az, hogy minden egyes résztvevőhöz találjanak egy vagy több, kontrollcsoportbeli párt. A pároknak hasonlóknak kell lenniük a háttérváltozók tekintetében. A módszer logikája szerint a kontrollcsoportbeli pár vagy párok eredményei adják az adott résztvevő tényelentétes eredményeit, vagyis azt mutatják, hogy milyen eredményeket ért volna el a részt vevő egyén, ha nem vesz részt a programban. A résztvevő és a hozzájuk párosított kontrollcsoportbeliek eredményeit összehasonlítva lehet tehát megbecsülni a program hatását. A különféle párosításon alapuló modellek abban különböznek, hogy hogyan használják fel a háttérváltozókat, és milyen algoritmus alapján keresik a párokat.

Alapvetően kétféle módon lehet a rendelkezésre álló háttérváltozók alapján párokat keresni. A ritkábban használt *pontos párosítás* (*exact matching*) esetében a háttérváltozóban azonos egyéneket párosítják össze. Kevés számú kategoriális változó esetén (például nem, iskolai végzettség, földrajzi régió és korcsoport) járható ez az út, különösen nagymintákban. Folytonos változók esetén lehet kategóriákat képezni, és az azonos kategóriába tartozókat párosítani. A módszer hátránya a „dimenziók átká”, vagyis az a probléma, hogy sok dimenzióban nagyon nehéz azonos egyéneket találni. A párosítás márpedig annál jobb, minél gazdagabb a felhasznált információk halmaza, és ez sok háttérváltozót igényel.

Ezt a problémát oldja meg a becsült részvételi valószínűségeen (*propensity score*) alapuló párosítás. A módszert *Rosenbaum–Rubin* (1983), (1984) vezette be. A becsült részvételi valószínűség nem más, mint a programban való részvétel valószínűsége a háttérváltozók függvényében, megbecsülve minden egyénre. Nyilvánvaló, hogy ha két egyénnek pontosan ugyanolyanok a háttérváltozóik, akkor a becsült részvételi valószínűségük is azonos. Kevésbé nyilvánvaló, hogy ha két egyénnek ugyanolyan a becsült részvételi valószínűsége, akkor bár nem biztos, hogy pontosan ugyanolyanok a háttérváltozóik, a program hatásának mérése szempontjából mégis tekinthetjük pontosan ugyanolyannak őket. Ennek az az oka, hogy a ez a mutató tartalmaz minden olyan információt a háttérváltozóiban, amelyek lényegesek a részvétel szempontjából. Azért kívánjuk a háttérváltozóiban azonos egyéneket összehasonlítani, mert attól tartunk, hogy a háttérváltozók mind a részvételt, mind az eredményeket befolyásolják. Ha azonos a becsült részvételi valószínűség mutatója, akkor a háttérváltozóiban megmaradó esetleges különbségek nem érdekesek a részvétel meghatározása szempontjából, ezért nem okoznak problémát a hatásvizsgálatban.

A becsült részvételi valószínűség a sokdimenziós háttérváltozó-halmazt redukálja egyetlen dimenzióra. Technikai szempontból valamilyen valószínűségi modell (probit, logit) prediktált függő változója. Intuitívabb,

bár kicsit pontatlan megközelítés, ha a háttérváltozók súlyozott átlagának tekintjük, ahol a súlyokat a programban való részvételre gyakorolt hatás adja. Azok az ismérvek, amelyek kevésbé függnek össze a részvétellel, alacsonyabb súlyt kapnak, és azok, amelyek erősebben függnek össze, nagyobb súlyt kapnak. A becsült részvételi valószínűségen alapuló párosításnak így egyetlen változó mentén kell történnie. A becsült részvételi valószínűség elvileg folytonos változó, így két azonos érték előfordulása ritka lehet. A pontos párosítás helyett ezért a valamilyen közeli egyének párosítása a megoldás. Ennek több módja lehet.

A leginkább intuitív módszer az, amikor minden egyes résztvevőhöz egyetlen párt rendelünk a kontrollcsoportból, mégpedig azt, amelyik a legközelebb van hozzá. Ez az úgynevezett *legközelebbi szomszéd* párosítás (*nearest neighbor matching*). A kezelt és a kontrollcsoport mintájának nagysága között azonban jelentős különbségek lehetnek, ekkor az egy az egyhez módszer nem túl hatásos, hiszen a nagyobb minta jelentős részét nem használja fel. Tipikus esetben a kezelt csoport mintája a kisebb, ilyenkor egy résztvevőhöz több kontrollcsoportbeli pár is rendelhető. Ez általában egy előre megadott távolságon belül mindenkinek a hozzárendelését jelenti (de potenciálisan eltérő, például a távolsággal csökkenő súllyal). Hasonló megoldás az, amikor több kezelt csoportbeli egyénhez párosítunk egyetlen kontrollcsoportbelit. Végül létezik olyan módszer is, amelyben a becsült részvételi valószínűség alapján intervallumokat képeznek, és az azonos intervallumba tartozó kezelt és kontrollcsoportbeli egyének átlagát hasonlítják össze.

A különböző módszerek végtelenül nagy mintákban elvileg nagyon hasonló eredményt kell adniuk, a véges mintás tulajdonságaik azonban nem ismertek. A módszerek közötti választás ezért nem egyszerű, és ha a különböző módszerek különböző eredményt adnak, nehéz elvi alapon dönteni, hogy melyiket fogadjuk el. Mint az elvi alapon eldönthetetlen esetekben mindig, ilyenkor előfordulhat, hogy ha az eredmények eltérnek, az elemzők azokat részesítik előnyben, amelyek előzetes várakozásaiknak inkább megfelelnek („értelmes” vagy „szép” eredmények). Ez nyilvánvalóan problematikus, hiszen lehetséges, hogy éppen a meglepő („nem értelmes”, „csúnya”) eredmény áll közelebb a program valós hatásához. Egyes módszerek ráadásul önmagukban is sokféleképpen becsülhetők meg (például a több az egyhez módszerek súlyozott változatai, ahol a súlyok rendszere is döntési kérdés), ami még inkább lehetővé teszi az eredmények manipulálását. Általában ezért azokat az elemzéseket szokták hitelesnek tekinteni, amelyek több párosítási módszer eredményeit is közlik, és az eredmények akkor tekinthetők meggyőzőnek, ha hasonlítanak egymáshoz.

A regressziós modellek a párosítási modellek alternatívái: valamivel több feltevésen alapulnak, de egyszerűbb megbecsülni őket, és ezért a

manipulálásnak is kisebb tere van. Két fontos eltérés van a két módszer között. Az egyik eltérés az, hogy míg a párosítási modelleknél a háttérváltozók és az eredményváltozó kapcsolatát nem modellezzük, regressziós modellek esetén egy függvényformát kényszerítünk rá erre a kapcsolatra, és ezen a módon szűrjük ki a háttérváltozók hatásait. Általában lineáris függvényt szokás feltenni, ami természetesen elvileg nem annyira restriktív, mint első hallásra tűnik, hiszen kétértékű változók (*dummy variables*), polinomok, szakaszos paraméterek (*linear splines*) és ezek interakciói is szerepeltethetők az egyenletben. Amennyiben azonban sok változónk van (és ez általában szükséges ahhoz, hogy hihető legyen az, hogy kiszűrésük után a részvétel már véletlenszerűnek legyen tekinthető), akkor ezek a rugalmas függvényformák nem alkalmazhatók korlátok nélkül.

A másik fontos eltérés az, hogy a párosítási modellektől eltérően a regressziós modellek nem követelik meg, hogy a résztvevők és a többiek esetében ugyanaz legyen a háttérváltozók tartománya. A regressziós modellek megbecsülhetők akkor is, ha a háttérváltozóknak van olyan tartománya, amelyben csak résztvevők vagy csak kimaradtak találhatók. Ezek az egyének nyilván nem lennének senkivel sem összehasonlítva párosítási módszerekben, a regressziós összefüggésekben azonban befolyásolják a becsült eredményeket. Ha a regressziós függvény feltételezett formája helyes, akkor ez elvileg nem probléma, sőt, a több információ használata miatt hatékonyabb is. A függvényformára vonatkozó feltevés azonban csak feltevés, amit ráadásul nehéz tesztelni, és rossz választás esetén torzíthatja a becsült eredményeket.

Ezért érdemes a regressziós becslésekhez is csak olyan kimaradt egyének adatait felhasználni, akik a résztvevőkhöz hasonlóak megfigyelhető ismérveikben. Viszonylag rugalmas függvényforma választásával a regressziós módszerek ilyenkor a párosítási módszerekhez nagyon hasonló eredményeket szoktak adni. A párosítási módszerekről jó összefoglalást ad Imbens (2004), Caliendo–Kopeinig (2008) és a regressziós módszerekkel együtt tárgyalja őket Imbens–Wooldridge (2009).

Szinte minden olyan hatásvizsgálat párosítási vagy regressziós módszereket alkalmaz, amely utólag, a program lezárulta után indul. A kísérletekhez a hatásvizsgálat szempontjait be kell építeni a programba, a természetes kísérleteken és a diszkontinuitáson alapuló módszerek alkalmazhatóságához pedig ritka szerencse kell. A párosítási és a regressziós módszerek azonban nem feltétlenül vezetnek hiteles eredményekhez. A szakma ezért alapvetően szkeptikus az ilyen hatásvizsgálatokkal kapcsolatban – ebben jelentős szerepe volt LaLonde (1986) nagy hatású kritikájának –, és az ilyen típusú hatásvizsgálatoknak különösen sok bizonyítékot kell szolgáltatniuk ahhoz, hogy meggyőző eredményeket produkáljanak.

A párosítási és regressziós modellek akkor vezetnek hihető eredményekhez, ha valóban ki tudjuk szűrni a programban való részvételt és az eredményeket egyaránt befolyásoló háttérváltozókat. A foglalkoztatáspolitikai hatásvizsgálatokban általánosan elfogadott követelménnyé vált, hogy 1. a résztvevők csoportjának és a kontrollcsoportnak azonos helyi munkapiachoz kell tartoznia, 2. a kontrollcsoport tagjainak is meg kell felelniük a programban való részvétellel feljogosító követelményeknek, és 3. részletes információkkal kell rendelkezni a résztvevők és a kontrollcsoportbeliek munkapiaci történetéről.

A múltbeli információk fontossága és a különbségek különbsége módszer

Párosítási és regressziós módszereknél a munkapiaci történetek ismerete azért fontos, mert ezek a történetek tartalmazzák a legfontosabb információt arról, hogy a program nélkül kinek milyenek lennének a munkapiaci eredményei. A múltbeli információk ismeretét *Heckman–Lalonde–Smith* (1999) például alapvető követelménként fogalmazza meg a nem kísérleti jelleggel lebonyolított foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatánál. A programot közvetlenül megelőző munkapiaci státus ismerete elengedhetetlen, de általában annál hitelesebbek az eredmények, minél hosszabb távúak az ismert előzmények, és a kezelt és kontrollcsoport egyéneinek előtörténetei minél hosszabb múltra visszatekintve hasonlóak.

A programot megelőző munkapiaci státus hatását kiszűrő legegyszerűbb módszer a különbségek különbsége (*difference in differences, DiD*) módszer. Ennek lényege az, hogy az eredményváltozó szintje helyett annak változását hasonlítja össze a kezelt és a kontrollcsoport között. Az alapfeltevés az, hogy bár a nem véletlenszerű részvétel miatt a programban részt vevők és abból kimaradtak eredményváltozói a program hatása nélkül is különbözhetnek, e különbségek okai a programot megelőző munkapiaci eredményváltozóban is megjelennek. Ezért a programot megelőző állapothoz képesti változások már hasonlóak lennének, ha nem létezne a program. Ha mégis jelentős eltéréseket tapasztalunk abban, hogy hogyan változott a résztvevőkből álló és a kontrollcsoport munkapiaci helyzete a program előtti állapotokhoz képest, akkor ez a program hatásának tudható be.

Ha a programot megelőző munkapiaci eredményváltozókon kívül is vannak releváns különbségek a résztvevőkből álló és a kontrollcsoport tagjai között, és ezek mind megfigyelhetők, akkor regressziós vagy párosítási módszerekkel ki lehet szűrni őket. A regressziós különbségek különbsége módszer technikailag egy olyan regressziós modell, amelyben a magyarázó változók között szerepel az eredményváltozó múltbeli értéke. Nyomós érvek szólnak amellett, hogy a különbségek különbsége típusú

módszereket a párosítási módszerekkel együttesen érdemes alkalmazni (*Heckman és szerzőtársai*, 1997). Ilyenkor a kontrollmintát először párosítással a kezelt csoport mintájához leginkább hasonló egyénekre szűkítjük, és ezen a mintán becsülünk különbségek különbsége típusú modellt.

Foglalkoztatáspolitikai hatásvizsgálatokban azonban érdemes nagyon óvatossá lenni a különbségek különbsége módszerrel. Nem megfelelően kiválasztott kontrollcsoport esetén a közvetlenül a programot megelőző állapotokra épülő különbségek különbsége típusú összehasonlítás torz eredményekhez vezethet.

A probléma oka – amelyet első felfedezőjéről, Orley Ashenfelterről (*Ashenfelter*, 1978) Ashenfelter-mélyedésnek (*Ashenfelter's dip*) neveztek el – az, hogy az aktív foglalkoztatási programokban való részvételnek általában feltétele valamilyen hátrányos munkaerőpiaci helyzet. Az egyénnek munkanélkülinek kell lennie a program indulásának az időpontjában. A programban részt vevők közül ezért nyilvánvalóan senki nem dolgozott közvetlenül a program előtt. Ha erre a kritériumra a kontrollcsoport kiválasztásakor nem figyelünk, akkor a különbségek különbsége módszer jelentősen felülbecsülheti a program hatását. Ha például a programnak nincs semmilyen hatása, akkor hosszabb távon a résztvevők foglalkoztatási esélyei hasonlóak a hozzájuk hasonló, de a programból kimaradtak esélyeihez.

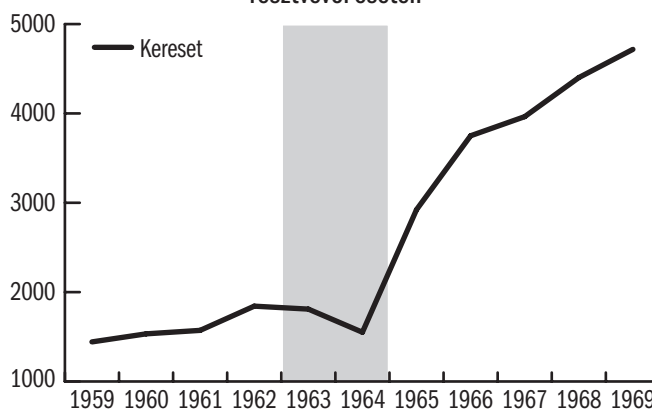
Tegyük fel, hogy a kontrollcsoport olyanokból áll, akik hosszú távú munkapiaci esélyeik szempontjából hasonlóak a programban részt vevőkhöz, de nem volt rájuk érvényes a munkanélküliségi kritérium. Sokan közülük munka nélkül voltak, de sokan dolgoztak. Ha nem történt semmi olyan az adott munkapiacra, ami lényegesen megváltoztatta volna a foglalkoztatási esélyeket, akkor a kontrollcsoport foglalkoztatási aránya hasonló a program előtt és után, a differencia tehát nulla. A résztvevők csoportjában azonban a differencia nem nulla, hiszen az ő foglalkoztatási arányuk nulla volt a program kezdetekor – ez kritériuma volt a részvételnek. Ha a hosszú távú foglalkoztatási esély a kezelt csoportban sem nulla, akkor a résztvevők egy része a program után találna munkát akkor is, ha a programnak nem lenne semmilyen hatása. A foglalkoztatási arány a résztvevők között ilyenkor pozitívan változik a program előtti foglalkoztatás hoz képest. A különbségek különbségének az összehasonlítása e két változás összevetését jelenti: a résztvevők körében tapasztalt pozitív változást a kontrollcsoportnál tapasztalt nulla változással. Az eredmény pozitív. A programnak azonban valójában nem volt semmilyen hatása.

A probléma abból fakad, hogy a programban való részvételi kritériumok miatt a résztvevők csoportja szelektált mintája az egyébként alacsony, de nem nulla foglalkoztatási esélyű egyéneknek. Ők azok, akik éppen a program indulása előtt nem voltak foglalkoztatottak. A kritériumként

szolgáló időszak előtt azonban egy részük dolgozott. Ugyanilyen okok miatt a program kritériumainak megfelelő egyének közül néhányan a program nélkül is dolgoznának.

Az 1.2. és 1.3 ábra két példát mutat az Ashenfelter-mélyedésre: az első *Ashenfelter* (1978)-tól való, és egy hagyományos átképzési programban részt vevők éves keresetét mutatja (mindenféle inflációs igazítás nélkül). A képzés 1964-ben kezdődött, és akkor kellett megfelelni a munkanélküliség követelményének. A képzés lezárulta után (1965-től kezdve) megfigyelhetjük a (nominális) keresetek jelentős emelkedését. A probléma az, hogy csak a résztvevők kereseteit vizsgálva, nem tudhatjuk, ebből az emelkedésből mennyi a program hatása, és mennyi az ettől független növekedés.

1.2. ábra: Ashenfelter-mélyedés egy hagyományos átképzési program résztvevői esetén

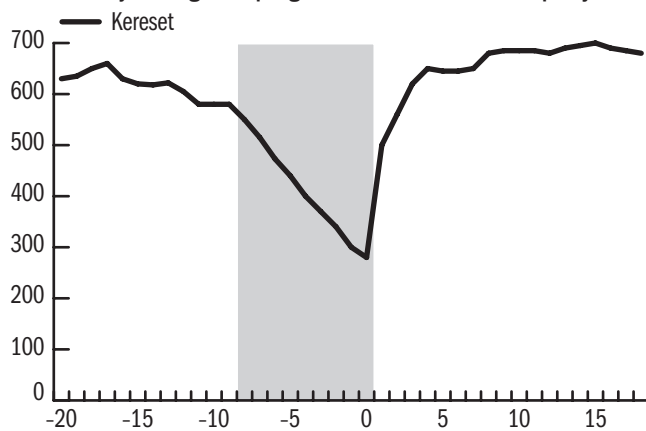


Forrás: *Ashenfelter* (1978).

A második példa *Heckman–Smith* (1998) alapján egy kísérleti kontrollcsoport havi (ismét nominális) keresetét mutatja be, ahol egy már folyó programhoz kreáltak utólag véletlenszerűen leválasztott kontrollcsoportot. A 0. hónap jelzi a program kezdetét, és a kritériumnak a kezdetkor és az azt megelőző hat hónapban kellett megfelelni.

Az 1.2. ábrán tárgyalt esetben az Ashenfelter-mélyedés érvényes a résztvevők csoportjának foglalkoztatási esélyeire, a 1.3. ábrán tárgyalt esetben pedig a kontrollcsoport tagjainak a foglalkoztatási esélyeire. Ez utóbbi természetesen csak akkor következik be, ha a kontrollcsoport egyénei is teljesítik a részvételi kritériumokat. Az Ashenfelter-mélyedés akkor okoz problémát, ha csak a résztvevők csoportjánál létezik, a kontrollnál nem. Ilyen esetekben az összehasonlítás a program hatásának felülbecsléséhez vezet. Nem kísérleti kontrolloknál, akik nem feleltek meg a program kezdetekor a szükséges kritériumoknak, általában nem jelenik meg a mélyedés. Ezért elengedhetetlen, hogy a kontrollcsoport tagjai is megfeleljenek a részvételi kritériumoknak.

1.3. ábra: Ashenfelter-mélyedés egy átképzéssel kombinált munkahely-támogatási program kísérleti kontrollcsoportjában



Forrás: Heckman–Smith (1978).

Közvetett hatások

Mindeddig az volt a kérdés, hogy hat-e egy adott program a benne résztvevőkre. A foglalkoztatáspolitikai programok ösztönzői hasznai és költségei azonban természetesen a programból kimaradtakra gyakorolt hatásoktól is függenek. Ha például egy program következtében a résztvevők foglalkoztatási esélyei megnőnek, társadalmi szempontból nyilvánvalóan nem mindegy, hogy ez azért van, mert a programban résztvevőket vették fel egyébként is betöltendő munkahelyekre mások helyett, vagy pedig azért, mert új munkahelyeket teremtettek.

A közvetett hatások érvényesülhetnek ugyanazon a munkapiacra (ekkor „parciális egyensúlyi hatásokról” beszél a közgazdaságtan), vagy átgyűrűzhetnek az adott munkapiacra túlra (ezek az úgynevezett „általános egyensúlyi hatások”). Közvetett hatása valamennyi foglalkoztatáspolitikai programnak lehet a többi munkapiaci résztvevőre. Ezért mindig célszerű számba venni vagy kizárni a parciális egyensúlyi hatásokat. Általános egyensúlyi hatásokat várhatunk a nagy programoktól, amelyek működtetése olyan erőforrásokat is igénybe vehet, amelyek másutt éreztetik a hatásukat (például nagyszabású képzési programok megnövelik a keresletet a pedagógusok iránt, ami hatással lehet a pedagógusokat egyébként foglalkoztató iskolarendszere).

A közvetett munkapiaci hatások nem mérhetők a résztvevők és a kívül maradók egyszerű összehasonlításával, még kísérleti helyzetben sem. A közvetett hatások ráadásul torzíthatják a közvetlen hatások mérését is. Tekintsük azt az extrém példát, amelyben egy bértámogatási program következtében a célcsoport elhelyezkedési esélyei megnőnek 10 százalékponttal, de úgy, hogy minden elhelyezkedő olyan állásban talál munkát,

amit egyébként is betöltöttek volna, de másokkal. A program közvetlen hatása 10 százalékpont, a teljes foglalkoztatásra gyakorolt hatás 0. Ha a kontrollcsoportban szerepelnek olyanok, akiket alkalmaztak volna, ha nincs a program, de nem alkalmaztak, mert a program által támogatott egyént vettek fel helyette, akkor a kontrollcsoport foglalkoztatására a program hatása negatív. Ha a kontrollcsoport egyébként tökéletes, ez a tény akkor is a program közvetlen hatásának a felülbecsléséhez vezet, hiszen a résztvevők és a kontrollcsoport foglalkoztatását összehasonlítva 10 százaléknál nagyobb a különbség.

Ezt a problémát a programtól és a rendelkezésre álló adatoktól függően lehet kezelni. Amennyiben elegendő számú munkapiacot (például kistérséget) érintett a program, és ezekre mind van megfelelő adat, akkor a helyi munkapiacok összehasonlítása a hatások megfelelő becsléséhez vezethet. Ideális esetben a helyi munkapiacok egy véletlenszerűen kiválasztott részében bevezetik a programot, más részében nem. Ekkor a „kezelt” és a kontrollcsoport a helyi munkapiaci szinten értelmezhető. A kezelt és a kontrollterületek összehasonlításával megfelelően becsülhető a program hatása a teljes foglalkoztatásra (amennyiben a közvetett foglalkoztatási hatások parciális és nem általános egyensúlyi hatások). Bár nem tervezett, hanem természetes kísérleti módszerekkel, de ezt a mérési stratégiát követte *Blundell és szerzőtársai* (2004) egy nagyszabású brit álláskeresést segítő programot elemezve.

Fontos kiemelnünk, hogy a közvetett munkapiaci hatások elvileg jelentősek lehetnek, a gyakorlatban azonban a legtöbb programtípusnál ritkán mutathatók ki. A bértámogatási programokat leszámítva – ahol nem ritka a program nyújtotta támogatások kihasználása egyébként is betöltendő munkahelyek betöltésére –, igaz, hogy ha van közvetlen hatása az aktív foglalkoztatáspolitikai programoknak, az az esetek jelentős részében nettó új munkahelyek jönnek létre. *Blundell és szerzőtársai* (2004) tanulmánya például arra a következtetésre jut, hogy az általuk vizsgált álláskeresést-segítő programnak pozitív közvetlen hatása volt a célcsoportra (fiatal munkanélküliekre), és nem volt negatív foglalkoztatási hatása a nem célzott csoportra (többi munkanélküli). A közvetett negatív hatások hiánya ilyen programok esetében összecseng azzal az általánosabb munkapiaci tapasztalattal, hogy ha megnő a munkakínálat egy piaci szegmensben (például bevándorlás, megnőtt iskoláztatás vagy demográfiai hullám miatt), akkor ennek jelentős részét a gazdaság új munkahelyek teremtésével felszívja. Az aktív foglalkoztatáspolitikai programokkal kapcsolatban is várhatjuk ezt, ha azok valóban a munkakínálat növekedéséhez vezetnek a megcélzott piaci szegmensben. Ideális esetben ilyenek a képzési és a munkakeresést segítő programok. Bár a legjobban szervezett bértámogatási programok növelhetik hosszú távon

a minőségi munkakínálatot, de rövid távon és nem megfelelő ösztönzők mellett jelentős kiszorítási hatásuk lehet.

Az adott munkapiacon belül érvényesülő („parciális egyensúlyi”) közvetett hatásokkal ellentétben a más piacokra továbbgyűrűző „általános egyensúlyi” hatások tökéletes mérése gyakorlatilag lehetetlen. A gondolat-kísérlet, amelyben egyik állapotban működik program, a másik állapotban nem működik, nem mérhető egyének vagy helyi munkapiacok összehasonlításával, hiszen az általános egyensúlyi hatások mindenkit mindenütt érinthetnek. Mégis érdemes valamit tudnunk ezekről a hatásokról, ha nagyon nagy méretű programok hatását vizsgáljuk, vagy ha bizonyos piacokra való átgyűrűzést valószínűsíthetünk. Ezek az elemzések vagy esettanulmány jellegűek, vagy igen bonyolult struktúrájú és sok feltételezésre épülő makromodelleket alkalmaznak. Utóbbira példa *Albrecht–van der Berg–Vroman* (2004) egy rendkívül ambiciózus és nagyszabású svéd képzési programot vizsgált makroszinten.

Összegzés

Ez a fejezet összefoglalta az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatásvizsgálatainak a módszereit. A közvetlen hatások mérésére koncentrált, a közvetett hatások problémáját külön tárgyalta. A fejezet bemutatta azt is, hogy az eredmények hitelessége szempontjából a bemutatott módszerek között jelentősek a különbségek.

A tervezett kísérletek a véletlenszerű hozzárendelés miatt a lehető legegyszerűbb és leginkább hiteles módon mérik a program hatását, pontosabban a programban való részvétel jogosultságának a hatását. Nyilvánvaló előnyeik mellett sok esetben a kísérleteknek morális és gyakorlati akadályai lehetnek, ám ezek több esetben leküzdhetők, mint elsőre gondolnánk. A foglalkoztatáspolitikai eszközök hatásvizsgálataiban a kísérletek szerepe kicsi, de növekszik. A természetes kísérletek elvileg hasonlóan hiteles eredményekhez vezetnek, és mentesek a tervezett kísérletek morális problémáitól. Mivel azonban esetükben a részvétel véletlenszerűsége automatikusan nem biztosított, hanem az a kutató feltételezése, a módszer alkalmazhatósága sokszor megkérdőjelezhető.

A nem kísérleti módszerek közül a diszkontinuitást kihasználó módszer, ha alkalmazható, hitelesen becsüli a program hatását a résztvevők egy csoportjára (akik a küszöbérték környékén vannak). Ha a többiekre hasonló hatást feltételezhetünk, akkor ezáltal a program átlagos hatását is megbecsüljük, ám ha ezt nem feltételezhetjük, akkor a többiekre gyakorolt hatásról ez a módszer nem mond semmit.

A párosításon alapuló és a regressziós módszerek elvileg rugalmasabbak, és mindenkire megbecsülik a hatást, de sokkal kevésbé hitelesek. A programban való részvétel függetlensége a potenciális eredmények-

től a kutató feltételezéseinek a tárgya, amely feltevés nem ellenőrizhető. A kettő közül a párosítási modellek előnye, hogy nem kényszerítenek rá semmilyen előre meghatározott formájú függvényt a megfigyelhető ismérvek és az eredmények kapcsolatára. Hátrányuk azonban az, hogy nagymintákat igényelnek, és a párosítási eljárások gyakran igen bonyolulttá válnak, ami az eredmények nagyobb manipulálhatóságához vezet. A regressziós modellek az egyszerűbb becslhetőséget restriktívabb függvényformák alkalmazásával érik el, és elrejtethetnek olyan problémákat is, amelyek a párosítási modelleknél explicit módon megjelennek. Amennyiben azonban tisztában vagyunk ezekkel a problémákkal, és megfelelően figyelünk rájuk, akkor azok a regressziós módszerek keretében is kezelhetők. A szakma jelenlegi álláspontja szerint nem kísérleti helyzetekben érdemes kombinálni a párosítási és a regressziós módszereket. A párosítási és regressziós módszereknek az is fontos kritériummá vált, hogy a résztvevők csoportja és a kontrollcsoport azonos helyi munkapiachoz tartozzon, a programban való részvételre feljogosító követelményeknek a kontrollcsoport tagjai is megfeleljenek, és az elemzés az egyének munkapiaci történetéről szóló részletes információkra is kontrolláljon.

A hatásvizsgálatok e fejezetben tárgyalt módszertani követelményei igen szigorúak. Gyakran hallható vélemény, hogy az itt bemutatott kvantitatív módszerek csupán egy megközelítési módot jelentenek, és kiegészítendőek egyéb, leíróbb jellegű és kvalitatív módszerekkel, amelyek ugyanolyan értékesek, csupán más megközelítési módot képviselnek.

Ez a vélemény valójában két állítás, amelyek közül az egyik teljes mértékben megalapozott, a másik azonban rendkívül problematikus. Az igényes kvantitatív módszertannal készült hatásvizsgálatok gyakran számos olyan kérdésre nem tudnak válaszolni, amelyek fontosak a program hatásának megértéséhez. A kép teljességéhez ezért fontos lehet a kvantitatív elemzések eredményeit kiegészíteni más típusú eredményekkel. Sok esetben pedig lehetetlen módszertani szempontból hiteles hatásvizsgálatot végezni, és ilyenkor a kvalitatív elemzések sok értékes eredményt tudnak bemutatni.

A módszerek egyenlőségének hirdetése azonban veszélyes. Ha nincsenek kritériumok, ha minden módszer egyenlő, akkor mi alapján dönthető el, hogy két különböző állítás közül melyik a hiteles? Az állítást megfogalmazó személy tekintélye alapján? Vagy az alapján, hogy milyen eredményt vár a megrendelő vagy egy más politikai szereplő? A tudományos módszertan lényege éppen az, hogy objektív kritériumok döntsék el a különböző állítások igazságtartalmát. Az, hogy az objektív kritériumoknak megfelelni nehéz, és száz százalékban sokszor lehetetlen, nem jelenti azt, hogy nem kell törekedni rá.

Az adófizetők pénzét költő és rászorultakat segíteni akaró programok hatásainak hiteles megismerése nyilvánvalóan fontos lenne. A fent bemutatott hatásvizsgálati módszerek nem rettenetesen bonyolultak, Magyarországon is sokan képesek jó minőségben és hitelesen alkalmazni őket. Bár a leginkább hiteles módszerek költségesek – kísérletekre vagy az egyéb megközelítésű vizsgálatokhoz szükséges gazdag és nagyméretű adatokbázisokra lenne szükség –, a programok összköltségéhez és a hatások megismerésének társadalmi hasznához képest ezek a költségek általában elhanyagolhatók.

2. AZ AKTÍV FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI PROGRAMOK NEMZETKÖZI TAPASZTALATAI

HUDOMIET PÉTER & KÉZDI GÁBOR

Ebben a fejezetben az aktív foglalkoztatáspolitikai programok nemzetközi tapasztalatait foglaljuk össze, a módszertani szempontból megbízható hatásvizsgálatok eredményeire támaszkodva. A négy nagy programtípus (képzés, bértámogatás, munkakeresés-segítés, közmunka) mindegyikére mutatunk be példákat, és a különböző típusok hatásosságát egymáshoz hasonlítva is tárgyaljuk.

Először három célzott, összetett programot vizsgálunk, az amerikai *Job Corps* és *National Supported Work*, valamint a brit *New Deal for Young People* programot. Ezután a nagy kiterjedésű nemzeti programokat tárgyaljuk a svéd, dán és svájci tapasztalatokra támaszkodva. A képzési programok tapasztalatait szintén három példára támaszkodva vizsgáljuk, végül a volt szocialista országok tapasztalatait mutatjuk be.

A fejezet a Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás online folyóiratban 2008-ban megjelent cikkünk (*Hudomiet–Kézdí, 2008*) alapján készült. Ott jóval nagyobb terjedelemben több programot és több hatásvizsgálati eredmény mutattunk be, és részletesebben tárgyaltuk azok tanulságait. A levont következtetéseink természetesen azonosak.

Célzott, összetett programok

Először három olyan programot mutatunk be, amelyek több programtípus elemeit kombinálják, és kiegészítik azokat egyéb elemekkel (ösztöndíjakkal, konzultációkkal stb.). Ezek a programok általában jól szervezettek, gyakran kisebb méretűek, és fajlagosan igen költségesek. A hatásvizsgálat módszertani szempontjai mindhárom program szervezésénél szerepet játszottak. Részben ennek, részben az elemzések első osztályú minőségének köszönhetően e három programról igen hiteles hatásvizsgálati eredmények állnak rendelkezésre.

Job Corps (Egyesült Államok)

A *Job Corps* program 1964-ben indult, és ma is működik. A program célcsoportját a munkanélküli vagy nagyon alacsony keresetű, jellemzően középiskolából kimaradt 16–24 éves fiatalok adják, akik hat hónapos intenzív képzésben részesülnek. A kurzusok egy része általános készségeket fejleszt, mások szakmai jellegűek, és a résztvevők személyre szabott és rugalmas tanterv szerint haladnak. A programnak fontos része a tanácsadás és a munkakeresés segítése a képzés után, felhasználva az évek

során kialakult kapcsolatok hálóját. A *Job Corps* ingyenes, és a résztvevők többsége kollégiumban lakik, ahol egyrészt további kedvezményekben részesülnek (étkezés, sportolási lehetőség stb.), és ezáltal gyakorlatilag a nap 24 órájában a program irányítása alatt vannak.

A program szövetségi szintű, és szövetségi forrásból finanszírozzák. A nyolcvanas években készült első átfogó elemzések a program óriási sikeréről számoltak be (*LaLonde*, 1995). Részben ennek köszönhetően a program számára egyre több forrást biztosítottak, és ma az eredetinel jóval nagyobb méretben működik. Jelenleg évente mintegy 60 000 fiatal vehet benne részt, és körülbelül 1,5 milliárd dolláros költségvetése van.

A legutóbbi átfogó hatásvizsgálatok alapja a *National Job Corps Study* elnevezésű tervezett kísérlet. Az adatfelvétel a kilencvenes évek közepén kezdődött, az eredményeket 2001–2003 között publikálták, amelyek komoly szakmai és politikai vitákat váltottak ki. A tervezett kísérletben a résztvevők körülbelül 9000 fős mintáját és egy körülbelül 6000 fős véletlenszerűen kiválasztott (randomizált) kontrollcsoportot követtek a program után négy évig, kérdőíves felmérések segítségével. Ezekben a válassz megtagadási arány nem volt elhanyagolható (20 százalék), és a későbbi elemzések alapján már ez az arány is problémákhoz vezethet, hiszen a válassz megtagadók valószínűleg sok tekintetben különböztek a többiektől.

A randomizált kontrollcsoportot felhasználva *Gritz–Johnson* (2001) azt találta, hogy négy évvel a program kezdete után a résztvevők heti bére átlagosan 20–25 dollárral megnőtt. Ezen belül a szakképzést sikeresen elvégzőké átlagosan 40–50 dollárral lett magasabb, a középiskolai tanulmányaikat a program során befejezőké 60–70 dollárral emelkedett meg, a többiek bérére viszont nem volt hatással a program. Ugyanezt az adatbázist felhasználva, *McConnell–Glazerman* (2001) kísérletet tett egy társadalmi szintű költség-haszon elemzésre is. A program hatására megnőtt keresetek mellett társadalmi haszonként lehetett elszámolni, hogy csökkentek a szociális kiadások és a bűncselekmények is. Becsléseik szerint a program megtérülési rátája 100 százalék felett volt, ám ez főleg a nem jövedelmi hatások számszerűsítéséből és abból a feltételezésből eredt, hogy a program az életút további, nem megfigyelt részében is hasonlóan fog hatni. A megfigyelt négyéves periódusra rendelkezésre álló adatok szerint az egyéni jövedelmekre gyakorolt hatás jelenértéke megegyezett a program költségeivel, tehát a négyéves megtérülési ráta nulla volt.

Schochet–Burghardt–McConnell (2006) még alaposabb elemzései alapján ezek az eredmények jelentősen felülbecsülik a program valós hatását. A kérdőíves adatok helyett a társadalombiztosítási adatbázis hivatalos adatai alapján hosszabb ideig és válassz megtagadásoktól mentesen tudták követni az egyének foglalkoztatási és kereseti pályáját. A tanulmány alacsonyabb hatásokat becsült, aminek legfontosabb oka az volt, hogy

az ötödik és hatodik évben a program jövedelmi hatása drasztikusan csökkenni kezdett. A szerzők szerint a *Job Corps* program résztvevőkre gyakorolt közvetlen hatása még mindig pozitív, de a nettó társadalmi haszon összességében negatív. A programból leginkább a legidősebb (20–24 éves) korosztály profitált, és esetükben a nettó társadalmi hatás sem volt negatív.

A *Job Corps* program kezdeti sikerének egyik záloga a megfelelő célzottsága volt. Közpolitikai szempontból érthető, hogy ebbe a sikeresnek tűnő programba minél több fiatalt próbáltak bevonni. A program jelentős felduzzasztása miatt azonban jelentős mértékben csökkent a célzottság hatásossága, ami úgy tűnik, hogy a siker rovására történt, legalábbis ami a program teljes megtérülését illeti, de legalább egy speciális alcsoport számára továbbra is pozitív maradt a megtérülés egyenlege.

National Supported Work (Egyesült Államok)

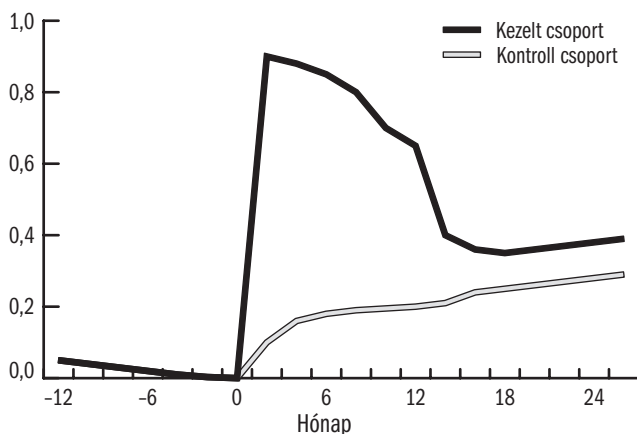
A legtöbbet elemzett foglalkoztatáspolitikai program az egyesült államokbeli *National Supported Work* (NSW). Az NSW 1970-es évek közepén folyt, demonstrációs céllal készült, és ugyanaz a nonprofit szervezet szervezte, amely a *Job Corps* értékelését végezte (*Mathematica*). A program tartalmi célja az volt, hogy különösen hátrányos helyzetű embereket vezessen be (vagy vissza) a munka világába. A célcsoportba gyermeküket egyedül nevelő és segélyben részesülő nők, volt kábítószerfüggők, börtönből szabadult egykori elítéltek, valamint a gimnáziumból kibukott és kiemelkedően hosszú távon munkanélküli férfiak tartoztak. A programban való részvétel kritériuma minden esetben tartalmazta a valamilyen értelemben hosszabb távú munkanélküli-státust.

Az NSW alapvetően foglalkoztatástámogatási (más néven bértámogatási) program, több kiegészítő elemmel. A résztvevők számára 9–18 hónapi munkát garantáltak magánmunkaadóknál. Erre az időszakra a résztvevők teljes munkaerőköltségét a program fedezte. A program szervezői végig figyelemmel kísérték a résztvevők csoportjait, és rendszeres konzultációk során közösen megbeszélték problémáikat és teljesítményüket. A fizetett bér eleinte alacsonyabb volt az adott munkahelyen szokásosnál, de a munkavégzés rendszerességétől és a teljesítménytől függően viszonylag gyorsan emelkedett. A résztvevők a garantált időszak végéig az adott munkahelyen maradhattak, később azonban vagy a program támogatása nélkül a munkaadó továbbra is foglalkoztatta őket, vagy másutt kellett munkát keresniük. A programban a nőket tipikusan szolgáltatói, a férfiakat tipikusan építőipari munkahelyeken alkalmazták.

A programot hatásvizsgálati szempontból is demonstrációs igénnyel szervezték. A jelentkezőket véletlenszerűen osztották kezelt és kontrollcsoportba, és mindenkiről folyamatos és részletes adatgyűjtés készült.

LaLonde (1986) tanulmánya kimutatja, hogy a program lezárulta után néhány évvel a programban részt vevő nők éves keresete átlagosan 850 dollárral haladta meg a kontrollcsoport átlagos keresetét. A férfiak esetében nagyjából ugyanakkora, 880 dollár volt a különbség, a férfiak esetében azonban nagyok a különbségek, és ezért igen bizonytalanok a becslési eredmények. A foglalkoztatási arányok időbeli alakulása rendkívül jól szemlélteti a program hatását. A 2.1. ábra mutatja be a résztvevők és a kísérleti kontrollcsoport foglalkoztatási arányait.

2.1. ábra: Az NSW résztvevőinek női mintája és a kontrollcsoport foglalkoztatási aránya a kísérlet előtt (-12-0. hónap), közben (0-12. hónap) és utána (12-26. hónap)



Forrás: *Ham-LaLonde* (1996) 182. o. 1. ábrájának reprodukciója.

A program kezdete előtt a két csoport foglalkoztatása teljesen azonos (és minimális) volt. A program alatt a kezelt csoport tagjait támogatott munkahelyeken foglalkoztatták, ami induláskor 90 százalékos eredménnyel járt. Fokozatos lemorzsolódás után a támogatott szakasz végére, vagyis a 12. hónapra ez 65 százalékra csökkent, majd a támogatás megszűntével 40 százalékra esett. A kezelt csoport tagjainak foglalkoztatása azonban a 24. hónapban, tehát több mint egy évvel a program vége után is csaknem 10 százalékponttal magasabb volt, mint a kontrollcsoport tagjaié. A kísérlet középtávú átlagos hatása tehát durván 10 százalékpontos (relatív összehasonlításban több mint 30 százalékos) foglalkoztatási esélynövekedésre becsülhető.

A 2.1. ábra három további érdekességet is bemutat. Az egyik az, hogy a foglalkoztatási arány csak a program kezdetekor és az azt megelőző néhány hónapban volt nulla, előtte és utána is annál magasabb volt (a kontrollcsoportban is). Ez a jelenség a *Közelkép* első, módszertani fejezetében már tárgyalt *Ashenfelter-mélyedés* (*Ashenfelter's dip*). A kísérletben való részvétel egyik feltétele az, hogy az egyén néhány hónapja munka nélkül

legyen az indulás időpontjában. A sok hónappal korábbi foglalkoztatásra vonatkozóan ilyen megkötés nincs, és a programban részt vevők egy részének régebben volt munkája. A kontrollcsoportba kerültek esetében természetes, hogy a nulladik hónap után, mikor kiderül, hogy nem vehetnek részt a programban, ismét elhelyezkednek néhányan, hasonlóan ahhoz a helyzethez, amire már nem vonatkozott a foglalkoztatottság hiányának kritériuma. Tipikus esetben kísérleti kontrollcsoportoknál a „mélyedés” szimmetrikus, vagyis a növekedés a kontrollcsoportban a korábbi szint elérése után megáll. Itt azonban nem ez történt.

A második figyelemreméltó jelenség az, hogy az Ashenfelter-mélyedés erősen aszimmetrikus. Esetünkben a kontrollcsoportban is a korábbi szintnél jóval magasabbra ugrik a foglalkoztatás: hat hónap alatt 20 százalékosra, majd a 12. és a 24. hónap között 30 százalékosra. A nagymértékű emelkedés mögött több ok is állhat. Ezek közül legvalószínűbb az általános gazdasági környezet nagymértékű javulása, ami a 12. hónap után megfigyelt további emelkedő trendet is magyarázza. A jobb gazdasági környezetben a célcsoport foglalkoztatása a program nélkül is növekedett volna. Módszertani szempontból a változó környezet nem jelent problémát ebben a hatásvizsgálatban, hiszen a program lezárulta után ugyanazok a megváltozott munkapiaci körülmények érvényesültek a résztvevők és a kontrollcsoport tagjai számára is.

Mindezekon kívül az is megfigyelhető, hogy a program lezárulta (a 12. hónap) után a kezelt csoport foglalkoztatása leesett, majd tovább csökkent, és ezután kicsit megint emelkedni kezdett. A dolog hátterében az áll, hogy a támogatott foglalkoztatás megszűnte után a többséget nem vették át a munkáltatók saját költségükre, és ezek jelentős része nem talált azonnal más munkát. A részt vevő munkavállalók közül azonban néhánynak jól láthatóan sikerült később új munkát találnia.

Az NSW program értékelése tehát derülátó. A program pozitívan hatott a részt vevő segélyezett anyák foglalkoztatási esélyeire, és *Ham-Londe* (1996) becslései alapján növelte a foglalkoztatásban töltött időt, és csökkentette a munkanélküliségben töltött időt.

New Deal for Young People (Egyesült Királyság)

Az Egyesült Királyságban az 1980-es évek elejétől kezdve szerveztek aktív foglalkoztatáspolitikai programokat a fiatalok munkanélküliségének a csökkentésére. Részben e programok, részben a *Job Corps* program tapasztalatai alapján, hosszas előkészítés után, 1998-ban indult el az Egyesült Királyság saját hátrányos helyzetű fiataloknak szánt összetett programja, a *New Deal for Young People*. A részvétel kötelező minden 18–24 éves, fél éve munkanélküli-segélyben részesülő fiatal számára (a részvétel visszautasítása a segély megvonásával jár), de speciális csoportok esetén

lehetőség van arra is, hogy a segélyezési periódus lejárta előtt csatlakozzanak a programhoz. Ez a helyzet a fogyatékkal élők, büntetett előéletűek, volt katonák esetén stb.

A program három periódusból áll, de mindegyik periódus célja az, hogy a részt vevő a lehető leghamarabb találjon magának munkát, és hagyja el a programot. A program első négy hónapos része a *Gateway* periódus, amelyben minden résztvevőhöz rendelnek egy személyes tanácsadót, aki a rendelkezésre álló eszközökkel segít és ösztönöz a munkakeresésben, illetve kisebb tréningeket is tartanak számukra (például számítógépes alapismeretet oktatnak). Azok, akik ezen idő alatt nem találtak maguknak munkát, bekerülnek a program második fázisába, ahol négy lehetőség közül választhatnak: foglalkoztatás a magánszférában bértámogatás segítségével, teljes munkaidős képzés, foglalkoztatás a civil szférában vagy közfoglalkoztatás környezetvédelmi jellegű munkákban. Bizonyos esetekben a résztvevőknek lehetőségük van arra is, hogy a második fázis helyett maradhassanak az elsőben, és tovább próbáljanak munkát keresni maguknak. A program második része tipikusan hat hónapig tart, és azok, akik ezután sem tudnak elhelyezkedni támogatás nélkül, belépnek a harmadik fázisba, amely újra közvetlenül a munkakeresésben próbálja segíteni őket.

A program kötelező, s így nehéz olyan kontrollcsoportot találni, amely bár ugyanolyan jellemzőkkel rendelkezik, mint a résztvevők csoportja, mégsem kapott kezelést. A programban azonban volt és van néhány olyan szabályozási pont, amely mégis segít megmérni a hatásokat. Az egyik az, hogy a program célcsoportja a 18–24 éves korosztály, tehát míg a 24 évesek igen, addig a 25 évesek már nem vehetnek részt benne. A 24 és 25 évesek átlagosan valószínűleg nem különbözhetnek egymástól lényegesen. Ez lehetőséget nyújt az úgynevezett diszkontinuitás módszerének alkalmazására. A másik ilyen szabályozási pont az, hogy a program bár országosan 1998 áprilisában indult el, 12 központban próbajellelleggel három hónappal korábban, már januárban elkezdődött. Ez a három hónap tehát olyan speciális időszak volt, amikor néhány helyen már létezett a program, míg máshol még nem, s így megfelelő stratégiával ez utóbbiakból kontrollcsoport alkotható a korábban kezdő programok hatásának becsléséhez.

De Giorgi (2005) a diszkontinuitást használta ki, ami ráadásul „éles” típusú (*sharp design*). Míg a 25. életévüket még nem betöltő, és a program egyéb feltételeinek is megfelelő emberek számára a részvétel kötelező, addig a kicsit idősebbek számára lehetetlen. Így viszonylag egyszerű módszerrel megbízhatóan becsülhető a program 24 évesekre gyakorolt hatása. Az eredmények alapján a 24 éves résztvevők foglalkoztatási esélye a program hatására 6–7 százalékponttal nőtt meg, ami nem csekély ered-

mény. Ez a módszer csak a 24 évesekre gyakorolt közvetlen hatást tudja megbecsülni. Ha a fiatalabb résztvevők számára más (például kisebb) a hatás, azt ez a módszer nem képes kimutatni. Ha pedig a programnak van kiszorítási hatása, vagyis a munkaadók a 24 évnél idősebbek rovására adnak munkát a fiataloknak, akkor az említett módszer felülbecsüli a program közvetlen hatását (hiszen a 24 éves foglalkoztatását nem ahhoz viszonyítja, ami a program nélkül történt volna, hanem a 25 évesek lecsökkent foglalkoztatásához), és a teljes hatás is jóval alacsonyabb lehet. Mint látni fogjuk azonban, ilyen kiszorítási hatások nem mutathatók ki a programmal kapcsolatban.

Blundell és szerzőtársai (2004) és *Van Reenen* (2001) a program első, *Gateway* fázisának mind a közvetlen, mind a közvetett hatását megbecsülte. Mindehhez a program bevezetésének sajátosságát használták ki, vagyis azt, hogy 12 körzetben a program három hónappal hamarabb indult el, mint máshol. Így az különböző területeken bekövetkező átrendeződésekből következtetni lehet a program közvetlen és közvetett hatásaira is. A szerzők szerint a *Gateway*-periódus a résztvevők foglalkoztatási esélyeinek 4–5 százalékponttal való növekedéséhez vezetett „rendes”, nem támogatott munkahelyeken. Becsléseik szerint, legalábbis 1998-ban, a program közvetett hatása jelentéktelen volt, s így *De Giorgi* (2005) eredményeit is hitelesnek tekinthetjük.

A *New Deal for Young People* program második fázisában a résztvevők négy lehetőség közül választhatnak. *Dorsett* (2004) ezek hatásosságát próbálta összehasonlítani párosításon alapuló módszerek segítségével. A tanulmány alapkérdése az, hogy hogyan jártak egy bizonyos lehetőséget választók ahhoz képest, ha valamelyik másikat választották volna. Eredményei azt mutatják, hogy a bértámogatási program sokkal jobban csökkentette a munkanélküliség valószínűségét, mint a másik három lehetőség, amelyek hatása között nem volt nagy különbség.

A *New Deal for Young People* program számszerűen megjelenő hatásossága mellett a tanulmányok beszámolnak arról is, hogy a résztvevők is nagyon sikeresnek tartják, és szívesen vesznek részt benne. A program legsikeresebb részének az első *Gateway*-periódus tűnik, amely ráadásul jóval olcsóbb is, mint a második fázis. A második fázisban pedig, úgy tűnik, a magáncégeknél történő támogatott foglalkoztatás a legjobb, bár a limitált létszám miatt ide a résztvevők kisebb hányada kerülhetett csak be.

Nagy kiterjedésű nemzeti programok

Míg az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban az aktív foglalkoztatáspolitikai programok egy-egy speciális problémára vagy korcsoportra vonatkoznak, a kontinentális Európa országai jellemzően kiterjedt nemzeti programokat szerveznek. Ezek a programtípusok széles

palettáját tartalmazták, a részvétel pedig meglehetősen nyílt. A nemzeti programok általában nem összetettek, a célcsoport egyszerre csak egyféle szolgáltatást („kezelést”) kap. A programok általában nem is célzottak, ennek megfelelően a kezelés nem személyre szabott, hanem univerzális módon történik.

Svédország

A nagy kiterjedésű nemzeti programok közül a svéd tapasztalatok a legjobban dokumentáltak, így részletesebben ezeket mutatjuk be. A svéd tapasztalatok után röviden kitérünk a dániai és a svájci eredményekre is.

A kilencvenes évek végén Svédország működtette a világ egyik legnagyobb kiterjedtségű aktív foglalkoztatáspolitikáját. 1997-ben, amikor az országban 10 százalék fölé nőtt a munkanélküliek száma, a munkaerő 4,5 százaléka vett részt aktív foglalkoztatáspolitikai programban, és a GDP 3 százaléka volt tehető a programok összköltsége (Sianesi, 2002a). Azóta ezek a számok jelentősen csökkentek, de Svédország továbbra is a magasabb részvételi arányú országok közé tartozik. A svéd rendszer tipikus példája a nagy kiterjedésű nemzeti programoknak.

A regisztrált munkanélkülieket automatikusan és folyamatosan segítik a munkakeresésben. A betöltetlen állások folyamatos regisztrálása mellett rövid, munkakeresést segítő, illetve motivációs kurzusokat is tartanak számukra. A svéd rendszer sajátossága, hogy a munkakeresést segítő szolgáltatást nem is tekintik külön programnak, hiszen az a biztosítási rendszer része és mindenkinek jár. Ebből következően a többi aktív foglalkoztatáspolitikai program hatását csak ehhez a programhoz mint referenciához lehet hasonlítani, míg más országokban a referenciacsoportot azok adják, akik tipikusan sokkal kevesebb segítséget kapnak a munkakeresésben. A munkanélkülieket folyamatosan tájékoztatják azokról a képzési foglalkoztatás-támogatási és közmunkaprogramokról, melyek hasznosak lehetnek a számukra. Fontos eleme a svéd rendszernek, hogy az aktív foglalkoztatáspolitikai programokban való részvételért pénzügyi támogatás jár, ami a passzív segélyezésnél magasabb összeg.

Larsson (2000) egy Svédországban hagyományosnak tekinthető, de a 18–24 éves fiatalokat megcélzó képzési program hatásait vizsgálta. A program nagyon nagy méretű volt, körülbelül 200 000 fiatal vett részt benne. A szerző szerint a program hatását negatívan befolyásolta az, hogy sok fiatal elsősorban az anyagi ösztönzők, nem pedig a képzés miatt vett részt benne. A tanulmány párosításon alapuló módszert alkalmazott, a gazdag információkat használt fel, így igen hiteles következtetésekre ad lehetőséget. Eredményi szerint a képzési program rövid távon (1 év) jelentősen csökkentette a résztvevők keresetét és foglalkoztatási valószínűségét is, míg hosszútávon (2 év) a hatás nullára javult. Larsson (2000)

egy hasonló méretű bértámogatási programot is vizsgált, és ott sem talált statisztikailag szignifikáns pozitív hatást, bár a pontbecslések enyhén pozitívnak mutatkoztak.

Regner (2002) 1987–1992. évi adatokon vizsgálta az osztálytermi szervezésű általános és szakképzések hatását. A szokásos különbségek különbsége (*DiD*) módszereket továbbfejlesztő regressziós modellt alkalmazott. Larssonhoz hasonlóan nem talált pozitív hatást a későbbi keresetekre. *Fredriksson–Johansson* (2003) 1993–1997. évi adatokat szintén regressziós módszerekkel vizsgálva, kimondottan negatív eredményre jutott: mind a képzési, mind a foglalkoztatástámogatási programok csökkentették a későbbi foglalkoztatási esélyeket, aminek egyik oka az lehet, hogy a részvétel csökkentette a résztvevők csoport földrajzi mobilitását.

Az általános negatív vagy legalábbis nem pozitív eredmények mellett bizonyos csoportok esetén pozitív hatást is ki lehet mutatni. *Sianesi* (2001) azokat vizsgálta párosítási módszerekkel, akik az életpályájuk során először váltak munkanélkülivé. Erre a célcsoportra a bértámogatási programoknak jelentős pozitív (20–25 százalékos) foglalkoztatási hatása volt, miközben a többi programtípusnak az előzőkhöz hasonlóan az ő esetükben sem volt hatása.

A svéd hatástanulmányok többsége kiemeli a káros ösztönzés hatását a programok sikertelenségében. Ez az állítás, mint látni fogjuk, összecseng más országok tapasztalataival is. A svéd elemzések a programok célzottságának a hiányát is kiemelik. Mindezek tanulsága az, hogy ha a programokba szinte bárki bekerülhet, ráadásul a szervezők mindezt pénzügyi ösztönzőkkel is elő akarják segíteni, akkor könnyen előfordulhat, hogy a résztvevők jelentős része nem tesz meg mindent azért, hogy a kapott szolgáltatásokat megfelelően hasznosítsa az elhelyezkedési esélyek javítására.

Dánia

A hatásvizsgálatok alapján a dán nemzeti programok tapasztalatai pozitívabbak a svédekéinél. Dánia napjainkban is az aktív foglalkoztatáspolitikai programokra legtöbbet költő országok között van. A kilencvenes évek közepétől a munkanélküli-segély folyósításának feltétele lett az évenkénti (később félévenkénti) részvétel valamilyen aktív foglalkoztatáspolitikai programban. *Jespersen–Munch–Skipper* (2004) a munkahelyi és osztálytermi képzések hatását vizsgálta a keresetekre és foglalkoztatási valószínűségekre. A szerzők a programok lezárulta után hat évig követték a résztvevőket és a kísérletből kimaradtak egy kontrollcsoportját, amelyet sokváltozós párosítás segítségével határoztak meg. A legsikeresebb programnak a magáncégek munkahelyi képzése bizonyult, ami a program kezdete utáni 1 évvel már pozitív hatást mutatott, és a 3–6. évben már konstans 10 százalékos bértöbbletet produkált a résztvevők javára.

A második legsikeresebb program az osztálytermi képzés volt, amelynek pozitív hatása a második évre alakult ki, 8 százalék körüli szinten. A közsféra munkahelyi képzései szintén pozitívan hatottak a későbbi kereseti szintre, itt az előbbi mutatók nagysága 4 év és 5 százalék volt.

Geerdsen–Holm (2004) azt vizsgálta, hogy a dán képzési és foglalkoztatástámogatási programok hogyan befolyásolják a résztvevők munkakeresési intenzitását. 1995–1998 közötti adatokon, sok háttérváltozót felhasználva, meglehetősen bonyolult regressziós módszerrel vizsgálták a munkanélküliség hosszát. Eredményeikből azt a következtetést vonták le, hogy a munkanélküliek munkakeresési intenzitása már a részvétel előtt jelentősen megnőtt, és a programok sikere részben ennek is köszönhető. Szerepet játszhat ebben a kötelező részvétel, hiszen azok, akik nem kívánnak részt venni, nagy erőfeszítést tesznek, hogy támogatásban nem részesülő munkahelyet találjanak maguknak. Ez a jelenség más kötelező programoknál is kimutatható, és a kötelező aktív foglalkoztatáspolitikai programoknak egy talán nem szándékolt, de mindenképpen pozitív hatásaként értékelhető.

Svájc

Svájcban 1997-ben reformálták meg a passzív segélyezési és aktív foglalkoztatáspolitikai programrendszert, amelynek eredményeként az aktív programok súlya jelentősen megnőtt. A programokat az egyes kantonok szervezik, de a szabályozás országos szintű. A részvétel a munkanélküliek körülbelül 15 százaléka számára kötelező. A legnagyobbak a képzési programok (általában rövid ideig tartó, osztálytermi képzések), de lehetőség van bértámogatási és a nonprofit szektorban történő elhelyezkedést támogató programok szervezésére is.

Lalive és szerzőtársai (2002) regressziós módszerekkel vizsgálta a programok hatását a munkanélküliségben töltött időre, viszonylag kevés magyarázó változóval. Az eredmények negatívak: a programok egyáltalán nem hatnak, vagy negatív irányba hatnak a munkanélküliségben töltött időre. Ez alól kivételt jelentenek a bértámogatási programok, amelyek esetében a külföldiek számára kimutathatóak pozitív hatások.

Frölich–Lechner (2004) a kantonok közötti különbségeket használta ki (a részvétel hasonló egyének számára az egyik kantonban kötelező lehet, míg a másikon nem), a kantonhatáron élőkét vizsgálva, diszkontinuitáson alapuló módszerrel. A képzési programokat nem vizsgálták, a bértámogatási és nonprofit foglalkoztatási programok esetében azonban 15 százalékos – tehát a foglalkoztatási valószínűség esetében viszonylag magas – átlagos növekedést becsültek. Az eredmények tehát nincsenek teljes összhangban egymással, de a bértámogatási program esetében jeleznek pozitív hatásokat.

Képzési programok

Job Training Partnership Act (Egyesült Államok)

Az Egyesült Államokban az 1960-es évek óta szerveznek szövetségi szinten képzési programokat. Ezekre a programokra a szakirodalom gyakran az aktuális kerettörvény szerint hivatkozik. A legelső ilyen kerettörvény a *Manpower Development and Training Act* (MDTA) volt 1962-ben. Ezt az *Economic Opportunity Act* követte 1964-ben. Az összetett programok között bemutatott Job Corps is ebben az időszakban jött létre, ennek a kerettörvénynek köszönheti a létét. Ezután következett a *Comprehensive Employment and Training Act* (CETA) 1973-tól 1982-ig, majd *Job Training Partnership Act* (JTPA) 1982-től 1998-ig. A legutolsó kerettörvényt, a *Workforce Investment Act* (WIA)-t 1998-ban fogadták el.

A kerettörvények határozzák meg az intézményrendszert, valamint az egyes alprogramok célrendszerét. Az intézményrendszer jellegzetessége, hogy bár a programok szervezése szövetségi szinten zajlik, a konkrét képzési és ehhez kapcsolódó szolgáltatásokat több mint 600 különböző magán- és közintézmény helyi szinten végzi. Ennek megfelelően a programok a szövetségi jelleg ellenére nagy területi heterogenitást mutatnak. Az egyes alprogramokat az különbözteti meg egymástól, hogy milyen célcsoportnak milyen konkrét szolgáltatást nyújtanak. A programokban résztvevők száma idővel fokozatosan növekedett, manapság évente körülbelül egymillió ember vesz részt bennük.

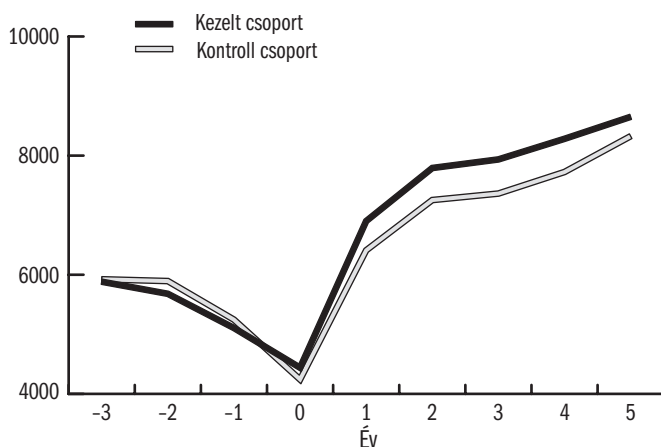
A JTPA keretében 1987–1989 között 16 képzési intézményben egy tervezett kísérletet hajtottak végre, melynek neve National JTPA Study volt. A kísérlet hosszú távú eredményeit egy 1996. évi jelentés közli (GAO, 1996). A jelentés legfontosabb eredményei a következők: a programok rövid távon növelték a résztvevők foglalkoztatási esélyét és bérét, de hosszú távon nem; a nők esetében a hatások erősebbek voltak, mint a férfiak esetén; fiatalok esetében sem a férfiaknál, sem a nőknél nem volt jelentős hatás. A 2.2. és 2.3. ábra a férfiak és a nők keresetét mutatja a programot megelőző három évtől a program utáni öt évig (a nem foglalkoztatottak keresete nulla).

Az ábrák mutatják az első év után megjelenő, de hosszútávon csökkenő pozitív hatást, és látványosan megjelenik a korábban már említett Ashenfelter-mélyedés is. Az ötödik évben a két csoport keresete közötti különbség statisztikai értelemben már nem szignifikáns.

Heckman és szerzőtársai (2000) kritikusak a fenti eredményekkel szemben. Két fontos torzító tényezőre hívják fel a figyelmet: a programhelyettesítési hatásra és a lemorzsolódási hatásra. Az előbbi azt jelenti, hogy a kísérletben részt vevő kontrollcsoport tagjairól nem zárhatjuk ki, hogy részt vettek egy másik programban. Az utóbbi pedig azt jelenti, hogy a

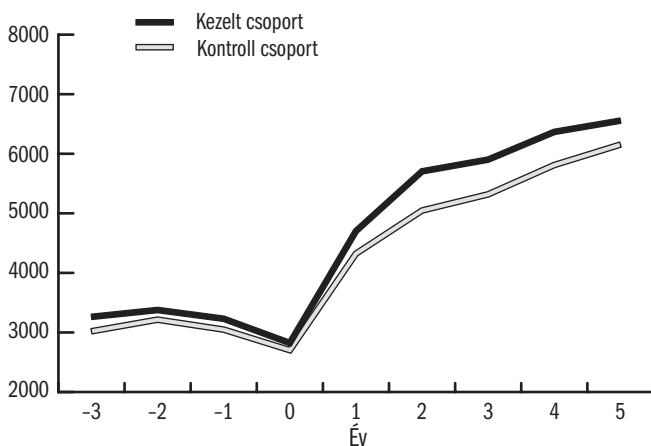
gyakorlatban nem mindenki kapott képzést azok közül, akiket a véletlen kiválasztás során beválasztottak a kezelt csoportba. Ez utóbbi miatt a kísérlet legfeljebb a „kezelési szándék” (*intent-to-treat*) hatást, nem pedig magának a képzésnek a hatását mutathatja. A szerzők szerint a fenti két torzító hatás meglepően erős.

2.2. ábra: A részvételre kiválasztott és a kontrollcsoport felnőtt férfi tagjainak éves keresete a program előtt és után a JTPA programban



Forrás: GAO (1996) 5. o. 1. ábra.

2.3. ábra: A részvételre kiválasztott és a kontrollcsoport felnőtt nő tagjainak éves keresete a program előtt és után a JTPA programban



Forrás: GAO (1996) 6. o. 2. ábra.

A kontrollcsoport tagjainak 27–40 százaléka részesült képzésben, míg a kezelt csoportnak mindössze 49–60 százaléka. Ezek a számok nagyon messze vannak az elméletileg várt 0 és 100 százaléktól. A szerzők ezek után nem kísérleti módszerek sorával próbálták megbecsülni a fenti hatásokat,

és azt kapták eredményül, hogy mind a fiatalokra, mind a felnőttekre, mind a férfiakra, mind a nőkre erőteljes pozitív hatása volt a képzésnek.

Eberwein és szerzőtársai (1997) arra a kérdésre keresték a választ, hogy vajon a foglalkoztatási szint JTPA programok hatására bekövetkező emelkedése inkább annak köszönhető, hogy a résztvevőket később hosszabb ideig foglalkoztatták, vagy inkább annak, hogy lerövidült a munkanélküliségben töltött idő. Az eredmények azt mutatják, hogy a programok hatására nem nőtt a foglalkoztatás hossza, de szignifikánsan lerövidült a munkanélküliség hossza. *Ham–Lalonde* (1996) azonos módszerrel vizsgálta a korábban bemutatott NSW program hatását, és azt találta, hogy ott éppen ellenkezőleg, a foglalkoztatás meghosszabbodása miatt, nem pedig a munkanélküliség lerövidülése miatt nő a foglalkoztatási arány. Ezek alapján az NSW összetett foglalkoztatástámogatási programja valóban a résztvevők munkapiaci értékét növelte, míg a vizsgált JPTA képzési programok, meglepő módon, inkább csak arra voltak jók, hogy a résztvevők könnyebben és hamarabb jussanak munkához.

Worker Profiling and Reemployment Services (Egyesült Államok)

Black és szerzőtársai (2003) a Kentuckyban 1994-től futó *Worker Profiling and Reemployment Services* (WPRS) nevű programot vizsgálták. A program a munkanélküli-segélyben részesülők számára egy 4–6 órás tanácsadást biztosított, majd ezek után különböző oktatási és képzési programokat nyújtott. Kötelező programnak indult, de a tartósan munkanélküliek célcsoportjához tartozók száma magasabbnak bizonyult a férőhelyekénél. A részvételt ezért a program célzottan korlátozta. Előzetes elemzésekre támaszkodva, a program minden egyes munkanélküli-segélyben részesülő egyénre automatikusan megbecsülte, hogy milyen eséllyel lesz hosszú távú munkanélküli, akikre a programot szánták. Ez alapján egy pontszámot kaptak (PTG). Ahol helyi szinten a jelentkezők száma meghaladta a férőhelyekét, ott a PTG alapján döntötték el, hogy ki vegyen részt a programban. Akiket kiválasztottak, azok számára kötelező volt a részvétel. A PTG viszonylag kevés kategóriába osztotta be a lehetséges résztvevőket, az azonos kategóriába kerültek között (ahol tehát holtverseny volt), sorsolással döntöttek. Az ily módon sorsoltak között tiszta kísérleti módszerrel meg lehetett becsülni a program hatását.

A szerzők kimutatták, hogy a program hatására a résztvevők hamarabb találtak munkát, s így egyrészt csökkent a segélyezési rendszerek terheltsége, másrészt emelkedett a résztvevők foglalkoztatása. A hatás érdekessége az volt, hogy a legtöbben úgy nyertek a programból, hogy a letelezésén azonnal kiszálltak belőle, és munkába álltak. A legfontosabb hatás tehát nem azért következett be, mert a képzések hatására növekedett a kezelt csoport emberi tőkéje, hanem azért, mert a részvételre kiválaszt-

tottak egy jó része nem kívánt részt venni a kötelező programokban, így inkább munkát keresett (és talált) magának.

A svéd Knowledge Lift

1997-ben, az addigi képzési programok drámai kiterjesztésével indult el „minden idők legnagyobb és legambiciózusabb képzési programja” (*Albrecht és szerzőtársai*, 2004), a svéd *Knowledge Lift*. A program az aluliskolázott felnőttek képzését tűzte ki célul, általános (svéd, angol, matematika stb.) területeken. Ez a program évente több mint 200 000 ember részvételével zajlott 2002-ig, ami még Svédországban is magas létszámnak számított. Összehasonlításképpen a svéd középiskolában 300 000 diák tanul évente.

Albrecht és szerzőtársai (2004) a közvetlen hatást párosítási módszerekkel becsülte meg, a teljes, általános egyensúlyi hatásokkal együtt vett hatást pedig egy kalibrált makromodell segítségével. A hatások becslését nehezítette, hogy a kontrollcsoport igen szűk volt, mivel csak olyan munkanélkülieket tartalmazhatott, akik a múltban nem vettek részt semmilyen programban, ilyen munkanélküli pedig kevés volt abban az időben Svédországban. Az eredmények szerint a *Knowledge Lift* program egyik korosztály és egyik nem bérére sem volt szignifikánsan pozitív hatással, de a fiatalabb (25–40 éves) férfiak foglalkoztatási esélyei jelentősen javultak. A közvetett hatások közül talán a legérdekesebb az az – *Albrecht és szerzőtársai* (2004) által hivatkozott – eredmény, amely szerint a program olyan mértékű keresletet támasztott tanárok iránt, hogy a középiskolai tanárokból súlyos hiány keletkezett. Ezenkívül becsléseik szerint a program visszahathatott a munkaerő-kereslet szerkezetére, azt a képzetesebb munkaerő irányába tolta el.

A volt szocialista országok tapasztalatai

Jelentős méretű aktív foglalkoztatáspolitikai programok zajlottak a volt szocialista országokban is. Ezek az országok GDP-arányosan ugyan a kontinentális Európa országainál kevesebbet költenek ilyen célra, a passzív segélyekhez viszonyítva az arányok azonban az európai átlag felett vannak. A volt szocialista országok programjai a kiterjedt nemzeti programokhoz tartoznak. Az 1990-es években a programok célcsoportját elsősorban a strukturális átalakítások következtében tömegével állásukat veszítették, a regisztrált munkanélküliek és a tartósan munkanélküliek adták, később egyre nagyobb figyelem fordult a kisebbségekre, fogyatékkal élőkre, fiatal munkanélküliekre és aktív korú inaktívakra is. A közép-kelet-európai országokban az aktív foglalkoztatáspolitikai programok minden fajtája népszerű: általános és szakképzések, bértámogatások, önfoglalkoztatás támogatása és közmunkák.

Az aktív munkaerőpiaci programokkal foglalkozó szakirodalom evidenciaként kezeli, hogy a programok hatásosságát nagymértékben meghatározzák a szervezés és a szabályozás részletei és a program gyakorlati megvalósítása. Az átalakuló gazdaságokban a tartós munkanélküliség új probléma volt az 1990-es években, a térség intézményei fokozatosan fejlődtek ki, ezért az egyes országok között és időben is eltérő hatásokat várhatunk. A kontinentális európai helyzethez hasonlóan az 1990-es években a volt szocialista országokban sem szenteltek nagy figyelmet a programok hatásának elemzésére. A 2000-es éveket követően azonban a térség országaiban is egyre több tanulmány készül. A hiteles elemzéseket azonban jelentős mértékben akadályozza az, hogy Közép-Kelet-Európában nem zajlottak tervezett kísérletek, és a nem kísérleti hatásvizsgálatok nem használhatnak megfelelő részletezettségű adatokat. A következőkben mindenezek ellenére magyarországi jelentőségük miatt röviden bemutatunk néhány elemzést.

Kelet-Németország

A két Németország 1990-es egyesülése után a volt NDK területén szinte azonnal megjelentek az aktív foglalkoztatáspolitikai programok. A legelterjedtebbek a képzési programok voltak, ezen belül is elsősorban szakképzési programok, de léteztek bértámogatási és közmunkaprogramok is. Az 1990-es évek elején többnyire átképzési programokat indítottak, később a saját szakmába illő programok kerültek előtérbe. A résztvevők a munkanélküli-segélynél magasabb összegű pénzösszegben részesültek, és a programokban való részvétel munkaidőnek számított, így automatikusan megújította a munkanélküli-segélyhez való jogot.

Bergemann és szerzőtársai (2005) viszonylag hosszú távra visszatekinthető munkapiaci történeti adatokat is felhasználó párosítási módszerekkel vizsgálták az 1990-es évek elején, illetve második felében futó képzési programokat. Az eredmények azt mutatják, hogy képzési a programok hatása a foglalkoztatásra nulla vagy enyhén pozitív volt. Az 1990-es évek elején a programok enyhe pozitív hatása a munkanélküli-periódusok hosszának csökkenéséből származott, vagyis abból, hogy a résztvevők valamelyest könnyebben találtak maguknak munkát, de azokat nem tudták hosszabb ideig megtartani. Ez arra utal, hogy a programokban való részvétel nem a résztvevők képességeit növelte, hanem a munkakeresés intenzitását vagy hatékonyságát erősítette. Az 1990-es évek második felében, amikor a programokban kevesebb ember vett részt intenzívebb (és költségesebb) képzésekben, a helyzet változott, és gyenge pozitív hatást lehet kimutatni az állásban maradás hosszára is.

Lengyelország

A rendszerváltás után Lengyelországban bevezetett munkaerőpiaci programokról *O'Leary* (1997) és *Puhani* (1998) is beszámol. Az országban a munkaerőpiaci programok főbb típusai mind megtalálhatók. A képzési programok között az 1990-es években az átképzések voltak a legfontosabbak, amelyek résztvevői a munkanélküli-segélynél magasabb juttatásban részesültek. A bértámogatási programokban az állam a munkanélküliek foglalkoztatása esetén az átlagbér 150 százalékig átvállalta mind a bérköltségeket, mind a társadalombiztosítási járulékokat. Ezeken a programokon kívül voltak még vállalkozástámogatások, valamint közmunkaprogramok is.

A programok hatásait több vizsgálat is megkísérelte megbecsülni (*O'Leary*, 1998a, *Puhani*, 1998, *Kluve és szerzőtársai* (2004)). A vizsgálatok párosítási és regressziós módszereket alkalmaztak nem kísérleti adaton, de valamennyi hitelességét nagymértékben korlátozta a hozzáférhető adatok szegényessége. A különböző vizsgálatok eredményei jelentősen eltértek egymástól, de valamennyi egybehangzó megállapítása, hogy a közmunkaprogramok nem eredményesek, és a hitelesebb eredmények a bértámogatási programokról sem mutatnak ki pozitív hatásokat. Az átképzési programok rövid távon hatásosak lehetnek, hosszú távú hatásairól azonban a rövid időtávot átfogó adatok miatt a vizsgálatok nem tudtak semmit sem mondani.

Egy magyarországi elemzés

O'Leary (1998b) az 1990-es évek közepén futó magyarországi programokat vizsgálta. Magyarország is azon országok közé tartozik, ahol az aktív munkaerőpiaci programok főbb típusai közül mindegyik megtalálható. Az 1990-es években népszerű átképzési programokban részt vevők Magyarországon is a munkanélküli-segélynél magasabb juttatásban részesültek. A bértámogatási programok azonban nem fedezték a munkaerő teljes költségét, a munkabér legalább felét a munkaadóknak kellett állniuk.

Az adatok szegényessége miatt *O'Leary* (1998b) elemzésének hitelessége a lengyel tanulmányokhoz hasonlóan megkérdőjelezhető. Eredményei mindenesetre azt sugallják, hogy az önfoglalkoztatást segítő programok javítják a résztvevők későbbi foglalkoztatási esélyit, de csökkentik a jövedelmüket, a rövid tartamú képzési programoknak kismértékű pozitív hatása lehetett, és bértámogatási programok csökkentették a foglalkoztatási esélyeket, de növelték a foglalkoztatottak várható bérét.

Románia

Romániában az 1997. évi reformok után növekedett meg az aktív foglalkoztatáspolitikai programok jelentősége. A legfontosabb programok a képzési programok voltak, amelyek között általános és szakképzési programokat egyaránt indultak.

Planas–Benus (2006) az 1999–2002 között futó romániai programokat vizsgálta, párosítási módszerrel, a lengyel és a magyar elemzésekhez képest részletesebb adatokat felhasználva, amelyek munkapiaci történeti változókat is tartalmaztak. Az eredmények ezért valamivel hitelesebbnek tekinthetők, bár a programok heterogenitásához képest viszonylag kis minta miatt igen bizonytalanok. Eredményeik alapján a kisvállalkozásokat segítő programok növelték a résztvevők foglalkoztatási esélyét, de nem hatottak a jövedelmükre, a munkakeresést segítő programoknak volt pozitív hatása, a képzési programok hatása statisztikai értelemben nem volt szignifikáns, a közmunkaprogramok pedig kimutathatóan hatástalanok voltak.

Szlovák tapasztalatok

Az 1990-es években Szlovákiában futó aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatását *Ours* (2000) elemezte a leginkább hiteles módon. Szlovákiában is meg lehetett találni az aktív foglalkoztatáspolitikai programok legfontosabb fajtáit, de egészen más súllyal, mint máshol. Mind költségvetését, mind a résztvevők számát tekintve a bértámogatási programok bizonyultak a legnépszerűbb programoknak, amelyeket a közcélú foglalkoztatás, majd az átképzés követett.

1991-ben a bértámogatási programokban regisztrált munkanélküliek vehettek részt, és a programok profitorientált cégekben történő elhelyezkedést biztosítottak. A szabályozás idővel egyre megengedőbb lett. 1992-ben a profitorientáltság kritériuma szűnt meg, 1994-ben pedig a regisztrált munkanélküliek mellett már az iskolából kibukott fiatalok is részt vehettek ezekben a programokban. A közcélú foglalkoztatást kezdetben csak állami és nonprofit intézmények biztosíthatták, de 1992-ben a rendszer teljesen átalakult. Kizárták a pályázatból az állami intézményeket, és beengedtek profitorientált cégeket, feltéve hogy azok meghatározott közcélú foglalkoztatást biztosítottak regisztrált munkanélkülieknek. A program súlya 1995-től nőtt meg, amikor az autópálya- és gátépítéseknel tömegesen kezdték alkalmazni a tartósan munkanélkülieket. A szlovák átképzési programokban viszonylag kevés ember vett részt, és a programok viszonylag rövidek voltak, átlagosan két hónapig tartottak. Az átképzési programok között a munkahelyi képzéseknek volt a legnagyobb a szerepük.

Ours (2000) alapkérdése az volt, hogy a különböző programokban való részvétel milyen befolyást gyakorolt a munkakeresés idejére, illetve a foglalkoztatási periódusok hosszára. Ellentétben a többi volt szocialista ország tapasztalatával, azt találta, hogy közcélú foglalkoztatási programok hatásosak voltak. Szignifikánsan csökkentették a célcsoport program utáni munkakereséshez szükséges idejét, és növelték a foglalkoztatási periódusok hosszát. Az eredmények alapján úgy tűnik, hogy a szlovák modell jól működött, valószínűleg amiatt, hogy a rövid ideig tartó közcélú foglalkoztatásban magáncégek is részt vettek. Lehetséges, hogy ezekben a vállalatokban a résztvevők a munkaerőpiacon is használható képességeket tudtak elsajátítani, ami látványosan nem igaz a teljes mértékben állami szervezésű közmunkaprogramok esetében. *Ours* eredményei alapján a legnépszerűbb bértámogatási programok teljesen hatástalanok voltak, és a képzési programoknak sem volt hatása a résztvevők emberitőke-szintjére, bár utóbbiak lerövidítették a munkakeresés idejét. *Ours* a munkakeresési idő csökkenése mögött fordított okságot lát: lehetséges, hogy a munkahelyi képzésekben az emberek úgy vettek részt, hogy a cégek munkahelyet is ígértek nekik.

Összefoglalás

Tanulmányunk az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásainak nemzetközi tapasztalatait tekintette át. A hatásvizsgálatok módszertani problémái miatt a leginkább hiteles elemzések eredményeit mutattuk be. A vizsgálatok egyik legfontosabb tanulsága az, hogy az aktív munkaerőpiaci programok hatásosságát jobban befolyásolják a szabályozási és szervezési kérdések, mint a program típusa. A programok sikerességének megfelelő mérése ezért fontos minden egyes program esetében, hogy a megfelelő visszacsatolások megtörténhessenek, és az esetleges hibákat ki lehessen küszöbölni.

A célzott, egy speciális problémára jól végiggondolt, összetett kezelést biztosító programok (mint amilyen a *Job Corps*, a *New Deal for Young People* vagy az NSW) még ott is sikereket tudnak elérni, ahol az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hagyományosan sikertelenek (mint a tartósan munkanélküli fiatalok esetében). A *Job Corps* azért is tanulságos, mert megmutatja, hogy egy kis létszámmal futó sikeres program hogyan veszíthet hatásosságából, ha óriásivá nő.

A kontinentális Európában azonban nem jellemzők a célzott, összetett programok. Helyettük kiterjedt nemzeti programokat találunk, amelyek a szolgáltatások széles skáláját kínálják a tágan meghatározott célcsoportok számára, nem szelektálnak a potenciális résztvevők között, és magasabb juttatást adnak a munkanélküli-segélynél. Ezek a programok az esetek jelentős részében alacsony vagy nulla hatással működnek.

Példákat láttunk arra, hogy ha a részvételt pénzügyi ösztönzők segítségével serkentik, akkor a programok átlagosan még akkor is sikertelenné válnak, ha azok alapvetően hasznos dolgokat tartalmaznak. Azt is láthattuk, hogy a programok kötelező jellege (amikor a részvétel visszatartása a segély megvonásával jár) olyan szabályozás, amely segítheti a programok sikerét. A kötelező jelleg még akkor is pozitív hatással lehet a foglalkoztatásra, ha a program önmagában haszontalan, mert erősen ösztönzi a munkába állást.

A képzési programok igen drágák, és az eredményeik a nagy nemzeti programok esetében megkérdőjelezhetők. A célzottabb amerikai képzési programok tapasztalatai pozitívabbak, ám az elméletileg várt hatásmechanizmus (a képzési programok termelékenyebbé teszik a bennük részt vevő embereket) gyakran még esetükben sem valósul meg. Úgy tűnik, hogy a siker inkább rövid távú, és főleg a munkanélküliségben töltött idő átlagos hosszát csökkenti. Ott pedig, ahol a programban való részvétel kötelező, a siker elsősorban annak köszönhető, hogy azok, akik nem akarnak részt venni bennük, inkább lemorzsolódnak a programokból, és munkát keresnek maguknak.

A bértámogatási programok változó eredményességgel működnek, de általában pozitív hatással vannak a résztvevők foglalkoztatási esélyeire. A közvetett hatásokról azonban általában keveset tudunk. A közmunkaprogramok általában semmilyen pozitív hatást nem fejtenek ki a résztvevők munkapiaci esélyeire. Ez alól a szlovák példa mutat kivételt, amely azonban a részt vevő magánvállalatok nagy súlya miatt inkább tekinthető bértámogatási programnak, mint klasszikus közmunkaprogramnak.

A kontinentális Európában és a volt szocialista országokban valószínűleg növekedhet az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásossága, ha a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer tovább fejlődik, gondosabban tervezett programokat kínálnak jól célzott csoportoknak, megfelelően ösztönzik a munka világába való visszatérést, a programokat megfelelő színvonalú hatástanulmányok segítségével mérik, és azok eredményeit megfelelően visszacsatolják a programok további fejlesztésébe. Tisztes pozitív eredményeket várhatunk az ilyen programoktól, nagyon nagy mértékben azonban ezek sem képesek javítani a magas hosszú távú és strukturális munkanélküliség problémáján.

3. KENŐANYAG A MUNKAPIAC FOGASKEREKEI KÖZÉ?

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjának (HEFOP 1.2) hatásbecslése*

CSERES-GERGELY ZSOMBOR

Bevezetés

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) kiemelkedően fontos munkapiaci szereplő és foglalkoztatáspolitikai intézmény, amely évi mintegy 20 milliárd forintos költségvetéssel¹ működik és 2008-ig több mint 10 milliárd forint fejlesztési forráshoz jutott – működésének hatékonyságáról azonban keveset, fejlesztésének eredményességéről pedig sokáig semmit sem tudtunk. Ez az írás az ÁFSZ modernizációjának hatását próbálja számszerűsíteni egyszerű ökonometria hatásvizsgálati eszközökkel.

Az állami foglalkoztatási szolgálat (*PES, Public Employment Service*)² működésének fő célja az, hogy a munkapiac keresleti és kínálati oldalának szereplőit segítse egymásra találni különféle eszközök alkalmazásával. Közgazdasági elméleti szempontból a *Blanchard–Diamond* (1989), illetve *Pissarides* (2000) kereséselmélete keretében definiált *párosításon alapuló eljárás (matching technology)* működtetését segítő intézményéről lehet beszélni. Noha az összekapcsolás állami támogatásának legitimitását a második világháború utáni Egyesült Államoktól (*Baldwin*, 1951) a mai napig (*OECD*, 2006) nem szokás alapvetően megkérdőjelezni, a foglalkoztatási szolgálatok e célra használt eszköztár nemcsak változatos, de időben is változott. Ma a fejlett országokban, de főként Európában a szerepe korántsem korlátozódik a munkát keresők és kínálók pusztá összekapcsolására – ezt ma az internet bekapcsolódásával sokszor magáncégek is igen hatékonyan meg tudják oldani.

A „túl” hatékony állasközvetítés maga is járhat a munkapiaci egyenlőtlenséget növelő mellékhatásokkal (*Autor*, 2001), de a regisztrált és az ILO-értelemben vett munkanélküliek jellemzőinek összevetése azt mutatja, hogy az állami foglalkoztatási szolgálat ügyfélköre eleve eltérő a piaci közvetítőkétől, mert közöttük erősen felülreprezentáltak az iskolázatlan emberek. A KSH munkaerő-felmérésének 2007. évi adatai alapján azt látjuk, hogy az állást kereső 15–64 évesek több mint kétharmada legfeljebb szakmunkás végzettségű volt, egy harmada az általános iskola nyolc osztályát fejezte csak be. Az ilyen végzettségű álláskeresők közel kétharmada tartotta az ÁFSZ kirendeltségeit az álláskereső legfőbb eszközének, és csak 17 százalékuk fordult magán-munkaközvetítőhöz. Ezzel szemben az összesnek mintegy 6 százalékát kitevő diplomás álláskereső csoport

* Ez az írás az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által megrendelt, a Budapest Intézet és az IFUA Horváth & Partners Kft. által értékelési keretmegállapodás keretében készített értékelő jelentés kvantitatív elemzésére épül, annak továbbfejlesztett változata. A *Scharle Ágota* vezetésével készült teljes értékelő jelentés szövege letölthető a következő webcímről: http://www.budapestinstitute.eu/dontestamogatas/prj/Az_Allami_Foglalkoztatasi_Szolgalat_modernizaciojanak_ertekelese.

Ezúton szeretném megköszönni *Scharle Ágotának* és *Kézdi Gábornak* az íráshoz fűzött segítő megjegyzéseit és a közös gondolkodás lehetőségét, az ÁFSZ munkatársainak pedig a munkához adott készséges és alapos támogatásukat. Köszönöm *Szöke Bálint* munkáját, amivel kutatási asszisztensként segítette a tanulmány ezen változatának elkészülését.

¹ 2008. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről. Az ÁFSZ időközben átalakult nevében és szervezetében is – lásd erről a kötet Intézményekről szóló fejezetét.

² A továbbiakban az *állami foglalkoztatási szolgálat* kifejezés szerepel az intézmény típusának a hazai konkrét szervezettől való megkülönböztetésére, függetlenül annak aktuális elnevezésétől.

kevesebb mint a fele volt ÁFSZ ügyféle, és több mint harmada használt magánközvetítőt. Az álláskeresési járadékra jogosultság időbeli korlátozottságának és a képzettek jobb kilépési esélyeinek hatása nem könnyen szétválasztható, de ezt az eredményt befolyásolja az a tény is, hogy a munkanélküli-járadékkal kapcsolatos ügyintézés helye a munkaügyi kirendeltség. A képzetlenek viszonylag nagy aránya oka és egyben következménye is annak, hogy az állami foglalkoztatási szolgálat irodái, kirendeltségei a passzív és aktív munkaerőpiaci eszközök célba juttatásának, a munkanélküliek aktiválásának legfontosabb eszközei (OECD, 2007).

Az európai foglalkoztatási stratégia – a lisszaboni stratégia és az annak örökébe lépő *Európa 2020* stratégia (EB, 2010) – egyik talpköve a foglalkoztatási szolgálat, így az állami foglalkoztatási szolgálat működése és az általa közvetített munkapiaci szolgáltatások. A stratégiák működését leíró, magyar nyelvre *rugalmas biztonságként* fordított *flexicurity* mechanizmusban (Wilthagen 2008, Köllő–Nacsa, 2004) a foglalkoztatási szolgálat az az intézmény, amely megkönnyíti a munkapiaci státusok közötti átmenetet. Egyrészt, hatósági, részben kényszerítő eszközöket alkalmaz (amilyen a munkanélküli-járadék folyósítása vagy megvonása, illetve az együttműködés esetenként igen szigorú számonkérése) a járadék folyósításával együtt – ez a tágan értelmezett „passzív” munkaerőpiaci eszköztár. Másrészt, olyan segítő szolgáltatásokat nyújtanak vagy közvetítenek, amelyek a rossz feltételekkel indulókat felkészítik a piaci helytállásra, vagy pozitív diszkriminációval ellensúlyozni hátrányukat. Ide tartozik az *aktív munkaerőpiaci eszközök* két fő csoportja, egyfelől a segítő eszközök („humánszolgáltatások”), amilyen például a pszichológusi vagy a fogászati támogatás, másfelől az elhelyezkedés költségét közvetlenebbül csökkentő képzési, illetve bér-, járulék- vagy egyéb támogatások. A jelenleg egyre gyakrabban alkalmazott gyakorlat a *kölcsönös kötelezettségvállalásé*, amelynek keretében a munkanélküli az ellátásokat nem alanyi jogon kapja, hanem ahhoz együtt is kell működnie a munkaügyi kirendeltségekkel, mindenekelőtt az aktív álláskeresés terén. A megközelítés sikerességét és a lehetséges buktatókat *Tergeist–Grubb* (2006) elemzi Anglia, Hollandia és Németország példáján.

A foglalkoztatási szolgálat feladatai elláthatók teljesen állami vagy akár vegyes rendszerben is, amelyben az állami intézmények kizárólag hatósági feladatokat kapnak. Bár elméletileg egyik szélsőség sem egyértelműen jobb, mint a másik (Zweifel–Zaborowski, 1996), ösztönzési megfontolásokkal magyarázható a törekvés utóbbi modellre való váltásra – erre a 2000-es évek elején megreformált holland foglalkoztatási szolgálat működő példa (Koning, 2004). Bármilyen modellt is kövessen a állami foglalkoztatási szolgálat, az alkalmazott eszközök nagy költsége miatt általános követelmény vele szemben, hogy hatékonyan működjön.

A magyarországi állami foglalkoztatási szolgálat tényleges tevékenységei között több olyan is szerepel, amely mind a nemzetközi példáktól, mind az állami foglalkoztatási szolgálat saját önmeghatározásaitól idegenek. A Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP) 1.2. intézkedés során készült stratégia (ÁSZ, 2007) szerint az ÁFSZ-nek feladata mind az aktív, mind a passzív munkaerőpiaci eszközök alkalmazása, hasonlóan bármely európai állami foglalkoztatási szolgálathoz. Emellett azonban a foglalkoztatáspolitikát egyetlen központilag irányítható, közvetlenül befolyásolható hálózatoként több más feladata is van. Ilyen feladat lett az utóbbi években az alkalmi munkavállalói könyvek adminisztrációja, a megváltozott munkaképességek rehabilitációjában való közreműködés, vagy a 2009 elején indult Út a munkához program keretében a foglalkoztatási tervek elkészítésének támogatása és a program nyílt munkapiacra kivezető részének intézése (Társadalmi Megújulás Operatív Program „Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért” – TÁMOP 1.1.3). A pluszfeladatok mellett a szervezet alapfeladatának ellátására is csak korlátozott erőforrások álltak rendelkezésre. Ügyintézői létszáma már a 2006-ot követően kezdődő leépítések után elkezdett csökkenni, és a 2008-tól kibontakozó válság alatt sem nőtt: 2006-ban egy ügyintézőre átlagosan 206 ügyfél jutott, 2009-ben ez a szám 273.

A magyarországi állami foglalkoztatási szolgálat szervezetében a 2000-es években a modernizációs folyamat a legkedvezőbb változás: ez az e sorok írásakor is (a TÁMOP 1.31. kiemelt projekt első üteme lezárult, folytatása 2012-ben várható) folytatódó fejlesztés az a lehetőség, aminek segítségével a szervezetnek esélye van a szakmai elvárásokhoz felzárkózni. Feltételezhetnénk, hogy a fontos feladatnak nem csak a végrehajtása, de követése, monitorozása, értékelése is nagy hangsúlyt kapott. Ez azonban nem így van: a fejlesztéssel kapcsolatban programértékelés és hatásbecslés korábban nem készült, a projekt monitoringmutatói alapján pedig nem vonhatók le a program hatására vonatkozó következtetések (Hárs–Nagy, 2009). A jelen tanulmány ezt az információhiányt kívánja orvosolni. A kutatási kérdés közgazdasági értelemben igen egyszerű: sikerült-e a fejlesztésekkel olajozottabbá tenni az ÁFSZ gépezetét annak érdekében, hogy a regisztrált álláskereső a korábnál jobb eséllyel találjanak állást? A következőkben a különbségek különbsége (*DiD, difference-in-differences*) módszerrel próbálom a HEFOP 1.2 intézkedés keretében a kirendeltségeken végrehajtott fejlesztések hatását megbecsülni a munkaügyi kirendeltségek aggregált adatai segítségével. Elsőként az elemzendő hatás, az ÁFSZ modernizációját célzó fejlesztési folyamat következik, majd a becslés alapjául szolgáló elméleti és módszertani megfontolások, valamint adatok bemutatása, végül az alkalmazott becslési eljárás és a becslési eredmények.

A magyarországi Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjának folyamata

A magyarországi Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) modernizációjának európai uniós forrásból finanszírozott folyamata 2002-ben kezdődött, és ma is tart. A modernizáció fő célja a működés általános átalakítása annak érdekében, hogy a szervezet az ügyfeleket a korábban hatékonyabban tudja hozzásegíteni új állás megtalálásához. Az 1990-es évek végén a munkaügyi kirendeltségek hivatali jellegű ügyfélterekkel, a szervezeti működést sok esetben át nem látó ügyintézőkkel, kiszolgált-kiszolgáltatott, elsősorban a segélyért/járadékért jelentkező ügyfelekkel és egyre elavultabb számítástechnikai feltételek mellett működtek. A követelményeknek már akkor sem megfelelő körülmények javítása érdekében indult be a Phare projekt keretében (mintegy 1,2 milliárd forint értékben) 2002-ben a szervezet modernizációja, majd folytatódott a HEFOP 1.2 intézkedéssel (9,3 milliárd forint megvalósult költségvetéssel), és a jelenleg is zajló TÁMOP 1.3.1. programmal (az ennek újabb üteméhez rendelt forrás még nem ismert). A fejlesztések minden említett területet érintve fokozatosan modernizáltak 20, 60 és újabb 60 munkaügyi kirendeltséget, valamint a központi szervként működő Foglalkoztatási és Szociális Hivatalt, illetve jelenleg is modernizálnak. Ebben a tanulmányban a folyamat középső elemét, a HEFOP 1.2. intézkedést vizsgáljuk.

Az átfogó célt több – sok esetben a programokon átívelő – projekt szolgálta – ezek összessége tekinthető annak a beavatkozásnak, aminek a hatását vizsgálni szeretnénk. A HEFOP 1.2. intézkedés során az összesen 89 projekt a következő területeken gyakorolhatott olyan hatást, ami befolyásolhatta a munkanélküliek kilépési esélyeit:

- *Az új szolgáltatási modell bevezetése az érintett kirendeltségeken, ideértve az ügyfél-kategorizálás (profiling) alkalmazását. Az új szolgáltatási modell lényege az, hogy az álláskeresőket egyéni jellemzőik alapján típusok szerint szétválogatja (ez a lényegében a munkanélküliség várható hosszát megbecsülő ügyfél-kategorizálás), és az adott típusnak leginkább megfelelő szolgáltatáscsomaggal látja el. A nemzetközi tapasztalatok alapján a hatékony ügyfél-kategorizálás és a megfelelő szolgáltatások együtt lerövidítik az egyén munkanélküliségben töltött időszakát, így a munkanélküliséget is.*

- *Az érintett kirendeltségek felújítása, önkiszolgáló kioszkok (M-pontok) felállítása. A fejlesztést nemzetközi példákat követve arra alapozták, hogy az új típusú ügyféltér az álláskeresők számára kevésbé hivatalként és inkább szolgáltatóintézményként jeleníti meg a kirendeltségeket, illetve közvetlenül is támogatja az ügyfelekkel való interakciót. Az önkiszolgáló kioszkok minden munkanélküli számára hasznosak lehetnek, az ügy-*

fél-kategorizálás után a jobb képességűnek bizonyulók számára pedig az egyik fő szolgáltatási csatornát jelentik.

– *Minőségirányítási rendszer bevezetése az érintett kirendeltségeken.* A minőségirányítás közös értékelési keretrendszerétől (*Common Assessment Framework, CAF*) a HEFOP 1.2. program az ügymenet hatékonyabbá válását, ezáltal a kiszolgálás minőségének általános javulását várta, ami támogatja az *új szolgáltatási modell* működését.

– *Az érintett kirendeltségek munkatársainak továbbképzése.* Ez a programpontra az *új szolgáltatási modell* és a *minőségirányítási rendszer bevezetéséhez* kapcsolódik, azok folyamatait ismerteti meg az érintett kirendeltségek munkatársaival.

– *Integrált számítástechnikai rendszer bevezetése (IR).* Ez a fejlesztés a teljes kirendeltségi hálózat működésének javítását célozza olyan területeken, amelyeken a regisztrált ügyfelekkel kapcsolatos központi adatkezelésnek előnyös hatása lehet. Támogatja az adminisztrációt, belső információs és teljesítményértékelési rendszer alapjául szolgál, segítségével statisztikai kimutatások és elemzések készíthetők.

Hatást tehát két típusú beavatkozástól várhatunk: olyantól, amelynek a szervezet egészére volt hatása (integrált számítástechnikai rendszer), és olyantól, amely az egyes kirendeltségekre gyakorolt hatást (kioszkok, felújítás, minőségirányítási rendszer és *új szolgáltatási modell* bevezetése). Noha a program megvalósulása minden felsorolt pontban ellenőrizhető, a fejlesztéseknek a regisztrált munkanélküliek elhelyezkedési esélyeinek javítására gyakorolt hatása csak azon fejlesztések esetében mérhető, amelyek kirendeltségi szinten valósultak meg. Ennek oka az, hogy a minden kirendeltségre országosan érvényesülő fejlesztések hatását nincs mihez viszonyítani, míg a kirendeltségi szintű fejlesztések esetében a fejlesztésekből kimaradt kirendeltségek erre módot adnak. Az országos fejlesztés jelenléte azért nem okoz bonyodalmat, mert csak a vizsgált időszak végére zajlott le. Az egyes elemek közös hatása ugyanakkor nem mérhető: időben kissé széthúzódva, de a fejlesztésekben részt vevő összes kirendeltség esetében minden fejlesztés megvalósult, így a hatások egymástól nem elválaszthatók.

A becslés elve és modellje

Ezt az értékelést a HEFOP 1.2. intézkedés során felmerült monitorozási problémák motiválták. A program során lényegében minden szereplőnek komoly fejtörést okozott, hogy annak indikátorai közül a *Bejelentett üres álláshelyek átlagos élettartama (napokban)* hatásmutató manipulálhatósága miatt a mérésre alkalmatlan volt, a *Havonta bejelentett új álláshelyek átlagos száma* eredménymutató pedig messze elmaradt a célként kitűzött értékektől. Utólag a program tervezői számára is világos, hogy az

eredménymutatót számos külső, a program megvalósítója számára nem befolyásolható tényező is alakítja, tehát sikerességét ilyen mutatóval nem célszerű mérni. Ennek a problémának a feloldására készült is egy javaslat (Nagy és szerzőtársai, 2007), amely felhívja a figyelmet, hogy a problémát aggregált adatokat használva és a munkába lépés esélyeire koncentrálna is kielégítően lehet vizsgálni. Ez egy tekintetben igyelemreméltó: az általában egyénekre jellemző kilépési esély itt a kirendeltségek jellemzőjévé válik, és a kezelt résztvevő is a megfelelő kirendeltség lesz.

Az értékelés célja a fentieket követve az, hogy megmérje a programnak a munkaügyi kirendeltségek hatásosságának egy mérőszámára – például a regiszterből nyílt piaci munkába való kilépési esélyekre – gyakorolt hatását. A mért hatás többféle lehet, most a cél a szakirodalomban *kezelés átlagos hatása a kezeltre* (ATT, *Average Treatment effect on Treated*) mérése – aminek általános kérdéseiről és nehézségeiről a Közelkép 1. fejezete szól. A helyi munkapiacok szerinti elemzés miatt a mérés a program úgynevezett nettó hatását méri, vagyis a közvetlen és a közvetett hatások eredőjét. Nem különíti el a program közvetlen és közvetett hatását, és nem számszerűsíti azokat az áttételes hatásokat, amelyek például abból fakadnak, hogy a program által kedvezőbb helyzetbe hozottak körében fokozottabb versenyhelyzet alakul ki mások számára, s a programból ki-maradók munkapiaci helyzete megnehezül. Tekintve, hogy általánosan elérhető szolgáltatás javításáról van szó, ami a helyi munkapiac minden résztvevője számára nyitott, az adott esetben ez a hatás nem lehet jelentős.

A következőkben a kezelt és nem kezelt csoportokra közvetlenül, illetve a párosítás (*matching*) módszerével előállított adatokra alkalmazott – lineáris regresszióval korrigált – különbségek különbsége (*DiD*) becslést végzem el. Az így adódó összesen négy mérési eljárás egyrészt egymás kontrolljaként is használható (ahogy például O’Leary [1998a] vizsgálatában), másrészt számot ad az egyes megfigyelt jellemzőknek a végeredményre gyakorolt hatásáról is.

A különbségek különbsége típusú becslést differenciában írtam fel, ezáltal eleve kiszűrve az olyan időben állandó tényezők hatását, amelyek összefüggésben lehetnek a programban való részvétellel:

$$\Delta HAT_{it} = \tau + \delta p_i + \beta \Delta X_{it} + u_{it},$$

ahol ΔHAT_{it} a hatékonyságot mérő változó, τ egy, a változás alapszintjét mutató konstans, X_{it} a kirendeltségek közötti, adott időpontban tapasztalható különbségeket magyarázó, számunkra megfigyelhető jellemzők, u_{it} pedig azok a jellemzők, amelyek nem korrelálnak a megfigyelhető változókkal. Az egyenletben minden egyes kirendeltség hat különböző hónapban szerepel 2004-ben, és ugyanabban a hat hónapban 2008-ban. Az i index jelöli a kirendeltséget, a t index pedig a hó-

napot. A differencia (Δ) az adott kirendeltségben megfigyelt változást mutatja 2004 t -edik hónapja és 2008 t -edik hónapja között. Erről az egyenletről megmutatható, hogy az úgynevezett különbségek különbsége (DiD) eljárás alkalmazásának egyik formája. A számunkra legfontosabb paraméter a programban való részvételt mutató p_i -hez tartozó δ , ami az átlagos programhatás mértéke. A ΔX_{it} változó azt biztosítja, hogy figyelembe lehessen venni a becslés során a két csoport között az idők folyamán kialakuló, a kezdeti hasonlóságot mérséklő különbségek hatását, így azok nem jelenhetnek meg a program látszólagos hatásaként. Az egyenlet becslése akkor vezet a hatás megfelelő (torzítatlan) becsléséhez, ha valóban elhihetjük, hogy hasonló csoportokat vetjük össze, és valóban azt gondolhatjuk, hogy a megfigyelhető és a nem megfigyelhető jellemzők korrelálatlanok.

Problémát jelent, ha a kontroll- és a kezelt csoport között különbségek vannak, amelyek szisztematikusan összefüggnek az ΔX_{it} változókkal vagy a programban való részvételt jelző indikátorral. Ezt a problémát orvosolhatjuk akkor, ha kellő számú olyan megfigyelhető ismérv áll rendelkezésre, ami a ténylegesen fennálló különbségeket képes magyarázni, és az ez után fennmaradó különbségek valóban véletlenszerűek. Ilyen ismérvek birtokában a becslés előtt párosítást végeztünk a *Közelkép* 1. fejezetében leírtaknak megfelelően, építve *Rosenbaum–Rubin* (1983) eredményére. Jelentős különbség a korábbiakhoz képest, hogy a második lépésben a kapott párokra, pontosabban a köztük tapasztalható különbségekre támaszkodva végzem el a becslést. Az egyedi programhatás a különbségek különbségeként számítható ki ($\Delta HAT_{it} - \Delta HAT_{it}^*$) formában, ahol a csillagos érték jelzi a párosítással számított egyedi tényellentétes értékeket – ez és minden további párosításra alapuló eredmény értelemszerűen csak a programban részt vevőkre számítható. A látszat ellenére az egyedi programhatásra kapott szám általában nem vehető komolyan, mert az egy résztvevőre számított becslés bizonytalansága rendkívül nagy (kivéve, ha a program hatása az egyedeken belül is több megfigyelést tesz lehetővé, ami a legritkább esetekben lehetséges). Az egyedi differenciák átlagaként, immáron viszonylag pontos becslésként adódik a DiD becslés a kezelés átlagos hatására (*Heckman és szerzőtársai*, 1998).

Ha a kilépési arányokat befolyásoló időbeli változások hatását is ki szeretnénk szűrni, azt egyszerűen a párosítási eljárás előtt kell megtennünk. A párosítás során nem az eredeti kilépési arányokat használtuk, hanem az egyéb hatásokra futtatott lineáris regresszióból származó maradéktagot. Mindez analóg azzal az eljárással, ahogy többváltozós regresszió együttműködő előállíthatók reziduális regresszió segítségével. Mivel itt még egy generált változónk van, az így előálló standard hibákat ismét bootstrap eljárással számoltam – a regressziós becsléssel együtt.

A megfigyelhető és nem megfigyelhető hatások közötti korrelálatlanság egy feltevés, amit igazolni nem tudunk, csak érvelni mellette. Látni fogjuk, hogy a kételyre van okunk. Ilyenkor a fellépő torzítás nagysága attól függ, hogy milyen a nemkívánatos korreláció mértéke és iránya.

Adatok, előzetes eredmények és becslési eljárás

A hatásbecslés elsősorban az ÁFSZ – a HEFOP 1.2. keretében kifejlesztett – integrált számítástechnikai rendszerének adatbázisára épül, amelyben 2000-től található meg a regisztrált munkanélküliekre vonatkozó egyéni adatok. A becsléshez ezeket az adatokat a Foglalkoztatási Hivatal munkatársai a kirendeltségekre összesítették. Ezeket egészítik ki a helyi munkapiacra vonatkozó – települések, illetve munkaügyi kirendeltségi körzetek szerinti – adatok, amelyek a KSH-Tstar adatbázisából származnak.

Az ÁFSZ integrált számítástechnikai rendszere minden regisztrált álláskeresőről napra pontosan rögzíti státusának változását, és ezek az egyéni adatok lehetővé teszik, hogy a munkanélküliek munkapiaci történetét a regisztráció során kövessük. Az egyéni adatok a regisztrált státus és bizonyos programokban való részvételen túl kiterjednek olyan alapvető ismérvekre, mint a nem, a kor, az iskolázottság, a korábbi foglalkozás FEOR-kódja, illetve a megváltozott munkaképesség. Ezeket az adatokat – amelyek egyrészt a korábban ismertetett modellekben a külsődleges hatásokat megjelenítő X változók szerepét töltik be, másrészt pedig (a program indulása előtti értékeikkel) a párosítás alapjául szolgálnak – nem közvetlenül, hanem a kirendeltségek szerint aggregálva használjuk.

A hatékonyság mutatószáma többféle lehet, ezért az eredmény mérésére több mutatót is megvizsgálunk. A kirendeltséggel kapcsolatot fenntartó munkanélküliek esetében ismerjük a kilépés irányát is, ami a hatékonyság mérésének alapja lesz. A megkülönböztetett irányok a következők:

1. kilépés nem támogatott („nyílt piaci”) foglalkoztatásba,
2. kilépés közcélú- vagy közmunkába,
3. kilépés egyéb támogatott munkába (bértámogatás, Start-kártya stb.),
4. kilépés képzésbe,
5. kilépés a közreműködés hiánya miatt (a valamikori munkanélküli megszakította a kapcsolatot a munkaügyi központtal).

Tekintettel az ÁFSZ elsődleges céljára, a munkanélküliek álláshoz juttatására, a legfontosabb mutató a nem támogatott munkába való kilépés lesz. A mérés eredendően itt is egyénekre irányul, a mutatók mégis a kirendeltségekre aggregált formában jelennek meg. A számított kilépési arányok közvetlen analógiái az egyéni kilépés valószínűségeinek, és mint ilyenek, kiválóan megfelelnek a kitűzött vizsgálati célnak. Mivel ismerjük mind a regisztráltak létszámát, mind pedig az egyes irányokba kilépők

számát az álláskeresők korábban jelzett csoportjai szerint, külön kilépési arányok is számíthatók iskolai végzettség, korcsoport, pályakezdő és megváltozott munkaképesség státus szerint. Ez lehetővé teszi a program hatásában megjelenő heterogenitás figyelembevételét, és némiképp mérsekli az egyéni adatok mellőzéséből fakadó fenntartásokat.

Az adatbázis erőssége az, hogy elsődleges célja az állami foglalkoztatási szolgálat adminisztrációjának támogatása, és ennek megfelelően teljes körű a 2000 után regisztrált álláskeresőkre vonatkozóan. Mindez azonban hátrányokkal is jár. A legfontosabb ezek közül az, hogy kizárólag a regiszterre alapozva erre az időszakra nézve sem a belépők korábbi munkatörténetéről,³ sem pedig az „aktív” regisztrált periódus utáni időszakról nem rendelkezünk információval. Az előbbi oka a nyilvántartás korábbi szerkezete, az utóbbié pedig az álláskeresők törvény általi bejelentési kötelezettségének megszűnése a státus megváltozásával. Ha munkanélküli-ellátásra valaki eleve nem jogosult (például mert nincs elegendő jogszerző ideje), vagy már kimerítette az ellátásra jogosultságát, akkor semmi sem kötelezi arra, hogy állásba lépését közölje a szervezettel. Bár szankcióként ebben az esetben is elesik három hónapra az ismételt belépés lehetőségétől, e szabályozás motiváló ereje kérdéses és ismeretlen. Mindennek a jelenlegi elemzésre nézve az a következménye, hogy csak az ellátásban részesültek⁴ munkába lépésükről van megbízható információnk. Az ellátásra nem jogosultak esetében nem tudjuk, hogy mi a kilépés iránya, csak azt, hogy az illető megszakította a kapcsolatot a szervezettel. Az elemzés során tehát nehézséget jelent az, hogy a kilépés során jelentett állásba lépést csak hibával tudjuk mérni. Ez a hiba összefüggésben állhat a kilépés esélyét meghatározó tényezőkkel, nagyságára vonatkozóan azonban nem áll rendelkezésre külső információ. A mérési hiba tehát ha jelen van, csökkenti az eredményváltozót, mert nem regisztráljuk a dolgozók között azok egy részét – a fordított eset előfordulására nincs okunk számítani.

Az itt használt különbségek különbsége (*DiD*) becslés alkalmazásához ki kell választanunk egy, a kezelést megelőző és egy az utáni időpontot. Gondolva arra, hogy a HEFOP 1.2. intézkedés végrehajtása 2004 második felében kezdődött el, valamint 2008 második felében már érezhetőek voltak a munkapiacra a gazdasági válság hatásai, az összehasonlítás célszerű időpontjának tűnt a 2004 és 2008 első hat hónapja közötti időszak. A program hatásainal lehető legteljesebb számításba vételéhez az lenne az ideális – ahogy azt Nagy (2006) is javasolja, és annak potenciális fontosságát Card és szerzőtársai (2010) is hangsúlyozza –, ha a végrehajtás után később, akár több évvel később is mérnénk. Sajnos, ezt az utat a 2008-tól kezdődő válság ismerten (legalább területileg és képzettség szerint) aszimmetrikus hatása és a kontrollcsoport számának a fejlesztést foly-

3 A korábbi munkatörténet ma is csak a pénzbeli ellátásra jogosultakra nézve tartja nyilván az Foglalkoztatási Hivatal, mert csak az ellátás nagyságának számításához használja fel ezt az adatot.

4 A figyelmes olvasónak feltűnhet, hogy eddig ellátásra jogosultakról volt szó, most pedig az ellátásban részesültekről. Ennek oka az, hogy a szóban forgó szelekciót mozgató jogosultsági feltételekről az ellátásra jogosultságra nézve vannak információk, míg a kilépési adatok gazdagsága valóban aszerint változik, hogy az ellátásban ténylegesen részesültek-e az érintettek. A kettő közötti kapcsolatról nincs pontos információnk, de nem tudunk olyan okról, amiért egy, az állami foglalkoztatási szolgálat hatókörébe került ellátásra jogosult személynek ne lenne érdeke igénybe is venni azt.

rató TÁMOP 1.3.1. program indulása következtében bekövetkező megcappanása miatt nem tudjuk követni.

A becslés hatásosságának növelése érdekében, és hogy a szezonális hatásokat is figyelembe lehessen venni, nem csak egy hónap adatai, hanem az érintett évek első félévének minden hónapjára vonatkozó adat szerepel a számításokban. Így minden kirendeltség hatszor jelenik meg az adatbázisban, aminek hatását a becslés pontosságának kiszámításakor szem előtt tartom (klaszterezett standard hibákat számolok). Ennek hatására a kialakuló DiD becslés az egyes hónapokra vonatkozó becslés egyfajta átlaga lesz.

Az elemzésben 158 kirendeltség vett részt – csak olyanok, amelyek léteztek 2004 és 2008 első félévében is. Különlegessége miatt kimaradt a budapesti Haller utcai (a hajléktalanokkal foglalkozó) és az Andrassy úti (akkor csak diplomásokra szakosodott) kirendeltség, valamint nem szerepelt a mintában az a hét kirendeltség sem, ahol a Phare-programban minden fejlesztés lezajlott.

Ha csak a program formális érintettségét vizsgáljuk, résztvevőnek a HEFOP 1.2. intézkedés során modernizált kirendeltségeket, kontrollcsoportnak pedig azokat tekinthetjük, amelyeket sem a Phare-programban, sem a HEFOP 1.2. intézkedés során nem modernizáltak. Mivel azonban a CAF-be, végül csak hét kirendeltség kapcsolódott be a Phare-program keretében,⁵ a maradék 13 pedig a HEFOP 1.2. intézkedés során, a részt vevő csoporthoz e 13 kirendeltség is hozzátartozik (mindez nem befolyásolja a kontrollcsoport létszámát, mert abban a Phare-program keretében korszerűsített kirendeltségek nem számítanak bele). Végeredményben tehát az összesen 158-ból 71 kezelt és 85 kontrollkirendeltségünk van.

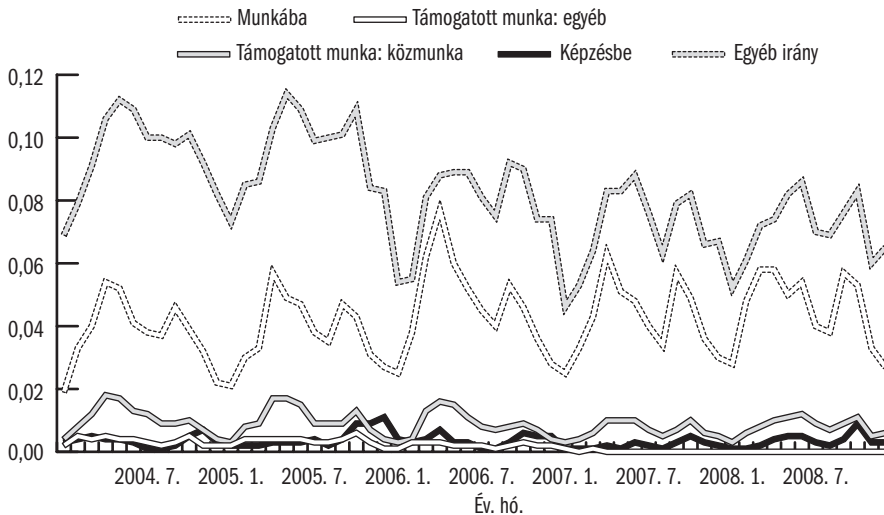
A programokban részt vevő kirendeltségek kiválasztását segítő információk nem voltak mentesek az ellentmondástól. Egyrészt, előzetes információk alapján úgy tudjuk, hogy minden megyéből és a megyéken belül nagyobb és kisebb városokból is kerültek kirendeltségek a résztvevők közé, ami a részvétel egyfajta véletlenszerűségét biztosíthatja. Másrészt, az értékelés során készült interjúkból kiderült, hogy a részvételt némiképp irányították, mert a program elindításakor a nehezebb helyzetű, rosszabb állapotban levő kirendeltségek nagyobb esélyt kaptak a programba való bekerülésre. Mivel az épületek állagára vonatkozó vagy ehhez hasonló adatot nem tudtunk gyűjteni, ezt a szempontot közvetlenül nem tudjuk ellenőrizni, csak a kirendeltségek ügyfeleinek jellemzői tudja megjeleníteni.

Mivel a program egyes elemei egyszerre jelentkeznek (eltekintve a Phare-programból átkerült 13 kirendeltségtől, ahol az *önkiszolgáló kioszk* és az *új szolgáltatási modell* már korábban is működött), a fentieknek megfelelően az *önkiszolgáló kioszkok építésének*, az *ügyfél-besorolási*

⁵ Ezek: Baja, Orosháza, Barcs, Ózd, Hatvan, Balassagyarmat, Esztergom.

rendszer működésének és a CAF alkalmazásának hatását egyszerre tudjuk csak vizsgálni. Ha hatást mutatunk ki, nem fogjuk tudni eldönteni, hogy az az összetartozó de akár külön is bevezethető intézkedések közül melyiknek az eredménye. Ha nem találunk hatást, nem tudjuk, hogy ez több, összességében hatástalan programelemnek tudható be, vagy a pozitív és a negatív hatások eredőjének.

**3.1. ábra: Kilépési arányok 2000 és 2010 között
(országos átlag, összes kirendeltség)**



Forrás: Saját számítás az integrált számítástechnikai rendszerből (IR) aggregált egyéni adatok alapján.

Az 3.1. ábra az összes álláskeresőhöz viszonyított kilépési arányok országos átlagát mutatja be 2004 és 2008 között. Az ábra tanúsága szerint közcélú és közhasznú munkába kilépés és a képzésbe kilépés aránya semikor sem számottevő, arányuk fél és egy százalék között mozog. A két jelentős kilépési irány: 1. a foglalkoztatás, az időszak egészére vonatkozóan mintegy 4 százalékos átlagos aránnyal, illetve 2. a közreműködés hiánya miatt a nyilvántartásból elveszőké, 8 százalékos átlaggal. A foglalkoztatásba kilépés enyhe trendszerű növekedése mellett a kapcsolatot megszakítók arányának növekedése figyelhető meg, ami az autonóm időbeli változások fontosságára mutat rá. Az 3.1. ábra tanúsága szerint minden kilépési irányba való távozás erősen szezonális. A kilépések esélye elsősorban nyáron nő meg, télen pedig csökken – egyrészt a nyári időnyomunka-lehetőségek hatása miatt, másrészt azért, mert ekkor nyílnak meg az aktív munkaerőpiaci eszközök keretében elérhető munkalehetőségek. A továbbiakban, ha másként nem jelezzük, „kilépésről” szólva a nem támogatott (nyílt piaci) munkába való kilépést kell érteni.

Az ismeretlen irányba kilépők nagy és trendszerűen csökkenő aránya mérési hiba jelenlétét valószínűsíti. Ennek vizsgálatunkra nézve akkor van hatása, ha ez a változás a számunkra fontos irányban mutató kiáramlás mérésének hibájával van összefüggésben (például úgy, hogy a korábban ismeretlen irányba kilépők közül az idők folyamán egyre többen lépnek ki nem támogatott munkába), és az kapcsolat nagysága összefügg a programban való részvétellel. A kilépés irányára vonatkozó információ hiánya azzal függ össze, hogy az érintett ügyfélnek érdekében áll-e a kirendeltséggel a kapcsolattartás. Ez vagy közvetlen érdek miatt lehet így (főként azért, mert kapcsolattartás hiányában a munkanélküli-ellátást nem folyósítják, illetve az ellátásra és szolgáltatásokra jogosultság egy időre szünetel), vagy azért, mert a kirendeltség szolgáltatásai vonzóak az ügyfél számára. A programban való részvétel az adminisztratív készleteket nem befolyásolja, a modernizált kirendeltségek ügyfelei azonban a többiekénél hasznosabbnak érezhetik a kapcsolattartást, ami a kapcsolattartás fokozódásához, a munkába történő kilépés gyakoribb regisztrálásához, végeredményben a mérési hiba mérséklődéséhez vezethet. Ez negatív korrelációt teremt a kirendeltségek programban való részvétele és a kilépés nagyságában jelentkező mérési hiba változása között, ami a programhatás túlbecsléséhez vezet. Bár ez a hatás létezik, nagysága vélhetően kicsi, és több más zajjal, torzítással együtt jelentkezik, amelyek ismeretlen irányba torzítják a becslést – többek között ennek érdekében használtunk különféle módszereket és specifikációkat. Az említett negatív korreláció nélkül a mérési hiba véletlenszerű nagysága és változása csak a mérés pontosságát csökkenti.

Az 3.1. táblázat a kilépési arányok alakulását mutatja a két vizsgált időszakban kirendeltségi adatok alapján, a kirendeltségek létszámával súlyozva. A kilépési arány 2004-ről 2008-ra jelentősen növekedett. A programban részt vevők esetében a növekmény mintegy 1 százalékpont, a kontrollcsoportban mintegy 0,8 százalékpont – DiD-eljárással a program hatása e két szám különbsége: 0,23. Ez a szám relatíve nem kicsi, azonban nem különbözik szignifikánsan nullától. Az eseményeket másként is megközelíthetjük, hiszen a táblázat azt is megmutatja, hogy a különbség, ami a 2004-ben megvolt a két csoporthoz tartozó ügyfelek kilépési esélyei között, 2008-ra lényegében eltűnt. A program résztvevői tehát a vizsgált időszakban felzárkózni látszanak azokhoz, akik a programban nem vettek részt.

A kirendeltségi adatokat országos szintre aggregálva, képet kaphatunk arról, hogy a kirendeltségek átlagosan milyen „alapanyagból” dolgoznak. A 3.2. ábra a programtól független legfontosabb hatást, az ügyfélkör változásának hatását mutatja be – többek között erre kontrollálunk a becslés során. Azok arányát mutatja meg a regisztrált munkanélküliek között, akik várhatóan komolyabb nehézséggel néznek szembe az állás-

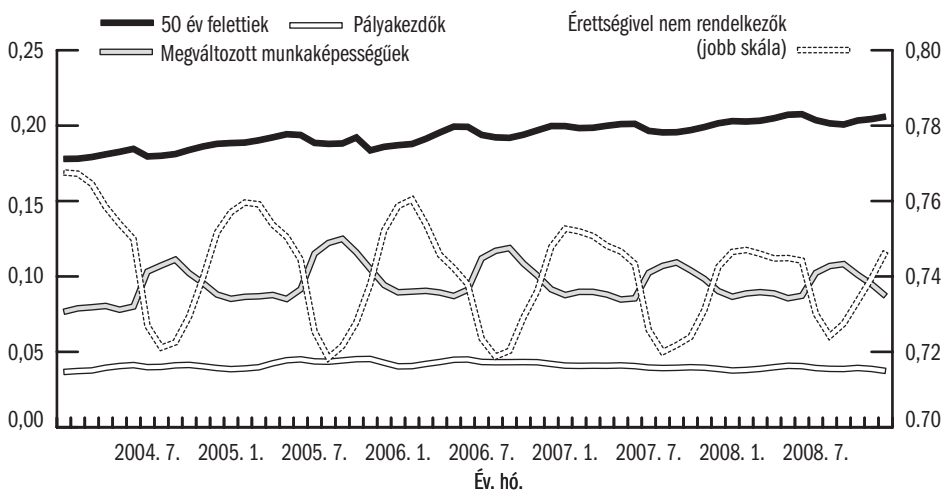
keresés során: az érettségi nélkülieket, az 50 év felettieket, a pályakezdőket és a megváltozott munkaképességűeket (egy személy több helyen is megjelenhet, így az arányok összege nem 100).

3.1. táblázat: A regisztrált munkanélküliek nyílt munkapiacra lépési esélyének változása a HEFOP-program résztvevői és a kontrollcsoport körében^a

Év	HEFOP 1.2. résztvevő-e		Különbség
	nem	igen	
2004	0,0414	0,0386	-0,0028
2008	0,0496	0,0491	-0,0005
Különbség	0,0082	0,0105	0,0023

^a Phare-résztvevők nélkül; a regisztrált munkanélküliek számával súlyozott adatok.
Forrás: Saját számítása az integrált számítástechnikai rendszerből (IR) kirendeltségi szintre aggregált egyéni adatok alapján.

3.2. ábra: A kirendeltségek ügyfeleinek átlagos összetétele 2004 januárja és 2008 decembere között



Forrás: Saját számítása az integrált számítástechnikai rendszerből (IR) kirendeltségi szintre aggregált egyéni adatok alapján.

A leghatározottabb időbeli változást az 50 év felettiek arányának növekedése jelenti. A 2000-ben még csak 15 százalékos arány tíz év alatt öt százalékponttal nőtt, aminek hátterében a 2009-re egységesen 62 évre emelkedett nyugdíjkorhatárt (és a vele együtt emelkedő előrehozottat), illetve az átlagosan javuló képzettséget tudhatjuk. Az érettségi nélküliek a képzetebbeknek folyamatos, lassú, de határozott csökkenése ellenére a regisztrált álláskereső mintegy háromnegyedét teszik ki. Arányuk erőteljes szezonálisitást mutat: határozottan csökken az idénymunkát kínáló nyári hónapokban, és jelentősen megnő a téliekben. Jóval kisebb arányú, de szintén erőteljes (a képzetlenekével éppen fordított) szezonálisitást mu-

tat a pályakezdők aránya. A 10 százalékot a 2006. évi csúcs esetében is éppen hogy meghaladó arányuk elsősorban nyáron jelenthet komolyabb feladatot a kirendeltségek számára. A megváltozott munkaképességűek 2002 közepétől mért aránya stabilan öt százalék alatt marad.

Az időbeli változások mellett lényeges kérdés, hogy a kontroll- és a kezelt csoport mennyire hasonló egymáshoz, azaz mennyire tekinthető a kontrollcsoport a kezelt valódi kontrolljának. A 3.2. táblázat számszerűen mutatja be a két csoport jellemzőit a program előtti állapotban, 2004-ben. Itt a változók három csoportja szerepel: a regisztrált munkanélküliek jellemzői mellett szerepelnek azok kilépési arányai is. Az integrált számítástechnikai rendszer (IR) adatai mellett a KSH tájékoztatási adatbázisából nyert területi adatokat is felhasználtuk. Ezeket az Foglalkoztatási Hivatal munkatársától kapott (a kirendeltségek mellett a vonzáskörzetbe tartozó települések kódját is tartalmazó) kapcsoló állomány segítségével a kirendeltségek vonzáskörzeteibe tartozó települések között összevontam, majd az így előálló, szintén kirendeltségi szintre hozott adatokat hozzákapcsoltam az integrált számítástechnikai rendszer (IR) kirendeltségi szintű adataihoz. Az ügyfelek összetétele mellett ezek az adatok biztosíthatják, hogy a program hatását nem keverjük össze más, külső hatásokkal, amilyen például a konjunktúra időbeli és térbeli alakulása. Budapestet egy munkapiacnak tekintetem, így minden budapesti kirendeltséghez ugyanazok a kirendeltségi szintű környezeti adatok tartoznak.

A részt vevő és a kontrollkirendeltségek közötti legjelentősebb különbség az, hogy a részt vevő kirendeltségeken regisztrált munkanélküliek száma kétszerese annak, amit a kontrollcsoport tagjai esetében tapasztalunk. Ugyanakkor sem a munkába lépés esélyében, sem a környezeti változókban nem mutatkozik számottevő különbség. Ilyen egyedül a regisztrált munkanélküliek összetételében látszik: a felsőfokú végzettségűek aránya nagyobb a kontrollcsoportban, mint a részt vevő csoportban, bár az érintettek részesedése igen kicsi. A két csoport jellemzői hasonló terjedelemben szóródnak, ezért az értékelés során nem jelent problémát az a sokszor nem triviális feladat, hogy a jellemzők együttes eloszlásának azonos területén levő, azonos értelmezési tartományba (*common support*) tartozó egyedek viselkedését vessük össze (*Heckman és szerzőtársai*, 1998). Ezt a párosítási eljárás alkalmazásakor látni is fogjuk. A háttérváltozók különféle kombinációinak hatása a részvételre nem nagy, de nem is elhanyagolható, így azt a becslés során több változatban is vizsgáljuk, csak a háttérváltozók változását bevonva, majd a regisztráltak különféle alcsoportjaira mért kilépési arányokkal.

3.2. táblázat: A programban részt vevő és a kontrollkirendeltségek fontosabb megfigyelhető jellemzői 2004-ben

	Kontroll	Résztvevők
A kirendeltségek átlagos ügyfélszáma	1531	3090
Piaci munkába lépés aránya a regisztrált munkanélküliek adott csoportjában (az adott csoport létszámával súlyozva, százalék)		
0–25 éves	4,3	4,1
26–50 éves	4,4	4,1
50+ éves	3,1	2,9
Érettségi nélküli (szakmunkással)	3,9	3,6
Érettségizett	4,9	5,0
Felsőfokú végzettségű	5,5	5,3
Szakmunkás	5,1	4,8
Megváltozott munkaképességű	2,5	2,6
Nem pályakezdő	4,5	4,2
Az adott csoport részaránya az összes regisztrált munkanélküli között (százalék)		
0–25 éves	14,7	14,5
50+ éves	19,4	19,3
Érettségi nélküli	75,9	77,5
Felsőfokú	3,2	2,4
Nem pályakezdő	7,3	6,8
Környezeti jellemzők		
Regisztrált munkanélküli/15–65 éves lakosság (százalék)	8,2	8,5
Szja/adózó (ezer forint, 2008.évi áron)	262	249
Lakásépítés/1000 lakos	5,8	5,1
Vállalkozás/1000 lakos	152,6	143,6
Nonprofit szervezet/1000 lakos	10,4	10,2
Bölcsődések aránya (0–2 éves korosztályban, százalék)	7,9	7
Nettó odavándorlás/1000 lakos	-0,7	-1,3

Forrás: Integrált számítástechnikai rendszer (IR), KSH Tstar adatok.

A becslésben aggregált adatokkal dolgoztunk. Minden kirendeltség hat egymást követő hónapban keletkezett megfigyeléssel szerepel, így a standard hibákat az OLS becslésben korrigálni kell. Az aggregálás miatt felépő heteroszkedaszticitást a kirendeltségeken regisztráltak létszámával való súlyozással, a többszörös részvétel miatti autokorrelációt a standard hibák klaszterezésével kezeltük. A modell magyarázó változói meg-
egyeznek a parametrikus modellben használt környezeti változók 2004. januári értékeivel, amihez hozzávettem a nyílt piaci foglalkoztatásba és az ismeretlen irányba való kilépés szintjeit, négyzetét, és keresztszor-
zatait. A z -statisztikákat 100 bootstrap replikációval számítottuk. A párosítás során különféle módszerekkel generáltam a tényellentétes esete-
ket a PSMATCH2 Stata modul segítségével (Leuven–Sianesi, 2003). A

becsléshez 1:1 párosítást, k legközelebbi szomszéd módszert, illetve kernel és lokális lineáris nem parametrikus átlagolást alkalmazó módszert is alkalmaztunk.

Becslési eredmények

Az alábbiakban a korábban differenciaként meghatározott egyenlet kirendeltségi adatokon becsült együttthatóinak eredményeit mutatom be. Az eredmények első részét, a nyílt munkapiacra való kilépés esélyét az összes regisztrált munkanélküli esetében a 3.3. táblázat felső része tartalmazza. Az (1) specifikációban a 3.1. táblázatban már megmutatott egyszerű eredmények „köszönnek vissza” (a számszerű eltérés a két becslés eltérő feltételeiből⁶ fakad). Az itt kimutatott hatás a kilépési rátának 0,16 százalékpontos, azaz mintegy 5 százalékos növekedése. A hatás becslése ugyanakkor pontatlan, az általában használt szinteken nem szignifikáns. Ennek – bizonyos kontrollváltozók hiányán túl – oka lehet a mérési hiba miatt várható negatív torzítás. Bár itt célunk a programhatás minél pontosabb becslése, figyelemre méltó, hogy a program a lezajlott változásnak csak kis részét magyarázza. A (2) specifikáció annyiban tér el az elsőtől, hogy az egyes hónapok külön indikátort kaptak, hogy kiszűrjük a mérés időpontjának hatását. Ez ugyan jelentősen, 14 százalékra növelte a magyarázó erőt, mutatva a szezonális fontosságát a kilépési rátákban, de nem befolyásolta a programhatás becsült nagyságát vagy pontosságát.

A (3) specifikációban felhasználtam a kirendeltségek ügyfeleinek összetételét jelző változókat: a kor, iskolai végzettség, pályakezdő státusz szerinti megoszlást. A magyarázó erő ismételt emelkedése mellett most a programhatás becsült értéke 0,003-ra nőtt, pontossága pedig érdemben javult. A becsült hatás a párosítással kapott becslések átlagához áll közel, a nyers becslésnél pedig némiképp nagyobb. A bevont változók a program lefolyása alatti négy év fontos változásait ragadják meg, de becsült hatásukat nem szabad úgy értelmezni, mint aminek tartalmi jelentősége van: a saját hatásukat ismeretlen módon torzítja a mérési hiba proxijaként betöltött szerep, és a kettő nem választható el egymástól. Egy további specifikációban a mérési hibát úgy közelítettem, hogy az *Egyéb irányba kilépés* változót bevontam a magyarázó változók közé. Ez a változó a mérési hibán túl magában más információkat hordoz, valamint ugyanannak a népességnek az arányát mutatja, amelyből a munkába lépést látjuk a bal oldalon, ezért túlkontrollálhatja a program hatását. A bevonás eredményeként a becsült programhatás minimálisan növekedett (0,003-ra), szignifikanciája csökkent (az eredmény nem szerepel a 3.3. táblázatban).

6 A nyers adatokban a kezelt és kontroll csoportok szintjére aggregált mennyiségi adatokból számoltunk rátákat. A regressziós becslések kirendeltségi szintű, súlyozott adatokat használnak, a kirendeltségek körét beszűkítve a közös értelmezési tartományban levő megfigyelésekre.

**3.3. táblázat: A DiD OLS (differencia)regressziók eredménye
különbféle specifikációkban^a**

	(1)	(2)	(3)	(4)
HEFOP 1.2. résztvevő	0,0016 (0,431)	0,0016 (0,433)	0,0030* (0,0952)	0,00167 (0,342)
15–25 évesek aránya			–0,000919 (0,991)	0,000540 (0,994)
50+ korúak aránya			0,0716 (0,225)	0,111** (0,0357)
Érettségi nélküliek aránya			0,0259 (0,703)	0,0214 (0,729)
Diplomások aránya			0,367** (0,0123)	0,240* (0,0780)
Pályakezdők aránya			–0,188*** (0,00339)	–0,137** (0,0247)
Megváltozott munkaképességűek aránya			–0,154** (0,0264)	–0,0648 (0,336)
Regisztrált munkanélküli/15–65 éves lakosság				–0,313*** (8,50e–05)
Szja/adózó (2008. évi árakon)				–3,26e–05 (0,419)
Lakásépítés/lakos				0,0223 (0,965)
Vállalkozás/lakos				0,0306** (0,0419)
Nonprofit szervezet/lakos				2,077 (0,216)
Bölcsődések aránya (0–2 éves)				–0,0391 (0,473)
Nettó odavándorlás/lakos				–0,153 (0,217)
Konstans	0,00852*** (6,36e–09)	0,00874*** (1,06e–09)	0,00653*** (0,00859)	0,00980** (0,0221)
Megfigyelések száma	834/948	834/948	834/948	834/948
R ²	0,02	0,14	0,22	0,28

^a Együtthatók becslült értékei, alattuk zárójelben a hozzájuk tartozó *p*-értékek;

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

A standard hibák számítása figyelembe veszi a kirendeltségek azonos évben, egymást követő hónapokban való ismétlődését (klaszterezett) és az első lépésben végzett aggregálás hatását (heteroszkedaszticitás). Minden hónapot külön indikátorváltozó képvisel a regresszióban, amelyek együtthatóját itt nem mutatom be. A becslés az összes megfigyelésből csak azokat használja, amelyekhez tartozó változók értelmezési tartománya közös (a párosítás során kapott eredmény).

A következő lépésben olyan változókat vontunk a becslésbe, amelyek a kirendeltségeket körülvevő gazdasági környezet megváltozásának hatá-

sát ragadják meg. A (4) specifikációval végzett becslés eredménye az első kettőhöz hasonló, és szignifikanciája is jelentősen csökken. Mindez és a modell magyarázóerejének enyhe növekedése azt jelzi, hogy a differenciában becsült modell bővítéséhez rendelkezésre álló információ nem elégséges: a magyarázó változók közötti multikollinearitás miatt a pontosság drasztikusan romlik. Ugyan az új pontbecslés nagysága jelentősen kisebb a (3) specifikációban kapottnál, a hozzá tartozó konfidenciaintervallumban a korábbi eredmény bőven benne fekszik. Az új változók a magyarázó erőn ugyanakkor nem változtattak, hatásukat szignifikáns negatív együtttható és a korábban szignifikáns összetételi hatások megváltoztatása nélkül fejtik ki. Mindezt a (3) specifikációval kapott eredményeket tartom mértékadónak, az utoljára kapott nem szignifikáns 0,3 százalékpontot pedig a hatás vélhető alulbecsléseként kezeljük.

A tisztán parametrikus megközelítés után párosítással is elvégeztem a becsléseket, hogy figyelembe lehessen venni a kezdeti különbségek hatását is. A 3.4. táblázat az egyszerű DiD-párosításoknak a kiáramlásváltozás kontrollváltozóitól vett távolságának átlagolásával végzett becslési eredményeket és bootstrap z -statisztikákat⁷ mutatja különböző módszerek alkalmazásával. A becslést minden esetben a közös értelmezési tartományra korlátoztuk, az eredmények a résztvevőkre gyakorolt hatásokat mutatják. A programhatások minden esetben pozitívak, de a részvételi esélyek eloszlásának egészét figyelembe vevő (kernel és lokális lineáris) módszerek esetében ezek nagysága kisebb – az egyszerű átlaghoz hasonló – és nem is szignifikáns. Frölich (2004) eredményei alapján⁸ a jelen esetben a nemparametrikus becslések a legpontosabbak, így ezek nagysága az irányadó.

3.4. táblázat: Párosítással kapott becsült programhatások

	1:1	5 legközelebbi	Lokális lineáris	Kernel
Programhatás párosítással	0,0039	0,0059**	0,0019	0,0016
Bootstrap z -statisztika	1,41	2,03	0,69	0,71

** 5 százalékos szinten szignifikáns.

Megjegyzés: A lokális lineáris és a kernel becslés Epanečnyikov kernelt használ az alapértelmezett 0,06-os sávszélességgel.

Az egyszerű DiD-párosítás eredményei után kontrollált becsléseket is végeztünk. Ezek két lépésben készültek. Az első lépésben olyan lineáris regressziót futtattunk, amiben a programhatás kivételével minden kontrollváltozó szerepelt a 3.3. táblázatban már bemutatott specifikációknak megfelelően. Ezekből a regressziókból előrejelzést, majd maradéktagokat képeztem a kiáramlás változására, és ezeket átlagoltam a párosítás után. A párosítás során kernel módszert használtunk. Ahogy korábban, itt is a közös értelmezési tartományra korlátoztam az elemzést, és bootstrap

7 A véletlenszám-generátor seed-je 339487731 volt.

8 Mivel a kezelt és a kontrollcsoport nagysága lényegében megegyező, a két csoport között a kezdeti állapotban mért különbség pedig kicsi, a felállítás a Frölich (2004) 3. forgatókönyvéhez hasonlítható.

eljárással számítottam ki a z -statisztikákat – most már maradéktagok képzése is része volt a replikációknak.

3.5. táblázat: Párosítással kapott becsült programhatás a kirendeltségi jellemzők változásának kiszűrése után, DiD OLS-(differencia)regressziókból nyert maradéktagokon

	(1)	(2)	(3)	(4)
Programhatás párosítással	0,0016	0,0051*	0,0048*	0,0043
Bootstrap z -statisztika	(0,71)	(1,81)	(1,76)	(1,55)

* 10 százalékos szinten szignifikáns.

Megjegyzés: A párosítási eljárás kernel módszerrel használt. A regressziós előfeldolgozás a 3.3. táblázat (3) specifikációját követi az ott használt paraméterekkel.

A kontrollált párosítás eredményeit a 3.5. táblázat mutatja be a 3.3. táblázattal azonos szerkezetben. Figyelemre méltó, hogy a legjelentősebb változást itt a szezonális kezelés hozta, ami után a programhatás 0,5 százalékponton emelkedik, és 10 százalékos szinten szignifikáns. A kirendeltségek összetételének szerepeltetése után az érték némileg, de nem szignifikánsan mérséklődik, a környezeti jellemzők bevonása a korábban tapasztalt hatással jár: a programhatás csökkenése mellett a becslés nem szignifikánssá válik. A párosítás tehát a kezelt és kontrollcsoportok homogenizálása által az előzetes megfontolásokhoz közelebbi, nagyobb érték felé módosította a becslést.

A többváltozós DiD-elvvel és a párosítással végzett elemzés hatására tehát az eredeti – kontrollálás nélkül levont – következtetésünk kismértékben módosul, semmilyen formában nem vizsgálja azonban azt a kérdést, hogy a program hatásában mutatkozik-e valamilyen heterogenitás. Habár az egyes program-elemek hatását nem tudjuk elkülöníteni, megkísérelhetjük ezt az álláskeresőkre nézve, akinek jellemzőivel kölcsönhatásban bontakozik ki a programhatások. Elképzelhető, hogy az a programelem, aminek a hatását mérjük, az álláskeresők egy csoportjára hat, másra pedig nem. Könnyen lehet például, hogy az *önkiszolgáló kioszkok* az internettel nehezen boldoguló álláskeresőknél, akik között nagyobb eséllyel találunk iskolázatlanokat, kevésbé hasznosak, mint az iskolázottaknak. Az is lehetséges ugyanakkor, hogy az *új szolgáltatási modell* hatékonyabb a képzésbe irányításban, mint a nyílt munkapiacra lépésben. Végül pedig a két hatás együttesen is jelentkezhet, azaz létezhet olyan program, ami mindenekelőtt egy bizonyos csoport egy bizonyos irányba való kilépését segíti elő. Ennek megfelelően indokolt a hatást a különböző álláskereső csoportok és a kilépés iránya szerint megbontva tovább elemezni. Ennek érdekében minden csoport és kilépési irány kombinációjában megbecsültem a programhatás egyenletét a korábban kiválasztott specifikációban (ez minimális elméleti különbséggel teljes interakcióval is lehetséges lett

volna, csak sokkal kevésbé áttekinthetően). A becslült programhatásokat a 3.6. táblázat mutatja be, összefoglalva sok – a 3.3. táblázat (3) specifikációjával megegyező – egyenlet eredményét, ahol a megadottak szerint változtattam az eredményváltozót és a kockázati csoportot (valamint a hozzá tartozó súlyokat). Dönten szerepelnek azok az együttthatók, amelyek esetében a p -érték kisebb, mint a viszonylag liberálisan meghatározott 10 százalékos küszöbszint.

3.6. táblázat: A program hatása az álláskereső csoportjai és a kilépés iránya szerint – a programhatás együttthatói (dőlt számok a szignifikánsak)

	Foglalkoztatás	Közcélú-, közhasznú foglalkoztatás	Egyéb, foglalkoztatást támogató aktív eszköz	Képzés	Megszakította a kapcsolatot
15-25 éves	0,0025	-0,0002	-0,0009	-0,0005	-0,0046
26-50 éves	0,0034	0,0012	0,0000	-0,0002	-0,0016
50+ éves	0,0018	0,0006	-0,0003	-0,0001	-0,0027
Érettségi nélkül	0,0029	0,0011	0,0001	-0,0001	-0,0019
Érettségizett	0,0028	-0,0004	0,0001	-0,0005	-0,0028
Diplomás	-0,0021	0,0010	-0,0053	-0,0001	-0,0023
Érettségi nélküli szakképzett	0,0032	0,0004	0,0003	-0,0002	-0,0020
Megváltozott mun- kaképességű	0,0038	-0,0001	-0,0015	-0,0002	-0,0073
Megváltozott mun- kaképességű, fog- lalkozás-egészség- ügyi véleménynel	0,0057	-0,0011	0,0009	0,0007	-0,0019
Nem pályakezdő	0,0034	0,0009	-0,0003	-0,0002	-0,0026

Megjegyzés: a 3.3. táblázat (3) specifikációja szerint becsülve, az adott csoportba tartozó álláskereső létszámával súlyozva, a közös értelmezési tartományra korlátozva.

A 3.6. táblázat fő tanulsága az, hogy a fejlesztési program főként a nyílt piaci foglalkoztatásba lépést segítette: a három, nullától szignifikánsan különböző programhatás közül kettőt ezen a téren mértük. A táblázatból látható, hogy a 0,3 százalékpontos átlagos hatás viszonylag kevés, szignifikánsan pozitív, és viszonylag sok, a nullától nem megkülönböztethető hatás átlaga. Ennek figyelembevétele azért fontos, mert könnyen elképzelhető, hogy mindez nem pusztán mérési probléma, hanem a program valóban az átlagos hatástól jelentős különbséggel teljesít a programban részt vevő népesség különböző részeinél.

Míg a fiatalok és az 50 év felettiek esetében nem látunk hatást, a legjobb munkavállalási korú 26–50 éves népességnél a programhatás 3 százalékpont, jóval nagyobb, mint az átlagos érték. Iskolázottság szerinti bon-

tásban az átlagtól jelentősen eltérő eredményt nem tapasztalunk. Végül az átlagnál nagyobb, pozitív hatást látunk a *nem* pályakezdők esetében, ami a becsült együtthatóval arra utal, hogy a pályakezdőkre gyakorolt hatás nem jelentős. Figyelmet érdemel még, hogy a diplomások esetében szignifikáns és jelentős csökkenést tapasztalhatunk az egyéb, foglalkoztatást támogató aktív eszközök irányába mutató kilépések terén. Ez be-tudható a jobb tájékoztatás, gondoskodás hatásának és azt is jelentheti, hogy az aktív eszközökben való részvétel korábbinál kisebb intenzitása lehet indokolt számukra.

Következtetések

A tanulmány kvantitatív hatásvizsgálati eszközökkel vizsgálta az Állami Foglalkoztatási Szolgálat 2004–2008 közötti modernizációjának hatását a regisztrált munkanélküliek kilépési esélyeire. A kapott eredmények alapján a fejlesztés pozitív hatást gyakorolt a regisztrált munkanélküliek munkába állási esélyeire és ez a hatás ott mutatkozott legerősebbnek, ahol az ÁFSZ kompetenciája is a legerősebb: a 25–50 éves álláskereső körében.

A kirendeltségek ügyfeleinek összetételében bekövetkezett változást és a kirendeltségek kezdeti különbségeit is figyelembe véve a HEFOP 1.2. keretében megvalósult fejlesztések, az *új szolgáltatási modell*, valamint a *közös értékelési rendszer* bevezetése egymástól nem szétválaszthatóan, de statisztikai értelemben is szignifikánsan megnövelte a regisztrált munkanélküliek nyílt piacra való kilépésének esélyét. Az így kapott eredmény a nyers adatok vizsgálatától nem tér el jelentősen, de annál nagyobb és statisztikailag szignifikáns. A kontrollcsoportban a részt vevő kirendeltségek esetében 3,86 százalékról négy év alatt a program hatásától függetlenül is 4,91 százalékra emelkedett kilépési esély változásában 0,3–0,48 százalékpontra becsülhető a program hatása. 2008 első félévében a regisztrált munkanélküliek létszáma 450 ezer volt, ebből 263 ezer tartozott a HEFOP-programban részt vevő kirendeltséghez. A kapott eredmény ehhez az átlagos regisztrált létszámhoz viszonyítva azt jelenti, hogy minden hónapban a teljes létszám közel 5 százalékából, mintegy 13 ezer regisztrált munkanélküliből lesz a nyílt piacon dolgozó foglalkoztatott, akikből megközelítően 800–1200 azért tud elhelyezkedni, mert a program intézkedései életbe léptek. A könnyebb megértés érdekében az eredményeket kifejezhetjük a munkanélküliség hosszára gyakorolt hatásként is. A 2008-ban mért, durván 5 százalékos kilépési esély azt jelenti, hogy egy átlagos munkanélküli $100/5 = 20$ hónap alatt hagyja el a munkanélküliséget (állandó kilépési házárdot feltételezve). A kilépési arány program hatásaként azonosított változása alapján azt mondhatjuk, hogy a program nélkül ez az idő $100/(5 - 0,3) = 21,3$, $100/(5 - 0,48) = 22,1$ hónap lett

volna, a munkanélküliségben várható időtartam tehát 1,3–2,1 hónappal lett rövidebb, ha a kirendeltség részt vett a programban.

Mivel a foglalkoztatási szolgálat fejlesztése a foglalkoztatáspolitikai ugyanolyan beavatkozásának tekinthető, mint például az aktív foglalkoztatáspolitikai programok, felmerül a kérdés, hogy a modernizáció e szakaszának eredménye miként viszonyul a ráfordításokhoz és más, alternatív programok eredményességéhez. Az első kérdésre azért nehéz válaszolni, mert a beavatkozás elemei nem különíthetők jól el, és bekerülési költségük sem ismert pontosan. Abban a szélsőséges esetben, ha a fejlesztést egy örökre megmaradó hatás kiváltójaként és az egész fejlesztési összeg eredményeként értelmezzük, akkor a 9100 millió forint kiadása ekvivalens évi 273 millió forint elköltésével.⁹ Ha feltesszük, hogy a „programban” minden részt vevő kirendeltségnél regisztrált munkanélküli részt vesz, valamint ezt a költséget az összes regisztrált munkanélküli között osztjuk el, akkor ez átlagosan évi 1038 ezer, havi 86 ezer forintot jelent. Összevetve a képzési és vállalkozóvá válási támogatások havi költségével (ami a Statisztikai blokk 12.5. táblázata alapján 2010-ben átlagosan rendre 101 ezer, illetve 177 ezer forint volt), ez nem tekinthető nagy összegnek.

A második kérdésre az alternatív programok hatásossága alapján válaszolhatunk. A *Közelkép* 7. fejezete áttekintést nyújt két aktív program hatását vizsgáló tanulmányokról, amelyek közül néhány számszerűsíti a kilépési esélyekre gyakorolt hatást. O’Leary (1998a) például azt találja, hogy a kontrollcsoport mintegy 45 százalékos kilépési esélyét a képzések 10 százalékponttal, a vállalkozóvá válási támogatás 14 százalékponttal növelik, míg a bértámogatás kb. 6 százalékponttal, a közmunkában való részvétel pedig 20 százalékponttal csökkenti. Nyilvánvaló, hogy egy olcsó és pozitív hatással járó program jobb, mint az utóbbi két drága és (akkori formájában) kimondottan kontraproduktív program. Az előbbi kettő 22, illetve 13 százalékkal, míg az itt vizsgált beavatkozás 6 százalékkal növelte meg a kilépési esélyt – a hatásosság tehát vitathatatlanul kisebb az utóbbi esetében. Tekintve azonban, hogy a program olcsóbb is, a fajlagos hatásossága nem jelentősen rosszabb az alternatív lehetőségeknél.

⁹ Ez az az annuitás, amelynek jelenértéke 3 százalékos reálkamat feltételezése mellett 9100 millió forint.

4. A MAGYARORSZÁGI KÉPZÉSI, BÉRTÁMOGATÁSI ÉS KÖZFoglalkoztatási PROGRAMOK HATÁSVIZSGÁLATA*

CSOBA JUDIT & NAGY ZITA ÉVA

A tanulmány a Magyarországon folyó munkaerőpiaci képzési, bértámogatási, közfoglalkoztatási aktív foglalkoztatási programok hatását vizsgálja kontrollcsoportos, többváltozós elemzéssel. Az aktív programok hatáselemzésére Magyarországon az ILO Japán Program kezdeményezésére először 1992–1993-ban került sor (*Godfrey–Lázár–O’Leary*, 1993). Ezt követően a magyar munkaerőpiaci szervezet 1994 óta vizsgálja rendszeresen a fontosabb aktív munkaerőpiaci programok hatékonyságát, eredményességét. A vizsgálat az e célra kifejlesztett monitoringrendszerrel méri a befejezett munkaerőpiaci programok összesített hatását. A monitoringrendszer megújítására, új módszerek bevezetésére legutóbb 2009-ben került sor (*Tajti*, 2009). Ebben – a korábbi időszakhoz hasonlóan – a bértámogatásban, képzésben, a pályakezdőket, valamint a vállalkozóvá válást támogató programokban érintettek szerepelnek; a legnagyobb létszámot érintő közfoglalkoztatási programok résztvevői nem.

Az információk e rendszerben 2009-et megelőzően alapvetően két forrásból származtak: egyrészt a munkaügyi szervezetek által rendszeresen vezetett nyilvántartásokból, másfelől a programok zárását követően három hónappal az érintettekhez postai úton eljuttatott kérdőívekre adott válaszokból. Továbbá 2009-től a nem támogatott munkahelyen dolgozókról is vannak információk az APEH, valamint a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) egységes munkaügyi adatbázisaiból (EMMA).

Az NFSZ adatbázisa alapján azonban nem nyílt mód sem a *szelekciós torzítás* kiszűrésére, sem a *foglalkoztatási hatás* végső egyenlegének megvonására. Továbbra is hiányoztak az elemzéshez a legnagyobb létszámot foglalkoztató aktív eszközben, a közfoglalkoztatásban részesültek körére vonatkozó információk. Ezért új módszerekhez folyamodtunk.

Célcsoport, módszertan, kutatási kérdések

A hatásvizsgálat arra a három aktív munkaerőpiaci eszközre vonatkozik, amelynek alkalmazása az elmúlt tíz évben a legtöbb személyt érintette, illetve az aktív eszközökre fordítható forrásokból is a legnagyobb támogatást élvezte. A kutatás ennek megfelelően a munkaerőpiaci képzésre, a bértámogatásra és a közfoglalkoztatás működésének és hatásának többoldali vizsgálatára terjedt ki. 2009-ben az aktív eszközök finanszírozására rendelkezésre álló Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészeiben lévő decentralizált keret 73,8 százalékát fordították e három eszközre.

* E fejezetben az Állami Foglalkoztatási Szolgálat megbízásából, A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként című, TÁMOP 1.3.1. kiemelt program A foglalkoztatáspolitikai döntések megalapozása 3.2. alprojekt Aktív eszközök, munkaerő-piaci programok kontrollcsoportos, többváltozós értékelése című alprogramja keretében készült kutatás eredményeit ismerteti. A kutatást a Consulting’95 Bt. munkatársai végezték szoros együttműködésben a Debreceni Egyetem szociológia és szociálpolitika tanszékének kutatóival. A tanulmány szerzői köszönetet mondanak *Kézdi Gábornak*, a kötet szerkesztőjének, a tanulmány elkészítéséhez nyújtott szakmai segítségéért. Ugyancsak szeretnénk megköszönni *Szabó Fanninak* az empirikus adatfelvétel és az első elemzések során nyújtott segítségét.

A hatásvizsgálatok elfogadott módszertanának megfelelően az aktív-eszköz-támogatásban részesültek mellett – hasonló összetételű, de a vizsgált aktív eszközben nem részesülő – kontrollcsoportot is bevontunk (a tényellentétes eredmények elemzéshez lásd a *Közelkép* 1. fejezetét).

Magyarországon 2009-ig a monitoringvizsgálatok jellemzően úgy zajlottak, hogy a kérdőívekre a képzést befejezettek válaszoltak, a többi eszköz esetében viszont a munkaadók szolgáltattak információkat a programmal kapcsolatban. Mivel az adatok eltérő forrásból származtak – egyik eszköz esetében a munkaadóktól, másik eszköznél a munkavállalóktól – kérdéses az összehasonlíthatóság. Kutatásunkban egységesen az álláskeresőket és a támogatott programokban részt vevő munkavállalókat kérdeztük meg, függetlenül jelenlegi státusuktól.

A mintavétel során a válaszadók kiválasztása kétlépcsős rétegzett mintavételi eljárással történt.¹ Elsőként a vizsgálatba bevont 18 kistérséget választottuk ki a KSH kistérségek elmaradottságát/fejlettségét mérő komplex mutató alapján.² Mindezeket követően a mintába került 18 kirendeltségre az Állami Foglalkoztatási Szolgálat leválogatta a célcsoportba és a kontrollcsoportba bekerülő személyek listáját, amelyet megküldött az érintett kirendeltségek kapcsolattartóinak. A kirendeltségek munkatársai a listán szereplő (egykori) regisztrált álláskeresők meghatározott körétől adatkezelési nyilatkozatot kértek a kutatásban való részvételi szándékukról (az ügyfélkörből már kikerültek esetében erre postai úton került sor).

Az adatfelvétel a nyilatkozók körében a munkaerőpiaci intézményrendszertől független státusú kérdezőbiztosok közreműködésével történt a megkérdezettek által választott helyszínen, 2010. augusztus 15. és 2010. szeptember 30. között. A vizsgált aktíveszköz-támogatásban részesültek száma 1041 volt, a vizsgált aktíveszköz-támogatásban nem részesült válaszadók száma pedig 1068. Az aktíveszköz-támogatásban részesült válaszadó 38 százaléka (394 fő) képzésben, közel 10 százaléka (100 fő) bértámogatásban, 52 százaléka (547 fő) közfoglalkoztatásban vett részt.

A kutatás egyik fontos módszertani eleme (és egyben a kivitelezés egyik legnagyobb nehézsége) a megfigyelés időben dinamikus jellege. A 2009. szeptember 1. és 2010. február 28. közötti beavatkozási időszakot vizsgáltuk, s a célcsoportba azok kerültek, akik ebben a hat hónapban aktíveszköz-támogatásban részesültek. Akik pedig nem részesültek aktíveszköz-támogatásban, azok alkották a kontrollcsoportot. A mindenkor változások követésére négy időszakban került sor: beavatkozás előtti állapot, beavatkozás időpontja, az aktív eszközből való kilépés ideje és a kérdéses időpontja. Nagyobb tartalmi részletességgel a mérést megelőző egyéves periódus vizsgálatára került sor.

A négy időszak többszörös összevetésre és részletes követésre ad lehetőséget. A bemenet és a kimenet közötti státuskülönbségen túl megismer-

1 Ez olyan véletlen mintavételi eljárás, amelynek eredményei – a mintavétel tulajdonságaiból következően – elvileg alkalmasak a statisztikai általánosításra, mert nem lép fel az összehasonlíthatósági probléma: a következők felhasználtuk mind a kiválasztottakra, mind a kirendeltségekre vonatkozó adatokat.

2 Az öt fejlettségi csoportban összesen 18 kirendeltség került be úgy, hogy minden csoportban a 3–4 legjobb helyzetű kistérséget emeltük be a mintába. A legjobb helyzetű kistérségek kiválasztását az indokolja, hogy elsődlegesen az aktív eszközök hatásságát kívántuk mérni, s ehhez az eszközök számára legkedvezőbb „mozgásteret” kínáló kistérségeket vizsgáltuk.

hetők a vizsgált 12 hónap egyes ciklusaiban bekövetkezett változások, azok időbeli ütemezése, szezonálitása, az aktív eszközök státuskülönbségre gyakorolt hatásának ideje, az eszközök közvetlen hatása.³ A négy rögzített megfigyelési időszak mellett további tetszőleges megfigyelési időpontok, intervallumok választhatók, hiszen mindenkinek ismert az elhelyezkedés pontos ideje, így elemezhető a 12 hónapon belül az elhelyezkedés üteme, jellegzetessége, ciklikussága, az esetleges egyéb tényezők (például évszakok, gazdasági és politikai tényezők, jogszabályi változások stb.) egy éven belül megfigyelhető hatása is. A rugalmas időkeretben, illetve a négy időszakban való vizsgálódás tehát lehetőséget nyújt arra is, hogy az aktíveszköz-támogatásban részesült csoportok esetében egyfajta előtte–utána összehasonlítás történjen, vagyis a hatásokat komplexebb módon lehessen mérni.

A kutatás során érdemben bővítettük a vizsgált tartalmi kérdések körét is. A elhelyezkedési hatás egyenlege, illetve a hatásvizsgálatok további standard mutatói mellett részletesen feltártuk, hogy:

- milyen az egyes eszközök célzása (vagyis az egyes aktív eszközök tekintetében kik milyen társadalmi-demográfiai és munkaerőpiaci jellemzőkkel kerülnek be a támogatottak körébe vagy maradnak ki közülük),
- mit vártak az érintettek a programoktól,
- „mi történik” az egyes programokban,
- milyen objektív változások következnek be a válaszadók életében a program befejeztével (például munkaköri beosztás változása, jövedelmi változás),
- a programoknak milyen további közvetett hatásával kell számolnunk (például életminőségben, a munkavállalói képességek terén bekövetkezett változások, a jövőbeli elhelyezkedésre vonatkozó tervek),
- milyen a megkérdezettek szubjektív értékelése az aktív munkaerőpiaci eszközökkel és szolgáltatásokkal kapcsolatban.

A célcsoport és a kontrollcsoport összehasonlítása

Az aktív eszközök hatására bekövetkezett változások megítéléséhez tanulmányunkban a teljes célcsoport (1041 fő) és a kontrollcsoport (1068 fő) jellemzőit három fő területen vetettük össze. Egyrészt vizsgáltuk az alapvető társadalmi-demográfiai és státusbeli különbségeket, amelyeket bemeneti különbségeknek neveztünk. Ez utóbbi feltárására azért volt szükség, mert ezek a jellemzők alapvetően meghatározhatják a későbbi kimeneteket (szelekciós torzítás). Ezt követően azt elemeztük, hogy a kontrollcsoport tagjai milyen mértékig tükrözik a bemeneti sajátosságokat, illetve milyen más tényezőket említenek passzív státusuk magyarázatául. Végül a kutatás 12 hónapja alatt megfigyelhető státusváltozások elemzésével az aktív eszközök kontrollcsoportéhoz viszonyított hatását kívántuk feltárni.

³ A kutatás kitért például a beosztásbeli vagy a jövedelmi különbségekre a bemenetkor, a programban és a kimenetkor követően, amiből következtetni lehet a státus csökkenésére, emelkedésére, vagy stabilitására.

Bemeneti különbségek és a programok célzottsága

A vizsgált csoportok társadalmi-demográfiai mutatóinak összevetése során lényeges eltéréseket tapasztaltunk az aktíveszköz-támogatásban részesültek és a kontrollcsoport tagjai között (4.1. táblázat). Ezek a mutatók *előzetes szelekcióként* működhetnek, s alapvetően meghatározhatják az aktív eszközök kimeneti esélyeit (szelekciós torzítás).

4.1. táblázat: A célcsoport és a kontrollcsoport összetétele a legfontosabb társadalmi-demográfiai mutatók alapján

	Nem (százalék)		Életkor (átlag)	Településtípus (százalék)			Fejlettségi terület (átlag)	Családnagyság (átlagos fő)	A teljes minta megoszlása az egyes eszközök és a kontroll- csoport között (százalék)
	nő	férfi		megye- székhely	egyéb város	község			
Aktív eszköz									
Aktív eszközben részesült	57	43	37	20	44	36	3	3	49
Képzésben részesült	57	43	35	30	50	20	3	3	19
Bértámogatásban részesült	72	28	38	43	44	13	3	3	5
Közfoglalkoztatásban részesült	54	46	39	9	40	51	2	4	26
Kontrollcsoport	54	46	41	31	43	26	3	3	51
Összesen	55	45	39	26	43	31	3	3	100

Az aktíveszköz-támogatásban részesült nők aránya (57 százalék) kicsit magasabb, mint a kontrollcsoporton belüli nőké (54 százalék). Az aktív eszközök ennek megfelelően – elvileg – figyelemreméltó mértékig hozzájárul(hat)nak a női foglalkoztatás hátrányainak kiegyenlítéséhez.

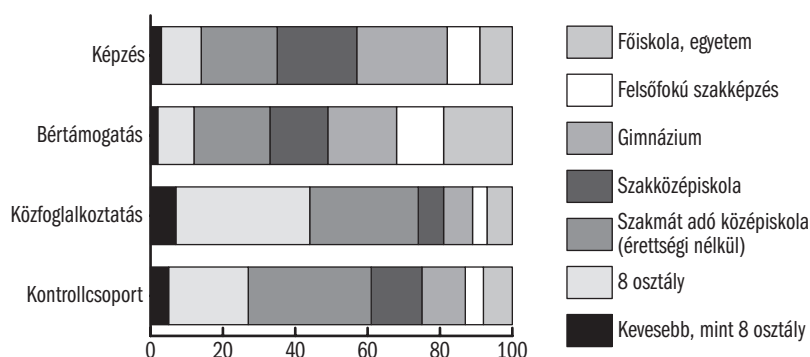
Az aktíveszköz-támogatásban részesültek átlagos életkora lényegesen alacsonyabb (a különbség: 4,2 év), mint a kontrollcsoport tagjainak átlagéletkora. Ez az eredmény megerősíti a foglalkoztatással kapcsolatosan eddig ismert tényt: az idősebb munkavállalók számára még a támogatott foglalkoztatási formák sem kellően nyitottak. A kontrollcsoport átlagéletkorához legközelebb a közfoglalkoztatásban állók átlagéletkora áll (2,6 év a különbség), ami arra utal, hogy az idősebb generációval szemben a legbefogadóbb az aktív eszközök közül a közfoglalkoztatási program, de az álláskereső csoportjának idősebb tagjai még ide is a várhatónál kisebb arányban kerültek be.

Iskolai végzettség tekintetében is jelentősek a különbségek. A vizsgált csoportok közül a kontrollcsoport tagjainak iskolai karrierpályája volt a második legrövidebb. *A leghosszabb képzési idő* az első munkavállalást megelőzően *a képzési programban és a bértámogatási programban* részt vevőkre jellemző (a kontrollcsoportéhoz tartozó válaszadók átlagosan 18,7

évesen fejezik be iskolai pályafutásukat; ez az arány a bértámogatásban részesülők esetében a legmagasabb: 20,7 év, a képzésben részt vevőknél 19,8, a közfoglalkoztatottaknál 17,8 év).

Míg a közfoglalkoztatásban részt vevők és a kontrollcsoport tagjai a meglévő szakmai képzettségüket jelentős arányban szakmunkásképzőben szerezték, a bértámogatásban és a képzésben részt vevők főként gimnáziumban vagy szakközépiskolában végeztek, s a szakmunkás-bizonyítvány mellett érettségit is szereztek (4.1. ábra).

4.1. ábra: Iskolai végzettség megoszlása a státuscsoportok alapján (százalék)



Az iskolai végzettség bemenetkor tapasztalható különbségeire azért is célszerű felhívni a figyelmet, mert – számos korábbi vizsgálat szerint – ez alapvetően, a programtól függetlenül meghatározza a kimenet esélyét. Galasi–Lázár–Nagy (2003) amellet érvelt, hogy az iskolai végzettség meghatározó módon befolyásolja a résztvevők sikerességét. A magasabb végzettség jelentősen növeli az elhelyezkedési esélyeket, ami alól a felsőfokú képzés nélküli gimnáziumi végzettség lehet az egyetlen kivétel.

Első látásra saját kutatásunk is magasabb elhelyezkedési értéket jelez a magasabb végzettségűek esetén, amiből könnyen levonhatnánk azt a következtetést, hogy a magasabb végzettségűeknél összességében jobban hatnak az aktív eszközök. Logit modellel becsült mélyebb összefüggések a későbbiekben azonban arra utalnak, hogy az iskolai végzettség önmagában nem meghatározó.

Feltételezésünk szerint a sikeres elhelyezkedés valószínűségét a programokban való részvételt megelőző munkaerőpiaci státus is befolyásolhatja. Ha a bekerülést az iskolai végzettség és a korábbi aktivitás függvényében vizsgáljuk, azt gondolhatjuk, hogy az elhelyezkedés esélyei összességében lényegesen kedvezőtlenebbek az aktíveszköz-támogatásban részesültek, mint a kontrollcsoport esetében (a beavatkozási időszak kezdetén az aktíveszköz-támogatásban részesültek 4 százaléka, míg a kontrollcsoport 21 százaléka dolgozott nem támogatott státusú állásban) (4.2. táblázat).

4.2. táblázat: Az egyes iskolai végzettségen belüli csoportokban a nem támogatott státusú állásban dolgozók aránya a beavatkozási időszak kezdetén, 2009 szeptember (százalék)

Iskolai végzettség	Aktíveszköz-támogatásban részesültek	Kontrollcsoport
Kevesebb mint nyolc osztály	0	5
Nyolc általános	20	17
Szaktanácsképző, szakiskola	24	41
Szakközépiskola	11	14
Gimnázium	26	12
Technikum, felsőfokú szakképzés	4	6
Főiskola, egyetem	15	6
Összesen	4	21

Az adatok azt jelzik, hogy a korábbi munkaerőpiaci aktivitás az egyes iskolai végzettség szerint meglehetősen eltérő mind a célcsoportokon belül, mind a kontrollcsoport megfelelő tagjaival való összehasonlításban. Az adatok alapján feltételezhetjük, hogy a gimnáziumi és az annál magasabb végzettséggel rendelkezőknek nemcsak a nyílt munkaerőpiacra, de az aktív eszközökbe való (gyorsabb) bekerülésre is nagyobb az esélye.

A kontrollcsoport és a közfoglalkoztatásban részt vevők körében tradicionálisabb a családszerkezet, mint a többi aktív eszköz által érintett csoportok körében (38 százalék, illetve 39 százalék házas, házastárssal él, a képzésben részt vevők esetében ez az arány: 29 százalék; a bértámogatási programban részt vevőknél: 33 százalék). A kontrollcsoport tagjainak átlagos családnagysága kisebb, mint az aktíveszköz-támogatásban részesülteké (aktív eszköz: 3,4 fő, kontroll: 3,1 fő). A népesebb családok tagjai nagyobb arányban részesülnek aktív munkaerőpiaci támogatásban, mint a kisebb családok álláskeresői (3,1 fő a bértámogatásban részt vevők, 3,3 fő a képzésben részt vevők és 3,6 fő a közfoglalkoztatásban részt vevők átlagos családnagysága). Különösen erősen motiváltak a jövedelemszerzésre a gyermeküket egyedül nevelő nők – ők a minta közel egynegyedét teszi ki –, illetve a fiatal, kisgyermeket nevelő családok.

A hátrányosabb helyzetű kistérségek lakói nagyobb arányban részesülnek aktív munkaerőpiaci támogatásban, mint a fejlettebb térségek álláskeresői, ugyanakkor a kistérségek álláskeresői kisebb arányban férnek hozzá a bértámogatási programokhoz és a képzési lehetőségekhez, mint az a többi mutatóik alapján indokolt lenne (4.1. táblázat).

Az elhelyezkedés valószínűségét jelentős mértékben befolyásolja, hogy a programokban részt vevők részesültek-e az aktíveszköz-támogatásba lépést megelőzően valamilyen munkanélküli- vagy inaktívoknak járó ellátásban. Galasi–Lázár–Nagy (2003) szerint a program befejezése után a korábban segélyben részesülők mintegy 40 százalékkal kisebb valószínűséggel

helyezkedtek el, mint a többiek. Elemzésünk is megerősíti ezt. A munkanélküli-ellátásban nem részesülő munkanélküliek elhelyezkedési esélye kétszerese a munkanélküli-ellátásban részesülőknek. Ezzel összhangban a korábban támogatott foglalkoztatásban (főként közfoglalkoztatásban) részt vevő személyeknek alig feleannyi esélyük van a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedésre, mint azoknak, akik ilyen eszközben nem vettek részt.

Az aktíveszköz-támogatásban részesülők többsége vizsgáltunk esetében is többnyire munkanélküliként jutott jövedelemhez korábban, vagy más aktív munkaerőpiaci támogatásban részesült (4.3. táblázat). A képzésbe belépőknek csak 29 százaléka volt olyan regisztrált munkanélküli, aki korábban nem részesült ellátásban. A bértámogatásban lévők 26 százaléka, a közfoglalkoztatásban részt vevők 17 százaléka, a kontrollcsoport 23 százaléka volt ilyen helyzetben. A kontrollcsoport tagjai, illetve a közfoglalkoztatásban foglalkoztatottak részesültek a programot megelőzően a legnagyobb mértékben inaktív támogatásban. Ennek köszönhetően náluk tapasztalható legkisebb mértékben a jövedelem hiánya vagy bizonytalansága, és a motiváltság a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedésre.

4.3. táblázat: A célcsoport és a kontrollcsoport munkaerőpiaci státusa a programba lépést megelőzően (százalék)

Státus	Képzés	Bértámogatás	Közfoglalkoztatás	Kontrollcsoport (2010. március)
Dolgozott, nem támogatott állásban	4	6	3	5
Dolgozott, támogatott állásban	2	10	7	1
Képzésben volt	3	0	0	0
Munkanélküliként volt regisztrálva	88	83	88	90
Ebből ellátás nélkül	29	26	18	23
Egyéb inaktív volt	3	1	1	5

A leghosszabb munkanélkülisége a bértámogatási programba belépőknek átlagosan 15 hónapig, a képzésben részt vevőknek 18 hónapig, a kontrollcsoport tagjainak 27 hónapig, a közfoglalkoztatásban részt vevőké 35 hónapig tartott. A munkanélküliség időtartamát tekintve a kontrollcsoport tagjai igen motiváltak lennének az aktív eszközökben való részvételre, illetve az elhelyezkedésre, hiszen már régóta várnak munkára. Náluk hosszabb munkanélküli-ciklus csak a közfoglalkoztatásban részt vevőkre jellemző, a csoport többsége mégsem próbál igénybe venni – mint a későbbiekben is látjuk – aktíveszköz-támogatást vagy nem próbál legális alkalmazásba lépni.

A társadalmi-demográfiai mutatók elemzésekor válaszolnunk kell arra a kérdésre is, hogy fellép-e kontraszelekció, és ha igen, milyen tényezők és

milyen eszközök szerint. Logit modellel becsült adatok tanulsága szerint a következő eszközönkénti speciális bekerülési szelekciók igazolhatók.⁴

A képzésbe kerülésben érdemi szerepet játszik az érintett lakóhelyének típusa: az egyéb városban élők körében – a községben élőkhez képest – 1,7-szeres valószínűséggel találunk olyanokat, akik részt vettek a képzésben (e tekintetben a megyeszékhelyen élők helyzete nem különbözik érdemben a községi lakosokétól). Az érintettek iskolai végzettsége ugyancsak szerepet játszott: a képzés – az adatokból úgy tűnik – elsősorban a gimnáziumban, illetve szakközépiskolában érettségizettekre célzott eszköz: az előbbi csoport esetében 1,83, az utóbbi esetében 1,49-szeres valószínűséggel találunk képzésben részt vevőket a legmagasabb végzettségűekhez képest. A legfeljebb nyolc általános végzettségűekhez képest ezek az arányok 3,04, illetve 3,74-szeresek. A kistérségi fejlettséget tekintve képzésben részt vevők a közepesen és a jól fejlett térségekben vannak jelen – a legfejletlenebb térséghez képest – jóval nagyobb eséllyel (2, illetve 1,65-szörös).

A bértámogatás esetében a nem, az iskolai végzettség és az egy főre jutó jövedelem alapján szelektálódnak az érintettek, de a kistérségük fejlettségének hatása is szignifikáns. A nők a férfiakhoz képest 1,8-szeres valószínűséggel kerülnek bértámogatási programba. A felsőfokú szakképzést, technikumot végzettek előnye a legmagasabb, 4,1-szeres, míg a főiskolát, egyetemet végzetteké 3,3-szeres a legfeljebb nyolc általánost végzettekkel szemben a bekerülés során.

A közfoglalkoztatásban való részvételre a kérdezett lakóhelye, a kistérség fejlettsége, az érintett egy főre jutó jövedelme, iskolai végzettsége, etnikai hovatartozása és munkaéletút szerinti csoport-hovatartozása egyaránt hatással van. A roma munkanélküliek 1,8-szeres valószínűséggel lépnek be közfoglalkoztatásba a nem romákhoz képest, a nagyvárosból közfoglalkoztatásba kerülés esélye körülbelül hetede, egyéb városból közel fele a községből történő bekerülés valószínűségének. A közfoglalkoztatás leginkább a legalacsonyabb végzettségűekre célzott, és a legfejletlenebb térségekben jellemző. A kevésbé fejlett és a fejlett térségekben a legfejletlenebbhez képest közel 0,5-szeres a részvétel esélye, a másik két csoportnál érdemben ennél is kevesebb.

Az adatok azt jelzik, hogy a községi munkanélküliekhez képest 3,3-szoros egy megyeszékhelyen élő személy esélye arra, hogy kontrollcsoportban kerüljön (vagyis: a beavatkozási időszakban ne részesüljön aktív eszköz-támogatásban, s jövedelem nélküli legyen). A kontrollcsoportba kerülésnek az esélye 6,3-szoros a legfejlettebb térségben élőknek a legfejletlenebbhez képest, és 0,6-szoros egy nem roma munkanélkülinek egy roma munkanélkülihez képest, és 0,6-szoros egy diplomásnak egy legfeljebb 8 általánost végzettségűekhez képest.

⁴ Logit modellünkben a függő változó mindig az egyes aktív eszközökben, valamint a kontrollcsoportban való részvétel, vagy annak hiánya volt. A bekerülést magyarázó változók a lakóhely típusa, régiójának fejlettsége, a válaszadók neme, kora, iskolai végzettsége, etnikai hovatartozása, a munkában töltött idő aránya, és a háztartás egy főre jutó jövedelme voltak.

Az aktíveszköz-támogatásba és a kontrollcsoportba kerülésnek az elemzések során kitűnik, hogy az aktív eszközök mégiscsak a halmozottan hátrányos helyzetű munkanélküliekre (bár azok különböző csoportjaira) irányulnak. Míg a kontrollcsoportba bekerülés esélye főként a fejlettebb régiókban élő, megyeszékhelyen lakó, nem roma szakmunkásoknak és diplomásoknak (vagyis az elvileg a jobb munkaerőpiaci kilátásokkal rendelkezőknek) magasabb, addig az aktíveszköz-támogatás esélyét növelelik a területi hátrányok, a települési lejtők és a képzettségbeli hátrányok. Az egyes eszközöket és a bemeneti sajátosságokat tekintve azonban itt is tapasztalunk meghatározó különbségeket. Ennek köszönhető például, hogy a képzés kedvezőbb bemeneti jellemzői miatt (közepesen és jól fejlett térség, középváros, gimnáziumi és szakközépiskolai végzettség) magasabb hátránycsökkentő szerepet tételünk, mint például a közfoglalkoztatásnak, ahol a meghatározó bemeneti jellemzők (a legfejletlenebb régió, községek, alacsony iskolai végzettség) eleve valószínűsítik a kisebb arányú integrációt a munka világába.

A státusok szubjektív értékelése és a munkavállalói hajlandóság

A kontrollcsoport és az aktíveszköz-támogatásban részesülők között más, nem objektív tényekkel, hanem szubjektív ok miatti eltérések is megmutatkoznak. Ezeket a különbségeket 4.4. táblázat tartalmazza.

4.4. táblázat: Akadályozó tényezők megjelölése az eszközökben való érintettség szerint (százalék)

Szubjektív ok	Képzés	Bértámo- gatás	Közfoglal- koztatás	Kontroll- csoport
Olyan egészségügyi probléma, amely behatárolja, hogy milyen munkát tud elvállalni	18	14	21	28
Túl öreg	14	12	18	22
Túl fiatal, tapasztalatlan	18	15	11	10
Származás	3	1	13	5
Nincs elég pénze rendszeren felöltözni	3	0	5	4
Rendezetlenek a lakáskörülményei	1	0	4	4
Már régen/soha nem volt munkája, munkahelye	11	14	9	15
Szakképzettsége elavult	6	4	8	11
Túl régi, megkopott a tudása	4	3	6	11
Gyes/gyed alatt nem dolgozott	12	4	8	12
Kis faluban él, nincs munka	21	13	39	22
Az ingázás túl drága	26	16	34	27
Nincs megfelelő tömegközlekedés	10	5	18	8
Munkanélküliként nem szívesen veszik fel	11	4	10	16
Túl sok a munkanélküli a környéken	54	30	54	55
Itt van háza, nem tudná eladni	12	8	19	14

A kontrollcsoporthoz tartozó válaszadók az aktíveszköz-támogatásban részesülőknél lényegesen nagyobb arányban élik meg hátrányként egészségügyi helyzetüket, azt, hogy túl idősek, így nincs rájuk szükség a munkaerőpiacon, hogy már régen nem volt munkahelyük és elavult a szakképzettségük, és a környezet elutasítását is munkanélküliségük miatt. A szubjektív visszajelzések is erőteljesen hangsúlyozzák a területi hátrányokat, a munkavállalói készségek (szaktudás, munkatapasztalat) hiányát, de mindezeknél fontosabb tényezőként említik az egészségi állapotot, ami a megkérdezettek közel harmada esetében szolgál a munkakeresési kötelezettség/szándék alóli felmentés alapjául.

A 4.4. táblázat adatain túl vannak adataink a programokban való részvételről és a későbbi álláskeresési intenzitásról is. A kontrollcsoport tagjainak 26 százaléka határozottan megfogalmazta, hogy nem csupán a nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatásban, hanem az aktív munkaerőpiaci programokban sem kíván részt venni. A távolmaradás okaként legnagyobb arányban azt nevezték meg, hogy nem ajánlottak fel számukra részvételi lehetőséget (50 százalék). Mindehhez természetesen azt is tudni kell, hogy valójában az aktíveszköz-támogatásban való részvételt csak korlátozott mértékben kezdeményezték az „eszközgazdák”. A képzés esetében 65 százalékban, a bértámogatás esetében 67 százalékban és a közfoglalkoztatás esetében 55 százalékban a résztvevők saját maguk kezdeményezték a részvételt. Valamennyi eszköz esetében 1/3 alatt marad a hivatalos kezdeményezés aránya. A passzív magatartásnak tehát feltehetően más oka van, nem kifejezetten csak az, hogy nem tájékoztatták a lehetőségekről, vagy nem ajánlották fel a részvételt.

A munkaerőpiactól való távolmaradást (tovább) kutatva, mind a kontrollcsoport tagjai, mind az aktíveszköz-támogatásban részesültek körében kíváncsiak voltunk arra, hogy a megkérdezettek mivel indokolják a passzivitást, miért nem keresnek maguknak állást a nyílt munkaerőpiacon.

A nyílt munkaerőpiactól és az aktív eszközökben részvételtől a férfiakat alapvetően az egészségi állapot és az alternatív jövedelemforrások tartották vissza, míg a nőket a gyermekek felügyeletével kapcsolatos kötelezettségek, a munkavállalással összefüggően megnövekedett kiadásoktól való félelem, a kötöttebb időfelhasználás és a nagyobb teljesítménykövetelmények ténye. A képzésben, bértámogatásban és közfoglalkoztatásban részt vett válaszadók is hasonló szempontokat emeltek ki az aktíveszköz-támogatás hátrányaként. A feketefoglalkoztatást – mint távortartó tényezőt – az indokok sorolásakor a megkérdezetteknek csak kisebb hányada vállalta (feketemunkában részt vett: élete során 24 százalék, a megkérdezéskor 6 százalék), a kontrollcsoportból került ki azoknak a döntő többsége, akik megjelölték a feketefoglalkoztatást. A támogatás

visszautasítását nem indokoló távolmaradók közel negyede a megkérdés időpontjában is feketén dolgozott.

A jelenlegi elhelyezkedést akadályozó tényezőkben is különbség tapasztalható. Az aktíveszköz-támogatásban részesülők kevésbé „válogatóság”. A kontrollcsoport tagjai pedig a leendő munkával szemben szigorúbb követelményeket, feltételeket fogalmaznak meg, nagyobb arányban utasítanak el a köztéren végzett munkát (71 százalék, aktív 59 százalék), az egészségre ártalmas munkát (68 százalék, aktív 65 százalék), s kevésbé fogadnák el a 12 órás műszakot (56 százalék, aktív 60 százalék), valamint a több műszakos munkarendet (53 százalék, aktív 56 százalék). Érdekes módon nincs nagy különbség a két csoport között abban a tekintetben, hogy közel kétharmaduk el tudná fogadni, hogy fizetése egy részét zsebbe kapja, ha részmunkaidőben vagy távmunkában otthon dolgozhatna. Közel 60 százalékuk megvenné a munkaruhát és munkaeszközt is, hogy dolgozhasson. Majdnem ugyanilyen arányban (70 százalék fölött) utasítanak el a nem bejelentett munkát, ha nem vehetik ki szabadságot, ha nem mehetnek táppénzre, és ha a túlórákat nem fizetik ki.

Az adatok jól jelzik, hogy a szubjektív hozzáállás a munkaerőpiaci körülményekhez és az elvárások az egyes csoportok esetében alapvetően különböznek egymástól. Az aktíveszköz-támogatásban részesülők nyitottabbnak, rugalmasabbnak mutatkoznak, míg a kontrollcsoport tagjai erősebben kötődnek a legális munkaerőpiac, illetve az árnyékgazdaság esetében is a tradicionális keretekhez. Ez alapvetően meghatározza az elhelyezkedési esélyeiket, illetve felhívja a figyelmet a differenciált kezelési formák szükségességére.

Hatásvizsgálat – az aktív eszközök összehasonlító elemzése

Az aktív eszközök hatására bekövetkezett státuszváltozás méréséhez négy időpontot választottunk: a beavatkozás előttit (státuszelőzmények), a beavatkozás időpontját, az aktív eszközből való kilépés idejét (ehhez kötődően a kimeneti indikátort) és a kérdéses időpontját (a megfigyelési időszak, a 12. hónap vége). Az előzményekről és a beavatkozás időpontjáról már szoltunk. Most a kimeneti indikátor szerinti eredményeket és a program zárásakor regisztrálható hatásokat foglaljuk össze, kiemelve és összehasonlítva az egyes eszközök körében tapasztalt azonosságokat és eltéréseket.

Közvetlenül a beavatkozás zárását követően (kimenetkor) a legnagyobb arányban a bértámogatásban részesülők helyezkedtek el támogatás nélkül a nyílt munkaerőpiacon (72 százalék) (4.5. táblázat). A második helyen a képzést találjuk (12 százalék). A kontrollcsoport és a közfoglalkoztatásban részt vevők 5–5 százalékos elhelyezkedési aránya a korábbiakban kifejtett tényeket erősíti: az összességében kedvezőtlenebb társadalmi-de-

mográfiai mutatókkal jellemezhető, kevésbé motivált és a kevesebb lehetőséggel rendelkező két célcsoport esetében közel azonos a nyílt munkaerőpiaci alkalmazás esélye.

4.5. táblázat: A célcsoport és a kontrollcsoport státusza közvetlenül a beavatkozást követően (százalék)

Státusz	Képzés	Bértámogatás	Közfoglalkoztatás	Kontrollcsoport (2010. március)
Dolgozott, nem támogatott státusban	12	72	5	5
Dolgozott, támogatott státusban	4	0	7	1
Képzésben volt	0	0	1	0
Munkanélküli volt	83	25	87	89
Egyéb inaktív volt	2	3	1	5

Az aktív eszközösök esetében $N = 839$, kontrollcsoportosok esetében $N = 1061$.

A programok sikerességét az eddigi monitoringvizsgálatok többségében a program zárását követő első hat hónapban elhelyezkedők arányával mérték. Bár mi a megfigyelés időkeretét ennél szélesebbre (12 hónap) nyitottuk, igyekeztünk összevetni saját mérési eredményünket az első hat hónapra vonatkozóan a korábbi kutatások mérési eredményeivel (4.6. táblázat).

4.6. táblázat: A hat hónapon belül elhelyezkedők aránya a két kutatásban (százalék)

Aktív eszköz	1997 (Galasi-Lázár-Nagy, 1999)	2010 (jelen kutatás)
Képzés	45	33
Bértámogatás	71	77
Közfoglalkoztatás	25	23
Kontrollcsoport	n.a.	7

A Galasi-Lázár-Nagy (1999) által – az Országos Munkaügyi Módszertani Központ közel ötezer fős adatbázisának felhasználásával 1997-ben – készített elemzés eredménye az első hat hónapon belül elhelyezkedők arányára vonatkozóan több tekintetben hasonlóságot mutat a saját – mintavételes eljárás során kapott – eredményeinkkel.

Az adatok közötti hasonlóság, figyelembe véve a két kutatás módszertani különbségeit (az egyik egy teljes körű adatbázis másodelemzése, a másik egy mintavételes eljárás adatainak elemzése) mindenképpen figyelemreméltó és egymást erősítő információ. Ugyanakkor némiképpen arról is árulkodik, hogy az alkalmazott eszközök hatékonysága – a munkaerőpiaci változásoktól és a külső környezeti feltételektől függetlenül – közel állandónak tűnik az elmúlt 13 évben.

Az aktíveszköz-támogatásban részesültek és a kontrollcsoport státusa a kutatás zárásakor (a megfigyelés 12. hónapjában érvényes státus) is az aktíveszköz-támogatásban részesültek kedvezőbb helyzetét jelzi. A támogatás nélküli munkahelyen dolgozók aránya 19 százalék, szemben a kontrollcsoportban tapasztalható 11 százalékkal. Munkanélküliként szerepel a nyilvántartásban az aktíveszköz-támogatásban részesültek 63 százaléka, míg a kontrollcsoport 80 százaléka.

Alapvető eltérés tapasztalható a kutatás zárásakor a korábban aktíveszköz-támogatásban részesültek és a kontrollcsoporthoz tartozó személyek támogatott státusú állásban való részvételét illetően. Míg a korábbi kontrollcsoportban a jelenlegi státus szerint csak 4 százalék, addig az aktív eszközökkel támogatottak esetében 15 százalék volt újra a támogatottak körében. Az érintettek egy jelentős része már második alkalommal vesz részt támogatott foglalkoztatásban (többnyire közfoglalkoztatásban). Képzésben és a bértámogatási programban a megfigyelés 12. hónapjában a kontrollcsoportnak csak 1 százaléka található, s a közfoglalkoztatottak aránya is mindössze 4 százalékos volt. Ugyanakkor a vizsgált időszak végén szignifikánsan nagyobb arányban vannak jelen a szociális ellátásban (kontrollcsoport 34 százalék, célcsoport 20 százalék), és a munkanélküli ellátásban (kontrollcsoport 23 százalék, célcsoport 20 százalék), illetve csaknem kétszer akkora a célcsoporthoz képest az egyéb inaktív státusban lévők aránya is (kontrollcsoport 4 százalék, célcsoport 2 százalék).

Az elemzés zárásaként szükségeszerű annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy vajon mi befolyásolta a nyílt munkaerőpiaci, nem támogatott státusban történő sikeres elhelyezkedést. Hozzájárultak-e az egyes eszközök érdemben a nem támogatott státusban történő elhelyezkedéshez? Logit modellel⁵ végzett összevont elemzés során azt tapasztaltuk, hogy különösen két változónak volt jelentős hatása az elhelyezkedés kimenetére: a *statusz4(.)* változó: az adott aktíveszköz-támogatásban való részvétel a beavatkozási időszakban, illetve az *mnkenelk(1)* változó: a munkanélküliségben töltött idő aránya a teljes munkaéletút-időhöz képest (lásd a 4. Függelék 4.F1. táblázatát).

A modellben szignifikáns hatást mutató változók további elemzésével azt látjuk, hogy a kontrollcsoporthoz képest a képzésben részt vevők körében 1,82-szoros, a bértámogatásban részesülők körében pedig 20,24-szoros eséllyel találunk nyílt munkaerőpiacon támogatás nélkül foglalkoztatott személyt. A közfoglalkoztatásban részt vevők elhelyezkedési esélye a kontrollcsoportnál is kedvezőtlenebb érdemben: 0,26-szoros.

Az egyes eszközök 4.F1. táblázatban összefoglalt „nyers hatásait” (amelyekben nem csupán a vizsgált aktív eszközök, hanem valamennyi változó hatása benne van) összevetettük a logit modell aktív eszközök hatására tisztított eredményeivel. A hatásokat minden esetben a kontrollcsoport-

5 Logit modellünkben a függő változó a nem támogatott státusban való munka (illetve annak hiánya) volt a mérés időpontjában. A bevont magyarázó változók: milyen aktív eszközben/kontrollcsoportban vett részt az érintett, lakóhely típusa, régiójának fejlettsége, a válaszadó neme, kora, iskolai végzettsége, családi állapota, etnikai hovatartozása, az összes munkanélküliségének munkaéletúthoz viszonyított aránya, illetve munkaerőpiaci jellemzői a beavatkozási időszak kezdetén (nyílt munkaerőpiacon dolgozott – mindenki más, támogatottan dolgozott – mindenki más, munkanélküli-ellátást kapott – mindenki más, gyed-en/gyed-en volt – mindenki más) voltak.

hoz képest mértük. A két modell eredményeinek összehasonlítása során azt tapasztaltuk, hogy a bértámogatási programban és a képzés esetében az eltérő vizsgálati módszerek ellenére a „nyers” és tisztított esélyhányadosok viszonylag közel állnak egymáshoz (bértámogatás esetében a nyers hatás 19,04-szeres, a tisztított hatás 20,24, a képzés esetében 1,82 mindkét hatás a kontrollcsoporthoz képest). A közfoglalkoztatás esetében a nyers hatás az elhelyezkedésre 0,37-szeres a kontrollcsoporthoz képest, míg ha az aktíveszköz-támogatásban való részvételen túli többi változót kontroll alatt tartjuk, ez az érték 0,26-szoros. Ez a változás egyfelől jelezheti a bemeneti szelekció érvényesülését, másfelől a közfoglalkoztatás nyílt munkaerőpiaci kimenetre gyakorolt kedvezőtlen hatását (például bera-gadási hatás miatt – ezzel a tanulmány későbbi részében foglalkozunk).

A *mnkenelk(1)* változó esetében egy már eddig is ismert összefüggésre sikerült ismételtén ráerősíteni kutatásunkkal: a munkanélküliségben töltött idő arányának növekedésével fordítottan arányos az elhelyezkedés valószínűsége.

Eredményeink egybevágóak *Galasi–Lázár–Nagy* (2003) kutatási eredményeivel, illetve *Kluve* (2010) eredményeivel is: a kimenetet érdemben magyarázza, hogy az kérdezett milyen eszközben vesz részt (vagy nem vesz részt). Ez azt is jelenti, hogy a bemeneti különbségek hatásai az egyes eszközök esetében nem önmagukban érvényesülnek, hanem az eszközbe való bekerüléssel összegződnek.

Kutatásunkban a megfigyelés 12 hónapos intervallumában – az egész időszakot összegzően vizsgálva (4.7. táblázat) – az aktíveszköz-támogatásban részesültek 41 százaléka elhelyezkedett. A szokásostól eltérő módon – ebben az intervallumban – valamennyi esetben legális elhelyezkedést mértünk. Így próbáltunk betekintést adni a „visszafoglalkoztatás” és a támogatott foglalkoztatások, valamint az aktíveszköz-támogatásban való részvétel közötti mozgás világába. (Ebben az elhelyezkedési mutatóban benne vannak az igen rövid idejű alkalmazások is!) Az aktíveszköz-támogatásban részesültek elhelyezkedésének átlagos ideje 2,1 hónap volt, a nyílt munkaerőpiacon 24 százaléka helyezkedett el. A képzést befejezők 38 százaléka helyezkedett el, az elhelyezkedés átlagosan ideje 2,3. hónap. A képzést követően elhelyezkedőknek kétharmada (a 38 százalékból 24,4 százalék) kerül csak a nyílt munkaerőpiacra, s a további egyharmad elhelyezkedő 2:1 arányban osztozik a bértámogatási program és a közfoglalkoztatási program között. A bértámogatási programot befejezők 80 százaléka helyezkedett el, amiből nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés 76 százalék volt. Alig 1 százalék kerül a programot követő időszakban közfoglalkoztatásba. Az átlagos elhelyezkedési idő 0,5 hónap volt. A közfoglalkoztatásban részesültek 32 százaléka helyezkedett el, az átlagos elhelyezkedési idő 2,8 hónap. A közfoglalkoz-

tatást követően elhelyezkedőknek azonban csak 6 százaléka talált állást a nyílt munkaerőpiacon.

4.7. táblázat: Az elhelyezkedők aránya a megfigyelés 12 hónapjában (százalék)

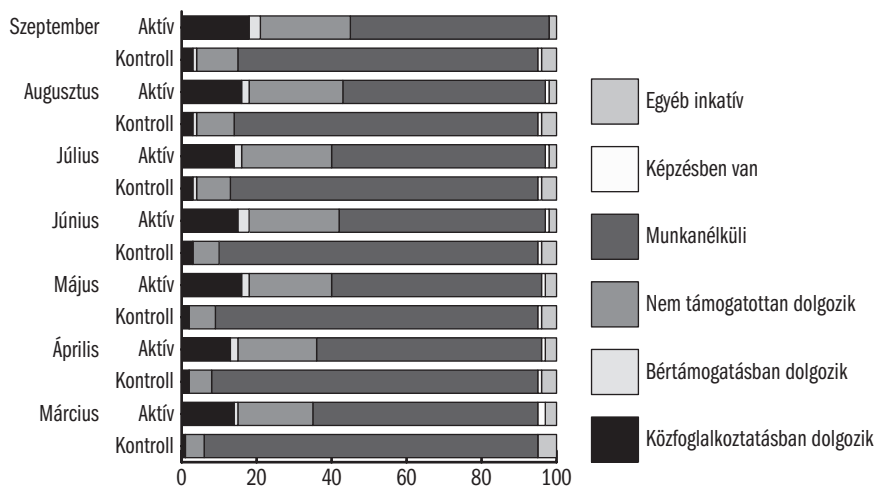
Aktív eszköz	Ha elhelyezkedett, mennyi idő telt el, míg először „hivatalosan” elhelyezkedett?*				A megfigyelés 12. hónapjáig			Nem válaszolt
	0-3 hónap	4-6 hónap	7-9 hónap	10-12 hónap	elhelyezkedtek		még nem helyezkedett el	
					összesen	támogatotti státusban		
Képzés	29	7	2	0	38	14	60	1
Bértámogatás	75	3	2	0	80	4	20	-
Közfoglalkoztatás	21	8	2	1	32	26	62	6
Aktív eszköz összesen	31	7	2	1	41	17	56	3
Kontrollcsoport	37	5	63	-				

* Ez az adat tartalmazza a nem támogatott elhelyezkedést, a közfoglalkoztatást, a bértámogatást, a vállalkozóvá válást és az östermelői státust is.

A kontrollcsoportból a megfigyelés 12 hónapos intervallumában – valamennyi foglalkoztatási formát tekintve – 37 százalék helyezkedett el. Ebből nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés 32 százalék volt.

A kutatás során alkalmazott módszer lehetővé teszi, hogy az egyes változásokat ne csupán egy-egy mérési pontban, hanem folyamatában is kövessük. A 4.2. ábrán ennek illusztrálására teszünk kísérletet.

4.2. ábra: Az aktíveszköz-támogatásban részesülők és a kontrollcsoport tagjainak státusza, 2010 március és 2010 szeptembere között (az adott csoport százalékában)



A 4.2. ábrán a 12 hónapos megfigyelési ciklus második felét (februártól augusztusig) látjuk, ahol a kontrollcsoportban részt vevők számára is lehetőség nyílt az aktív eszközök igénybevétele, hiszen az aktív eszköz igénybevétele a kontrollcsoport esetében csak az első 6 hónapra volt fel-tétel. Az ábra lehetővé teszi, hogy az egyes eszközök igénybevételenek di-namikáját hónapról hónapra kövessük, továbbá szemlélteti a nyílt mun-kaerőpiaci elhelyezkedésen túli kimenetek arányának változását.

Látható, hogy azok, akik korábban részesültek aktív támogatásban, még a megfigyelési ciklus második – rövidnek mondható – szakaszában is nagyobb valószínűséggel kerülnek be újra a támogatottak közé, mint azok, akik a kontrollcsoportba tartoznak. A korábban támogatásban ré-szesültek figyelemre méltó arányban újra ott vannak a bértámogatási programban, a képzésben és közfoglalkoztatásban. Bár lehet, hogy nem ugyanabba az aktíveszköz-támogatásban részesülnek, de nagyobb száza-lékban használják a munkaerőpiac, illetve az intézményrendszer kínálta lehetőségeket, mint a kontrollcsoport tagjai. Észrevehető az a különbség is, hogy a kontrollcsoport a munkanélküliség megoldására nagyobb mér-tékben választja az inaktív státusokat, mint a célcsoport korábban támo-gatásban részesült tagjai.

A hatásvizsgálatokban – az elhelyezkedésre vonatkozó kimeneti mu-tatók mellett – annak is van jelentősége, hogy az aktív munkaerőpiaci eszköz milyen mértékig járult hozzá az érintettek társadalmi státusának megőrzéséhez, esetleg emeléséhez. Ennek vizsgálatához a mintába került és a nyílt munkaerőpiacon sikeresen elhelyezkedett személyek beosztásá-nak és munkaszerződésük jellegének változását vizsgáltuk.

Az eredmények részletes ismertetése helyett röviden összefoglaljuk a legfontosabb tanulságokat. A képzési programban és a közfoglalkozta-tási programban részt vettek általában megőrizték státusukat a beavat-kozást követően, sőt minimális mértékben emelkedést tapasztaltunk. A bértámogatási programban részt vevők esetében alapvetően a státus sta-bilizálása figyelhető meg. A kontrollcsoportban a státusváltozás szintén mutat kismértékű javulást, de léptéke elmarad a képzés vagy a közfog-lalkoztatás körében bekövetkezett változások mögött.

A másik jellemző, a jelenleg dolgozók munkaszerződésének jellege terén azt tapasztaltuk, hogy mindenütt jelentősen megnőtt a határozott idejű munkaszerződések aránya. A legstabilabbnak a bértámogatási programok tűnnek, mert a programot követő foglalkoztatás során itt a legmagasabb (közel kétharmad) a határozatlan idejű szerződések aránya, illetve a meg-kérdezett leghosszabb ideig tartó munkahelyéhez képest csak 9 százalékkal csökkent a határozatlan idejű szerződések aránya. A közfoglalkozta-tásban részt vevők körében alig minden 10. munkavállalónak van esélye a stabil és tartós alkalmazásra.

A beavatkozási időszakban – a fenti változásokon túl – minden aktív-eszköz-támogatási típusban érdemben nőtt a bérigény is, míg a kontrollcsoport esetében nem történt érdemi változás.

Az aktív eszközök hatással lehetnek az érintettek munkavállalói készségének, képességének fejlődésére, az énkép alakulására, a társadalmihasznosság-tudat fejlődésére, a társas kapcsolatok szélesedésére is. Ezeknek a „puha” mutatóknak az elfogadottsága a hatásvizsgálatokban – mivel a mérésnek még nincsenek standardjai – nem széles körű. Ennek ellenére úgy ítéljük meg, célszerű egy rövid betekintés erejéig kísérletet tenni a munkaerőpiaci szempontból csupán „közvetettnek” tekintett hatások megismerésére.

A programok hatásának szubjektív értékelését azok körében végeztük, akik aktíveszköz-támogatásban részesültek, és elhelyezkedtek: 32 százalékuk úgy ítélte meg, hogy a program nélkül is el tudott volna helyezkedni, míg 28 százalékuk szerint a program nélkül nem sikerült volna állást találni. Különösen a képzésben részt vevők gondolták azt, hogy a program nélkül is el tudtak volna helyezkedni, míg a közfoglalkoztatottak többsége szerint csak a programnak köszönhetik elhelyezkedésüket.

Az adatok tanulsága szerint a vizsgált programok az érintetteknek jó néhány önmagukra vonatkozó jellemzőjét változtatták meg érdemben. A képzésben és a bértámogatásban részesülők közül az átlagosnál jóval nagyobb arányban vannak olyanok, akik az elhelyezkedéshez szükséges készségeik érdemi javulásáról számoltak be. Azoknak, akik e tekintetben romlást érzékeltek, közel kétharmada a kontrollcsoportba tartozik. A megkérdezettek önbizalmát tekintve a változások hasonlóak: a legnagyobb arányban a képzésben részt vevők esetében történt javulás (21 százalék). A bértámogatásban részesülők körében vannak a legkisebb arányban olyanok, akiknek saját magáért való kiállása, illetve a munkára való motiváltsága érdemben javult a program időszaka alatt (mindkét esetben 13 százalék). A legnagyobb arányban javulásról a szakmai, elméleti ismereteket tekintve – nem meglepő módon – a képzésben részt vevők jeleztek. E tekintetben jelenleg 61 százalékuk értékeli jónak a programot. A válaszadók véleménye szerint a programok nem voltak túl hatékonyak az álláskereséshez használható kapcsolatok számának növelése tekintetében.

Az adatok arra utalnak, hogy az aktív eszközök egyik jelentős hozadéka lehet a személyiség és az „énérték” fejlődése. A támogatásban részesülők leggyakrabban a megbecsültség fontosságát, a hasznosságtudat növekedését említették, és kiemelték, hogy aktívan hozzájárulhattak a családon belüli jövedelem növekedéséhez.

Fontos megfigyelés azonban az, hogy a kontrollcsoport elhelyezkedett tagjai – akik többnyire maguk kerestek állást – sokkal pozitívabban szá-

moltak be a változásról, mint az aktív eszközben részesültek, akik az aktív eszköz egyik céljának tekintették a továbbfoglalkoztatást, állásteremtést.

Az egyes aktív eszközök sajátosságai, eredményei

Következőkben a három aktív eszköz esetében külön-külön megvizsgáljuk, hogy vajon milyen jellegzetességek, folyamatok, tényezők rejlenek a hatások – korábbiakban bemutatott – mértékei hátterében.

Képzés

Az adatok tanulsága szerint a képzés zárásától a mérésig terjedő időszakban a képzésben részt vevők 38 százaléka helyezkedett el. Az elhelyezkedés átlagos ideje a képzést követően 2,3 hónap. Az első három hónapban a válaszadók 29 százaléka, a 4–6. hónapban további 7 százaléka, a 6–9. hónapban már csak további 2 százaléka, és a 10–12. hónapban további 0,3 százaléka került állásba (4.7. táblázat).

A képzési/átképzési programok eredményességével kapcsolatban a hatásvizsgálatok jellemzően számos kételyt fogalmaznak meg (lásd a *Közelkép* 2. fejezetében Hudomiet Péter és Kézdi Gábor írását, valamint Frey, 2007b). A korábbi hatásvizsgálatok tanulsága szerint a képzésekbe nagy számban kerülhetnek be az átlagosnál könnyebben álláshoz jutó, piac-képes tudással rendelkező személyek is, olyanok, akik nagy valószínűséggel e nélkül is foglalkoztathatók volnának (Frey, 2007b, Tajti, 2009). Ezt a megállapítást a kutatásunk adatai is alátámasztják. A képzés nem a legmegfelelőbbben célzott aktív munkaerőpiaci eszköz. Nem a szakmánélküliek szakmához jutását segíti, hanem a már szakmával rendelkezők pályamódosításához járul hozzá. A képzésbe került válaszadók 62 százalékanak van iskolarendszerben megszerzett szakképesítése (ez az arány a bértámogatottak esetében 68 százalék, a közfoglalkoztatottak között 47 százalék), emellett körükben nincsenek az átlagosnál többen azok, akik korábban az iskolarendszer valamelyik szintjén lemorzsolódtak (lemorzsolódás a teljes minta 24 százalékára, míg a képzésben részt vevőknek 23 százalékára jellemző). A korábban megszerzett képzettségekről azt is tudjuk, hogy valamivel több, mint negyedét a megkérdezettek sohasem használták!

Átképzési támogatásban 52 százaléuk egyszer részesült, míg kétszer vagy annál többször 13 százaléuk – az ő esetükben feltételezhetjük, hogy azért választják a képzést egymást követő programok keretében, hogy biztosítsák jövedelmüket (*trainfare*-jelenség).⁶

A válaszadók döntő többsége (92 százalék) abban a képzésben vett részt, amelyben szeretett volna. A programba való belépést többnyire saját maguk kezdeményezték (65 százalék), csak 30 százaléuk esetében volt a munkaügyi szervezet a kezdeményező. A végeredmény különösen érde-

6 A szakértők a *work-fare* és a *welfare* fogalom mintájára alkották a *trainfare* kifejezést, amelynek lényege, hogy a résztvevők az egzisztencia biztosításához az egymást követő képzési programok keretében biztosított képzési támogatás igénybevételével jutnak (Jordan, 1996).

kessé teszi a kezdeményező szerepét, mert azok körében, akik esetében a munkaügyi központ kezdeményezte a képzését, a jelenleg nyílt munkaerőpiacon dolgozók aránya 28 százalék, míg azok körében, akik maguk kezdeményezték 13 százalék. Ez a tény felveti a kérdést, miért léptek be a jelentkezők a képzési programba. A képzés választásában a legfontosabb motivációnak az érdeklődést, illetve a munkaerőpiaci érvényesülés szándékát említették, de 60 százalékuknál az is szerepet játszott, hogy pénzt kapott a részvételért.

A munkaerőpiaci képzések közel ötödére az jellemző, hogy nem klaszszikus értelemben vett új szakmára készít fel, hanem olyan készségeket, képességeket fejleszt, amelyek javíthatják a sikeres elhelyezkedés valószínűségét.⁷ A képzések között legnagyobb arányban jelenleg is a különböző számítástechnikai, a nyelvi, ügyintézői, eladói, hegesztő-forgácsoló, valamint a szociális gondozást középpontba állító képzések fordulnak elő.

A képzésben részt vevők túlnyomó többsége (78 százalék) OKJ-s végzettséget, 6 százalékuk szakmát adó oklevelet (de nem OKJ-s végzettséget), 12 százalékuk speciális végzettséget tanúsító oklevelet (ECDL, nyelvvizsgával záruló tanfolyam, nem hivatásos jogosítvány stb.), 2 százalékuk egyéb tanfolyami végzettséget szerzett. Mindemellett a képzésből a megkérdezett résztvevők 2 százaléka morzsolódott le. Az adatok tanulsága szerint a későbbi elhelyezkedés sikeressége nem különbözik érdemben a különböző képzéstípusok esetében (ez alól egyetlen kivétel van: a speciális végzettségről szóló oklevél hatása a többi csoportnál lényegesen alacsonyabb).

A képzés eredményeként elért 38 százalékos elhelyezkedési rátából csak 24 százalék nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés. A képzésben részt vevők további 9 százaléka bértámogatási programban, míg 5 százalékuk a közfoglalkoztatás keretében helyezkedett el. A képzés elhelyezkedést elősegítő hatása legerősebben az első három hónapban érvényesül, a további három hónapban még érezhető a hatás, de a képzés zárását követő fél év után elenyészővé válik.

A képzés elhelyezkedési hatásának megértéséhez fontosnak tartottuk azt is elemezni, hogy a résztvevők közül kik azok, akik sikeresen kapcsolódtak a munkaerőpiachoz. A következő változók sikeres elhelyezkedésre gyakorolt hatását vizsgáltuk: vizsgálati időszak kezdetén megfigyelhető státusz, a válaszadó iskolai végzettsége, kora, családi állapota, neme, etnikai hovatartozása, a lakóhely fejlettsége és típusa. Megnéztük továbbá a képzés meghatározó jellemzőit is: a képzési idő hossza, a megszerezhető végzettség típusa, hogy ki kezdeményezte a részvételt, illetve hogy a válaszadó ezen a képzésen akart-e részt venni.

Az eredmények tanulsága szerint a sikeres elhelyezkedésre három tényezőnek volt érdemi hatása. Egyrészt a válaszadó lakóhelyének típusa

7 Így például nyelvtanfolyam, számítástechnikai képzések, jogosítvány megszerzésére irányuló képzések, egyéb kompetenciafejlesztő képzések.

sa, másfelől a kistérség fejlettsége meghatározó. Egy megyeszékhelyen élő, képzésben részt vevő válaszadóhoz képest egy kisvárosban élőknek érdemben jobb (mintegy 2,27-szeres), egy községben élőknek érdemben rosszabb (0,642-szeres) az esélye az elhelyezkedésre. Vagyis a potenciális munkahelyekkel már inkább rendelkező, de (speciálisan) képzett munkaerőben (akár a nagyobb települések elszívó hatása miatt) hiányt szenvedő középmezőre településeken sokkal inkább lehet súlya és fontossága egy munkaerőpiaci képzésnek az elhelyezkedés elősegítésekor, mint egy kistérségben vagy a nagyvárosokban. Feltételezhető, hogy ezeken a településeken a képzést szervezők is jobban tudnak igazodni a lokális munkaerőpiac igényeihez. Az adatok tanulsága szerint a munkaerőpiaci képzéseknek az elhelyezkedésre gyakorolt hatása a legfejlettebb térségekben a legalacsonyabb: itt a legkevésbé fejlett térségekhez képest mindössze 0,113-szoros a valószínűsége, hogy egy képzésben részt vevő személy elhelyezkedjen. A képzés elhelyezkedést segítő hatásában is látható az a tendencia, amit általában az aktív eszközök esetében megfigyelhettünk: a hatás az öt vizsgált fejlettségi kategóriában sajátos mintázat szerint alakul. Az alacsonyan fejlett és a jól fejlett térségekben a képzés kedvező hatása jól érvényesül. A legkevésbé fejlett térségekben, valamint a közepesen és nagyon jól fejlett térségekben a képzésnek az elhelyezkedést segítő hatása alig érzékelhető.

A harmadik meghatározó tényező az elhelyezkedésre a képzés hossza volt. A korábbi kutatások eredményeihez hasonlóan (lásd a *Közelkép* 2. fejezetét, O'Leary, 1998b) a jelen kutatás adatai is jelzik: a hatékonyságot tekintve a rövidebb képzési programok (1–6 hónap) sokkal hatásosabbak a hosszabbaknál (4.8. táblázat).⁸

4.8. táblázat: A képzés hosszának hatása az elhelyezkedésre

A képzés hossza	Hány százalék dolgozott a a mérés időpontjában nem támogatott státuszban?
3 hónapnál rövidebb	25
4–6 hónap	27
7–9 hónap	14
9 hónapnál tovább	10

8 Ezt a hatást még inkább erősíti az, hogy a magasabb végzettségű érintetteknek jellemzőbben kínálnak hosszabb – különösképpen 6–9 hónapos – képzéseket. Ez alól egy kivételt a szakmunkások esetében tapasztaltunk, ahol a 9 hónapnál hosszabb képzések aránya az átlagosnál érdemben magasabb volt.

A képzések megítélése az érintettek körében nem túl kedvező. A résztvevők 45 százaléka úgy vélekedett, hogy a képzés nélkül is el tudott volna helyezkedni ugyanilyen feltételek mellett (ez az aktív munkapiaci eszközök többi csoportjában 21–28 százalék között mozog). Ha a megkérdezettek véleményét megalapozottnak tekintjük, akkor elmondhatjuk, hogy a jelenlegi munkaerőpiaci képzéseknek igen nagy a „holtteher-vesztesége”.

Jóval kedvezőbben ítélték meg a válaszadók a képzésnek a saját életükben történő használhatóságát: kétharmaduk inkább vagy nagyon hasz-

nálhatónak véli a megszerzett tudást. Talán ennek is köszönhető, hogy ők szívesen részt vennének még munkaerőpiaci képzésen: 27 százalékuk még egy, 39 százalékuk akár több tanfolyamon is. A tervezett tanfolyamok között a nyelvi, számítógépes, mérlegképes könyvelői, gépkezelői tanfolyamok a legnépszerűbbek. A jelenlegi képzésbe való belépés motivációt tekintve azonban feltételezhetjük, hogy a jövőre vonatkozó nyitottság a képzésekkel kapcsolatban a képzésben részt vevők közel kétharmada esetében nem kizárólag az új, megszerzendő készségekkel/szaktudással áll kapcsolatban, hanem a képzési támogatás formájában megszerezhető jövedelemmel, amelynek motiváló ereje a jelen képzés során is igen erősen mutatkozott. Ez is arra utal, hogy a célcsoport körében tapasztalható a „megélhetési tanulás” (a *trainfare* jelenség).

A képzésben részt vevők elhelyezkedési hatását torzíthatja, hogy a résztvevők a program vélt pozitív hatása miatt másmilyen, nagyobb presztízsű munkát keresnek, mint azt a program nélkül tennék. Az adatok tanulsága szerint a képzésben részt vevők körében specializáltan „képzettségnövekedési hatás” (*skill enhancement effect*) nem mutatható ki. A jövőendő munkahellyel kapcsolatos elvárásaik – így például a bérigény tekintetében, illetve abban tekintetben, hogy elvállalnának-e olyan munkát, amit egyáltalán nem jelentenek be – érdemben változtak (növekedtek), azonban ez – különböző mértékben – a többi aktíveszköz-támogatás esetében is megfigyelhető volt (vagyis úgy tűnik: sokkal inkább a beavatkozásnak, a velük való foglalkozásnak van ilyen hatása, nem kifejezetten a képzésnek).

Bértámogatás

A bértámogatási program zárásától a mérésig terjedő időszakban a résztvevők 80 százaléka helyezkedett el támogatás nélküli státusban. Ebből 72 százalék a program zárását követően, 77 százalék a program zárását követő 6 hónapon belül, s a 12. hónapra emelkedik a foglalkoztatási arány 80 százalékra.

A foglalkoztatást elősegítő aktív munkaerőpiaci eszközök körében a bértámogatási program elsődleges célja, hogy nyílt munkaerőpiacra segítse az álláskeresőt, majd hozzájáruljon a támogatás nélküli továbbfoglalkoztatásához. A monitoringrendszerben végzett követéses vizsgálatok az elmúlt években igen kedvező képet mutattak az eszköz működéséről: kiemelkedően magas (tovább) foglalkoztatási arányt jeleztek (Frey, 2007b, Tajti, 2009). Így például 2009-ben a bértámogatás befejezését (illetve a továbbfoglalkoztatási kötelezettséget) követő 6. hónap végén a programot befejezettek több mint háromnegyede (75,6 százaléka) dolgozott (Tajti, 2009).

Vizsgálatunk szerint a bértámogatásba kerülők átlagosan 9,7 hónap munkanélküliség után léptek be a programba. A szociális segélyben ré-

szesülők a programba kerülést megelőzően átlagosan 23 hónapig voltak munkanélküliek, a regisztrált ellátás nélküliek közül bekerülők 10 hónap munkanélküliség után kerültek a támogatott foglalkoztatásba. A legrövidebb időt (1 hónapot) a képzésből érkezők töltötték munka nélkül. Azok, akik 0–3 hónap közötti időt töltöttek a beavatkozást megelőzően munka nélkül, szignifikánsan nagyobb sikerrel kerültek a programból nem támogatott státusba, mint a hosszabb ideje munka nélkül lévők. E tekintetben a bértámogatási program is a rövidebb ideig munka nélkül lévők foglalkoztatását segíti elő.

A bértámogatási programba való bekerülés tipikus útjait vizsgálva, a klaszterezési eljárás elvégzését követően három csoportot különítettünk el az érintett álláskeresőik között.⁹

A számosságát tekintve legjelentősebb csoportot (*proaktívak* – 44 fő) az jellemzi, hogy tagjai legnagyobb arányban önmaguk kezdeményezték a bértámogatási programban való részvételt, úgy, hogy azt megelőzően még sohasem vettek részt ebben a támogatási formában, és ráadásul a választott munkahelyen sem dolgoztak korábban. Körükben a legkevesebb azoknak az aránya, akiknek a foglalkoztatása munkakör-bővülést jelentett a munkaadónak, kizárólag ebben a csoportban fordult elő ugyanis, hogy válaszadók alkalmazása miatt valakiket el kellett bocsátani.

A második csoportba (*a kapcsolatrendszerüket alkalmazó visszatérők* – 22 fő) tartozó válaszadók közé tartoznak azok a válaszadók (is), akik már többször vesznek részt bértámogatási programban. A jövőben munkaadóval való személyes kapcsolat nagy hányaduk esetében meghatározó a foglalkoztatásuk létrejöttében. A személyes kapcsolat jelentőségét az is mutatja, hogy jellemzően nem dolgoztak korábban a választott munkahelyen, és foglalkoztatásuk munkakör-bővüléssel járt a munkaadó számára.

A számosságát tekintve legkisebb csoport (*visszaforgók* – 12 fő) esetében a foglalkoztatást legjellemzőbben a munkaadók úgy kezdeményezték, hogy valamennyi válaszadó a támogatási időszakban legalább másodszor, de néhány esetben harmadszor dolgozott az adott munkahelyen. Mindemellett a válaszadók nagy hányadának megítélése szerint a támogatott foglalkoztatás a munkaadó számára munkakör-bővüléssel járt.

A *Hudomiet–Kézdi* (2008) tanulmány idézi *Gerfin–Lechner–Steiger* (2002)-t, a szerzőpáros szerint gyakori, hogy a bértámogatási programok a nők helyzetét jobban javítják, mint a férfiakét, de ennek oka nem egyértelmű. A hatás különösen nagy volt a hosszú ideje munkanélküliek esetén, akiknél a bértámogatási program 13 százalékkal növelte a foglalkoztatás valószínűségét másfél évvel a program befejezését követően. A rövid ideje munkanélküliek esetén a becsült hatás nem volt szignifikáns.

Jelen kutatásban bár férfiak és nők 28–72 százalékos arányban vettek részt bértámogatási programban, a férfiak nagyobb arányban vették úgy,

⁹ Az elemzés *k*-középpontú klasztereljárás segítségével készült.

hogy támogatás nélkül is alkalmazták volna őket (61 százalék), mint a nők (50 százalék). Várakozásaikat a tények is igazolják: a részt vevő férfiak 74 százalékát foglalkoztatják a program befejezését követően támogatás nélkül, míg a nők 68 százalékát. Regisztrált munkanélküliként el-látásban részesül a férfiak 7 százaléka a program befejezését követően, míg a nők 13 százaléka tartozik ebbe a csoportba. Összegzésként elmond-hatjuk, hogy a nemzetközi vizsgálatok eredményével szemben bár a bér-támogatási programokban a nők érintettsége nagyobb, a férfiak esélyei kedvezőbbek a továbbfoglalkoztatást illetően.

A megkérdezett bértámogatásban részesültek több mint harmadának (38 százalék) a támogatott foglalkoztatás ideje maximum 6 hónapig tar-tott. Az átlag foglalkoztatási idő 8,3 hónap volt.¹⁰ A nőknek nem csupán a részvételi aránya magasabb a férfiakhoz viszonyítva, de a foglalkozta-tás átlagos ideje is hosszabb: a férfiak átlag 7,8 hónapig, a nők 8,5 hónapig dolgoznak a bértámogatási programban. A leggyakrabban alkalmazott foglalkoztatási időtartam (módusz) 9 hónap volt.

Az elemzések tanulsága szerint a bértámogatási program esetében a sikeres elhelyezkedést önmagában nem befolyásolja a társadalmi-de-mográfiai jellemző (kor, családi állapot, a lakóhely típusa és fejlettsége, iskolai végzettség). Mi az, ami a meghatározó? Sokak szerint a kapcsolat a munkaadóval. A bértámogatással kapcsolatban kutatásunkban is sok esetben megfogalmazódott a kritika: nem teremt új munkahelyeket, csak a meglévő létszámot forgatja vissza támogatással a többletjövedelem ér-dekében. Az adatgyűjtés során többször említették, hogy egész brigádo-kat (például varrodákat) „visszafoglalkoztattak”.

Mindezek ellenőrzésére és a valódi hatást kutatva, rákérdeztünk, hogy a megkérdezett alkalmazásakor egyedül vagy másokkal került támoga-tott munkahelyére. A válaszadók szerint 77 százalékuk egyedül, 23 szá-zalékuk másokkal együtt került jelenlegi munkahelyére.

Nagyon erős az összefüggés a csoportos visszafoglalkoztatás és a mun-kaadók támogatás nélküli foglalkoztatási hajlandósága mögött. A csopor-tosan alkalmazottak 74 százalékát – a megkérdezettek szerint – akkor is alkalmazta volna a munkaadó, ha nem kapott volna bértámogatást, mi-közben az egyénileg foglalkoztatottak között ez az arány 48 százalék volt.

A helyettesítő hatás – vagy más kifejezéssel: a feltételezett „visszafog-lalkoztatás” – nagyságát további változók alkalmazásával is mértük. Elő-ször fontosnak tartottuk megkérdezni, hogy a résztvevő kitől hallott a lehetőségéről. A bértámogatás keretében foglalkoztatott megkérdezettek 54 százaléka munkaügyi kirendeltségen hallott a bértámogatásról, míg az esetek 23 százalékban maga a munkaadó informálta a résztvevőt. Ez utóbbi adat felső határt szab a visszafoglalkoztatás mértékének. A má-sodik kérdésünk a visszafoglalkoztatás arányainak mérésekor, hogy ki

10 Az ÁFSZ által szervezett monitoringvizsgálatban az elő-ző évek során a bértámogatási programok hatékonyságának vizsgálatok a munkaadókat kérdezték meg. Kutatásunk ki-fejezetten a résztvevőket kívánta bevonni a kérdőíves vizsgálatba. Ennek azonban az a hátránya, hogy a résztvevők nem min-den alkalommal tudták pontos-an elkülöníteni a támogatási program egyes szakaszait. Így nehezen tettek különbséget a támogatási szakasz és a tovább-foglalkoztatási szakasz között, jöllehet a program hatékonysá-gának vizsgálatok a kérdő-ívben megfogalmazott kérdé-sünk egyértelműen a program befejezését követő helyzetre, vagyis a továbbfoglalkoztatás utáni időszakra kérdezték rá.

kezdemenyezte a foglalkoztatást. A munkaügyi kirendeltség kezdeményezte 20 százalék, közvetlenül a munkaadó kezdeményezte 23 százalék, és 53 százalék esetében az álláskereső saját maga kezdeményezte a foglalkoztatást (Közöttük 9 olyan személy van, aki második alkalommal részesült bértámogatásban.)

Tehát 23 százalék esetében informálta, és szintén 23 százalék esetében kezdeményezte a munkaadó a foglalkoztatást, de összességében csak 9 százalék vesz részt másodszor bértámogatási programban. Igaz, a megkérdezettek 16 százaléka már másodszor, és 3 százaléka harmadszor dolgozik ugyanazon a munkahelyen. Közel 20 százalék esetében feltételezhetjük tehát, hogy korábbi dolgozó visszafoglalkoztatására került sor a bértámogatási program keretében. 20 százalék esetében igazolható, hogy a megkérdezett legalább két alkalommal dolgozott ugyanazon a helyen, és legalább egyszer bértámogatási programban dolgozott. Vagyis joggal feltételezhető a visszaforgatás jelensége a bértámogatási programban lévők közel 20 százaléka esetében.

A bértámogatással kapcsolatosan nemcsak a visszafoglalkoztatás, de a program hozzájárulása a foglalkoztatás bővítéséhez is sokat vitatott téma. A foglalkoztatási szervezet monitoringvizsgálataiban is rákérdeztek a munkaadókhoz kiküldött kérdőívekben arra, hogy akkor is létrehozták volna az új munkahelyet, ha a támogatást nem vehették volna igénybe. Ez az aktív eszköz úgynevezett „holtteher-vesztesége”, ami a monitoringvizsgálat szerint az egyes években közel azonos mértékű – 20–25 százalékos – volt.

Kutatásunkban a holtteher-veszteség méréséhez megkérdeztük a bértámogatási keretben dolgozó munkavállalókat: 53 százaléka szerint a munkaadó támogatás nélkül is alkalmazta volna őket. A holtteher-veszteség érvényesülését vizsgáló logit modell fontos tényezőre világít rá: nem különbözik érdemben a program zárását követő elhelyezkedés valószínűsége azok között, akik azt feltételezik, hogy a munkaadó a támogatás nélkül is alkalmazta volna őket, azokhoz képest, akik úgy vélik, támogatás nélkül nem alkalmazták volna. Vagyis úgy tűnik, hogy a támogatott státusokba való bekerüléskor van nagy holtteher-veszteség, de az egyes egyének hosszú távú munkaerőpiaci helyzetét illetően nincs, mert hosszú távon nem játszik jelentős szerepet az, hogy a munkaadó támogatás nélkül is alkalmazta volna az aktív eszközben részesülő személyt, vagy sem.

A holtteher-veszteséget más szempontok szerint vizsgálva, az találjuk, hogy az esetek 70 százalékban az álláskeresők első alkalommal és bértámogatási keretben kerültek új munkahelyükre. Feltételezhetnénk, hogy itt a státusok bővüléséről van szó, amelyhez a bértámogatási programot vették igénybe a munkaadók. Nem zárhatjuk ki azonban azt a lehetőséget, hogy az alkalmazást megelőzően elbocsátották a most betöltendő

státuson korábban dolgozó személyt. A megkérdezettek megítélése szerint az első alkalommal ezen a munkahelyen dolgozók 9 százaléka olyan státusba lépett, amelyet az ő belépését megelőzően olyan személy töltött be, akit az ő érkezése előtt bocsátottak el. A második alkalommal belépők esetében is találunk egy ilyen személyt.

A helyettesítő hatás és holtteher-veszteség nagyságára azért is célszerű figyelni, mert 2009 első félévében a bértámogatás átlagos fajlagos költsége fejenként 853 200 forint volt, míg a képzése 173 200 forint (*Tajti*, 2009, 17 o.).

A *Közelmép* 2. fejezetében és 2008. évi cikkükben a Hudomiet–Kézdí-szerzőpáros összefoglalta az aktív eszközök hatásának mérésére irányuló kísérleteket – kitértek arra is, hogy a bértámogatási programnak a nemzetközi tapasztalatok szerint erős nemkívánatos hatása van. Ők elsődlegesen a kiszorítási hatást említik. Az 1. fejezetben olvashatjuk, hogy az Egyesült Államokban futó bértámogatási programok inkább sikeresnek, az Észak-Európában futók inkább sikertelennek mondhatók, míg Nyugat-Európában és a posztkommunista országokban nagyon vegyes a kép. A kutatásunk során nem állt módunkban a kiszorítási hatást mérni, de feltételeztük, hogy itt is jelen van.

A helyettesítő hatást és a holtteher-veszteséget összegezve, elmondhatjuk, hogy a bértámogatással kialakított státusok maximum 60–65 százaléka esetében feltételezhetjük csupán a munkahelyek bővülését a támogatott munkahelyen.

Kutatási eredményeink szerint bár a bértámogatási program foglalkoztatási hatása a többi aktív munkaerőpiaci eszközzel szemben igen jónak mondható, de az eredményeket alapvetően módosítja a program erőteljes helyettesítő hatása, illetve holtteher-vesztesége. Ha a végeredményeket módosítjuk a helyettesítő és a holtteher-hatással, a bértámogatási program alig valamivel kedvezőbb képet mutat, mint a képzése, de a közfoglalkoztatáshoz képest még így is jóval eredményesebb. Igaz, a bértámogatási programban részt vevők társadalmi-demográfiai mutatói és a program fajlagos költsége is lényegesen kedvezőbb, mint a közfoglalkoztatási program esetében.

Közfoglalkoztatás

A közfoglalkoztatás hatását vizsgálva – a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedést és a támogatott státusú állásban való foglalkoztatást együttesen elemezve – meglepő eredményre jutunk. A közfoglalkoztatás zárását követő első három hónapban az elhelyezkedettek aránya 21 százalék, 4–6. hónapban további 8 százalék, a 7–9. hónapban 2 százalék és a 10–12. hónapban 1 százalék volt, azaz a teljes időtartam alatt a programban részt vevők körülbelül 32 százaléka dolgozott hosszabb-rövidebb ideig vagy a

nyílt munkaerőpiacon, vagy újabb támogatott foglalkoztatási formában, döntően közfoglalkoztatásban.

Mint minden más aktív munkaerőpiaci program esetében, a közfoglalkoztatási programok¹¹ sikerességét, hatását is annak fényében lehet vizsgálni, hogy mi a program célja. A közfoglalkoztatási programok célrendszerét tartalmazó rendelkezések és dokumentumok¹² egyetlen esetben sem fogalmaznak meg explicit módon nyílt munkaerőpiaci célt. Ennek megfelelően a hatásvizsgálat során csak egy szempontból – részvétel a nyílt munkaerőpiacon – értékeljük a sikerességet. A többi hatás és következmény elemzése éppúgy jelezheti a programmal szemben felállított célok teljesülését, a program hatékonyságát.

A közfoglalkoztatásban részesülők demográfiai összetétele, iskolai végzettség szerinti megoszlása – mint már a korábbi fejezetekben is jeleztük – a regisztrált munkanélkülieknél jóval kedvezőtlenebb, körükben az idősebb, iskolázatlanabb csoportok jelentősen felülreprezentáltak. Többek között e jellemzőknek is betudható, hogy a közfoglalkoztatásban végzett munka jellege többnyire képzettséget nem igénylő fizikai munka. A monitoringvizsgálat tanulsága szerint 2001–2006 között 77–80 százalékban (Frey, 2007b), a saját vizsgálatunk szerint 78 százalékban végeznek fizikai munkát főleg kommunális területen a közmunkaprogramban részt vevők. Az ezzel járó problémákat tanulmányok sora dokumentálta az elmúlt évek során, s számos modell vált ismertté, ennek ellenére az utóbbi 20 évben a programban végzett tevékenység jellege alapvetően nem változott (Csoba, 2010a, 2010b).

A program hatékonyságát kedvezően befolyásolja, ha a programban részt vevők azonosulni tudnak a program céljaival, motiváltak az együttműködésre. A közfoglalkoztatási programban lényegesen nagyobb arányban van jelen a kényszer, mint a bértámogatási programban, s ez hatással van a program eredményességére is. Míg a képzési program esetében a megkérdezettek 65 százaléka, a közfoglalkoztatási program esetében 55 százaléka, a bértámogatási program esetében 67 százaléka jelezte, hogy a programba való belépést saját maga kezdeményezte. A közfoglalkoztatási programban az esetek 27,9 százalékban a munkaügyi kirendeltség szólította meg a munkanélkülieket.

Főleg a nyolc általános iskolai végzettséggel vagy azzal sem rendelkező férfiak számítanak erre a foglalkoztatási formára a későbbiekben, bár a szakmunkás végzettségűek több mint fele is el tudná képzelni, hogy még több alkalommal közfoglalkoztatásban dolgozik. A nők esetében a szakmával vagy érettségivel rendelkezők több mint háromnegyede számít arra, hogy akár több alkalommal is dolgozik közfoglalkoztatásban. A közfoglalkoztatásban részt vevő 25 évesnél fiatalabbak lényegesen optimistábbak a nyílt munkaerőpiaci elhelyezés lehetőségével kapcsolatban,

11 A kutatásban a közfoglalkoztatás korábbi – közcélú, közhasznú, valamint közmunkát tartalmazó – rendszerét vizsgáltuk. A három formát a kutatás során végül is nem választottuk külön, mert maguk a megkérdezettek csak a legritkább esetben tudták pontosan, hogy mely program kereteiben dolgoznak. Ők magukat – a programoktól függetlenül – többnyire közmunkásként azonosították.

12 A kutatás idején a közcélú foglalkoztatás céljairól a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) 36. paragrafusa rendelkezett. A közhasznú foglalkoztatás céljáról, a támogatás nyújtásának feltételeiről, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. tv. 16/A. paragrafusa és a 6/1996. (VII. 16.) MÜM-rendelet 12. paragrafusa szólt. A közmunka keretében történő foglalkoztatást a 49/1999. III. 26. kormányrendelet szabályozta.

mint a 26 évnél idősebbek, akik sokkal inkább el tudják képzelni a közfoglalkoztatásban való többszöri részvételt, mint a 25 év alatti generáció tagjai. A korral párhuzamosan nő a beletörődés a nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatást helyettesítő közfoglalkoztatásba.

A közfoglalkoztatási formákban a foglalkoztatás átlagos időtartama jelentős mértékben összefügg a területi fejlettséggel. A legjobb helyzetű kistérségben 8,6 hónap, a közepesen fejlett térségben 8,4 hónap és a legrosszabb helyzetű térségben 7,9 hónap volt a foglalkoztatás átlagos ideje.¹³ A foglalkoztatás idejét alapvetően meghatározza az is, hogy milyen munkakört tölt be a közfoglalkoztatott. Míg a nem adminisztratív szellemi foglalkozásúak alkalmazásának átlagos ideje 9,7 hónap, az adminisztratív szellemiek 8,5 hónap és a fizikai beosztásban dolgozók átlagosan 6,9 hónap támogatott időt vehettek igénybe.

A támogatott foglalkoztatás hatását lényegesen csökkenti, ha az állás-kereső „forog” a státuson. Ez nem valódi kimenetet jelent, csupán „parkolást” a támogatott státusban. A legmagasabb arányú visszafoglalkoztatást a közfoglalkoztatási programokban tapasztaljuk. A munkanélkülieknek csaknem fele több alkalommal is dolgozik ugyanazon a munkahelyen. A ciklikus foglalkoztatás eredménye, hogy a munkavállaló stabil munkahelyként kezeli a támogatott foglalkoztatásban visszafoglalkoztató szervezetet, s ez korlátozza azon kezdeményezéseit, hogy másutt is próbáljon munkát találni. A minta közel egyharmada rendszeresen (több mint 2 alkalommal) vesz részt közfoglalkoztatási programban. Az érintettek közel harmada (28 százalék) többször dolgozott már jelenlegi munkahelyén. Különösen a férfiakra jellemző, hogy háromnál több alkalommal csaknem szezonális munkásként forog vissza rendszeresen az évnek egy meghatározott szakaszában a közfoglalkoztatásba. A minta 4 százaléka 10 alkalommal vagy annál többször is volt közfoglalkoztatásban. A megkérdezettek átlagosan 2,78 alkalommal vesznek részt közfoglalkoztatásban. A férfiak átlagosan 3,2, a nők 2,4 alkalommal kerültek bevonásra a programba. A program „körben forgó” jellegével azonosulva a közfoglalkoztatásban részt vevők 80 százaléka tervezi, hogy még további alkalommal vesz részt hasonló foglalkoztatási formában.

A program hatása szignifikánsan összefügg az életkorral. A 25 év alatti fiataloknál erősebb „tranzíciós hatást” tapasztalunk, mint az idősebb korosztály esetében.¹⁴ A fiatalabb generáció tagjai az aktív eszközben való részvételt követően nagyobb arányban helyezkednek, mint az idősebb generációba tartozó, hasonló eszközök által érintett társaik. A 36–45 éves kor közöttiek esetében – bár a közfoglalkoztatottak között a legnagyobb arányt képviselik – a korcsoport „parkoltatása”, átmeneti jövedelemhez juttatása a jellemző. A 45 év fölöttiek pedig alig jutnak be a programba, s ez az aktív eszköz az ő esetükben az elhelyezkedést a legkevésbé segíti.

13 Itt kell megjegyeznünk, hogy a mérés ideje egybeesett az Út a munkához programmal, amelynek időtartam alatt a közfoglalkoztatásra fordított források mértéke az előző évek ráfordításaihoz képest lényegesen magasabb volt, s a foglalkoztatás átlagos ideje is ennek köszönhetően közel 50 százalékkal meghaladta a korábbi években tapasztalt átlagos foglalkoztatási időt.

14 *Tranzíciós hatáson* azt értjük, hogy az eszköz a munkanélküliek számára biztosított támogatások – szolgáltatások, bértámogatás, közvetítés stb. – révén milyen mértékben járul hozzá a munkanélküli-státus megváltoztatásához: a munka nélküli létből a jövedelemszerző, lehetőség szerint a nyílt munkaerőpiacon történő jövedelemszerző létbe való átmenetbe. Ha az eszköz – mint jelen esetben – maga a támogatott foglalkoztatás, akkor ennek „tranzíciós hatása” a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés lehet.

A nem támogatott munkahelyen történő elhelyezkedést mindemellett a lakóhely típusa is befolyásolja: a közfoglalkoztatás esetében egy megyeszékhelyen élő munkanélkülihez képest egy kisvárosi munkanélkülinek 1,47-szeres, míg egy községinek 2,4-szeres az esélye az elhelyezkedésre. Vagyis a kisebb településeken a kialakuló személyes kapcsolatok, valamint az a jelenség, hogy forrás híján a későbbi rendes státusban alkalmazni kívánt álláskeresőket közfoglalkoztatottként kezdik alkalmazni, érdemben befolyásolják ezen eszköz „tranzíciós hatását”.

A nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés esélye annak arányában nő, ahogyan az alkalmazó jogi státusa távolodik az önkormányzati közegetől. A 5 százalékos nyílt munkaerőpiacon történő átlagos elhelyezkedési ráta az önkormányzatnál való foglalkoztatás esetében csak 3 százalék volt, az önkormányzat intézményeiben, illetve a nonprofit szervezeteknél való munkavégzés esetében 5 százalék.¹⁵ Ha önkormányzati vagy állami vállalatnál történt a foglalkoztatás, a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés esélye 8 százalékra nőtt, és ha önkormányzati vagy állami nagyvállalatnál történt az alkalmazás, a későbbi támogatás nélküli foglalkoztatás mértéke elérte a 17 százalékot.

A közhasznú foglalkoztatás piaci, félpiacon viszonyok között lényegesen nagyobb esélyt ad a támogatás nélküli elhelyezkedésre, mint a közszféra, ahol főleg az átmeneti foglalkoztatás/jövedelempótlás érvényesül, és nem a „tranzíciós hatás”.¹⁶

A közfoglalkoztatási program esetében feltételezzük, hogy a program zárását követően egy-két hónapig még foglalkoztatják a nyílt munkaerőpiacon az aktíveszköz-támogatásban részesültek egy részét (a legálisan foglalkoztatottak 6 százalékát). A 3. hónapot követően az eszköz nyílt foglalkoztatási hatása csökken, a 12. hónapra alig 3 százalékos, s újra előtérbe kerülnek a támogatott foglalkoztatások (a vizsgálat 12. hónapjában ez az arány 38 százalék).

A program befejezése után 6 hónapon belül leginkább a közfoglalkoztatásban részt vevőknek alakult ki „túlélési stratégiája”: 24 százalékuk dolgozott rövidebb-hosszabb ideig a feketegazdaságban.

A közfoglalkoztatásból inaktív státusba kerülők többsége a közeljövőben nem törekszik támogatott foglalkoztatásra. Úgy tűnik, a közfoglalkoztatás és az inaktív ellátás a megkérdezettek szerint nem alternatívái egymásnak, hanem kölcsönösen kizárják egymást. Ha már sikerült inaktív ellátást szerezni, nem kívánnak visszalépni a közfoglalkoztatásba. A közfoglalkoztatásnak nincs akkora húzó ereje sem jövedelmi különbség, sem presztízs, sem egyéb tekintetben, hogy az inaktív ellátásban részesülőket is motiválja a munka világába való visszalépésre. A közfoglalkoztatásban való részvétel számának növekedésével egyre kevésbé törekednek a nyílt munkaerőpiaci munkahely megszerzésére.

15 Hasonló átvételi arányszámról számol be a közszférával kapcsolatban egy 2000-ben készült fővárosi mintára épülő vizsgálat is. Itt a korábbi közhasznú munkahely által átvettek aránya 4 százalék volt. A szerzők szerint ennek a viszonylag alacsony átvételi arálynak az egyik oka a közszférában fennálló létszámstop, a másik oka a munkahelyek – támogatás elvesztése miatti – ellenérdekltsége volt (*Orsovai és munkatársai*, 2000).

16 A támogatott foglalkoztatás nem vezet át a munkanélküli-ségből a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedésbe, nem formálja át az érintett személy státusát. A támogatott foglalkoztatás végeztével az azt megelőző munkanélküli-státus áll vissza az eszköz által érintett személyeknél: a státus a beavatkozás következményeként, a beavatkozás megszűnését követően nem változik meg, hanem visszaáll az eredeti kiindulóponttra.

A közfoglalkoztatásban egy alkalommal részt vettek 73 százaléka, két alkalommal részt vettek 77 százaléka, a három alkalommal részt vettek 93 százaléka nyilatkozott úgy, hogy még többször lesz közfoglalkoztatott. Az, hogy valaki hányszor vett részt közmunkaprogramban, erősen összefügg azzal, hogy sikerül-e elhelyezkednie. Az 5–6 alkalomnál többszöri közfoglalkoztatást követően már alig van esély a nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatásra. Függőség alakul ki, és nincs kezdeményező magatartás.

A harmadik és azt követő közmunkaprogramokban való részvétellel kialakul a közfoglalkoztatás csapdahelyzete, a beragadási hatás (*locking-in effect*) érvényesül, amikor az érintett olyan helyzetbe ragad, amely az elhelyezkedés szempontjából kedvezőtlenebb a kiinduló helyzetenél (*Hudomiet–Kézdi*, 2008, *Scharle*, 2011).

Ugyanennek a jelenségnek további elemét vizsgálva, megerősödik az a hipotézisünk, hogy a harmadik alkalommal zárul be a csapda a közfoglalkoztatottakra. Azok ugyanis, akik még csak egy alkalommal dolgoztak közfoglalkoztatásban, 18 százalékban nem tervezik a további részvételt, akik két alkalommal dolgoztak ebben a formában, azok 14 százaléka, és akik 3 alkalommal dolgoztak közmunkában, azoknak csak 5 százaléka nyilatkozott úgy, hogy nem tervezi a közfoglalkoztatásban való újabb részvételt. Azok tehát, akik a munkanélküliség periódusának, a „közfoglalkoztatási karriernek” elején járnak és még nem a segély meghosszabbításának eszközeként veszik igénybe a támogatott foglalkoztatást, erőteljesebben utasítják el a kedvezőtlenebbnek ígérkező közfoglalkoztatást, mint azok, akik már „szocializálódtak” a túlélésnek, az átmeneti jövedelemszerzésnek erre a formájára.

Összegzés

A kutatás három aktív munkaerőpiaci eszköz – bértámogatás, képzés, közfoglalkoztatás – hatását vizsgálta többváltozós, kontrollcsoportos elemzéssel. A befejezett munkaerőpiaci programok hatását időben dinamikus módon, a lehetséges hatások széles körét vizsgáltuk. A mintavétel kétlépcsős, rétegzett mintavételi eljárással történt, amelynek eredményeként 1041 fő aktív eszköz által támogatott, valamint 1068 fő beavatkozásokkal nem támogatott érintett személyt kérdeztünk meg.

A vizsgált eszközök célzottságát tekintve, a kutatás eredményei azt jelzik, hogy a kontrollcsoportokhoz képest az aktív eszközök többnyire a hátrányos helyzetű munkanélküliekre irányulnak: a területi hátrányok, a települési lejtők és a képzettségbeli hátrányok jellemzően növelik a bekerülés esélyét. Az egyes aktív eszközökkel érintett csoportok összetétele azonban eltérő, ami a programok hatását érdemben befolyásolhatja.

Az aktíveszköz-támogatásban részesültek között a kutatás zárásakor a támogatás nélküli munkahelyen dolgozók aránya 19 százalék, szemben

a kontrollcsoport 11 százalékával. A nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés, vagyis a sikeres eredmény esélye azonban eszközönként jelentősen eltér. A kontrollcsoporthoz képest a képzésben részt vevők csaknem kétszeres, a bértámogatásban részesülők hússzorosa eséllyel helyezkedtek el a nyílt munkaerőpiacon. A közfoglalkoztatásban részt vevők elhelyezkedési esélye a kontrollcsoportnál érdemben kedvezőtlenebb, egynegyede annak.

A képzés nem a legmegfelelőbbben célzott aktív munkaerőpiaci eszköz, mert a bekerülők közel kétharmadának van iskolarendszerben megszerzett szakképesítése, vagyis nem a hiányzó szakmai végzettséget pótolja, és csak minden negyedik résztvevő esetében segíti elő a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedést. Ez utóbbi összefüggésben lehet azzal, hogy a résztvevők több mint fele nem elhelyezkedési lehetőséget, hanem jövedelmet vár a képzésben való részvételtől.

A bértámogatási program inkább a rövidebb ideje munkanélküliek foglalkoztatását segíti elő. A program esetében magas a helyettesítő hatás és a holtteher-veszteség: a státusok legfeljebb kétharmadánál feltételezhetünk státusbővülést, és az esetek több mint felében akkor is alkalmazták volna az aktív eszközben részt vevő munkavállalót, ha nem működik a program. A kontrollcsoporthoz képest mért hússzorosa elhelyezkedési lehetőség tehát minden bizonnyal jelentősen túlbecsüli a program valós hatását.

A közfoglalkoztatás esetében erős a beragadási hatást. Az elhelyezkedési esélyek a programok lezárulta után idővel nagymértékben csökken, és az érintettek csaknem fele többedik alkalommal is ugyanazon a közmunkahelyen dolgozik.

A regressziós elemzések tanulsága szerint a képzés és a bértámogatás esetében az aktív munkaerőpiaci eszközök kedvező irányú hatása közvetlenül (tehát a célcsoport jellemzőitől függetlenül is) érvényesül. A közfoglalkoztatás esetében a közvetlen hatás a kontrollcsoport mutatóihoz képest kedvezőtlenebb. Az eszköz egyfelől képtelen korrigálni a célcsoport kedvezőtlen bemeneti jellemzőit, másfelől a beragadási hatás érvényesülésével csökkenti a nyílt munkaerőpiaci integráció esélyét.

A kutatási eredmények a munkavállalók szubjektív helyzetértékelésére vonatkozóan is érdekes adatokkal szolgálnak. Az aktíveszköz-támogatásban részesültek a kontrollcsoport tagjainál nyitottabbnak, rugalmasabbnak, kezdeményezőbbnek mutatkoznak, míg a kontrollcsoport tagjai erősebben kötődnek a legális munkaerőpiac formális kereteihez. Ezek a jellemzők is alapvetően hozzájárulhatnak az aktív eszközök hatásosságához.

Összességében tehát az aktív munkaerőpiaci eszközök közül a közfoglalkoztatás hatása biztosan nem pozitív, míg a képzés és főként a bértámogatásé pozitív lehet. A bértámogatási program utáni foglalkoztatási aránynál a program valós hatása sokkal kisebb, hiszen az esetek nagyobb

résében a munkavállalókat a program hiányában is foglalkoztatták volna, és az esetek legfeljebb kétharmadában került sor pozitív munkahely-teremtési egyenlegre. A hatások mérését megnehezíti, hogy az egyes programokban részt vevők és a kontrollcsoport között számos tényező alapján jelentős különbségek mutatkoznak, amelyek kontrollálása teljes mértékben lehetetlen.

4. Függelék

4F1. táblázat: A nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedést meghatározó tényezők. Függő változó: a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés ténye (szemben minden más státussal)

Magyarázó változó*	B	Standard hiba	Wald-próba	Szabadság-fok	Szignifikancia	Exp(B)
arany	-0,014	0,006	5,732	1	0,017	0,986
isk			9,076	6	0,169	
isk(1)	0,056	0,508	0,012	1	0,912	1,058
isk(2)	0,178	0,493	0,131	1	0,717	1,195
isk(3)	0,054	0,520	0,011	1	0,918	1,055
isk(4)	0,435	0,506	0,741	1	0,389	1,545
isk(5)	0,163	0,585	0,077	1	0,781	1,176
isk(6)	0,863	0,536	2,592	1	0,107	2,371
fejlett			4,971	4	0,290	
fejlett(1)	-0,363	0,265	1,876	1	0,171	0,696
fejlett(2)	0,270	0,294	0,841	1	0,359	1,310
fejlett(3)	-0,231	0,303	0,582	1	0,445	0,794
fejlett(4)	-0,130	0,301	0,186	1	0,666	0,878
statusz4			120,148	3	0,000	
statusz4(képzés)	0,597	0,213	7,852	1	0,005	1,817
statusz4(bértám)	3,008	0,390	59,402	1	0,000	20,243
statusz4(közfoglal)	-1,324	0,336	15,517	1	0,000	0,266
korcsopo			5,833	4	0,212	
korcsopo(1)	-0,335	0,276	1,481	1	0,224	0,715
korcsopo(2)	-0,396	0,311	1,619	1	0,203	0,673
korcsopo(3)	-0,656	0,331	3,925	1	0,048	0,519
korcsopo(4)	-0,946	0,439	4,651	1	0,031	0,388
lakhelyb			2,275	2	0,321	
lakhelyb(1)	0,460	0,308	2,223	1	0,136	1,583
lakhelyb(2)	0,416	0,319	1,709	1	0,191	1,516
nem	0,229	0,175	1,709	1	0,191	1,257

Magyarázó változó*	B	Standard hiba	Wald-próba	Szabadság-fok	Szignifikancia	Exp(B)
d4(csalall)			12,508	8	0,130	
d4(1)	0,220	1,186	0,034	1	0,853	1,246
d4(2)	0,083	1,202	0,005	1	0,945	1,087
d4(3)	0,750	1,164	0,415	1	0,519	2,116
d4(4)	1,329	1,246	1,137	1	0,286	3,776
d4(5)	0,232	1,409	0,027	1	0,869	1,261
d4(6)	0,250	1,182	0,045	1	0,833	1,284
d4(7)	-0,105	1,266	0,007	1	0,934	0,901
d4(8)	0,109	1,278	0,007	1	0,932	1,116
u10 (roma-e)			1,650	2	0,438	
u10(1)	0,175	0,332	0,277	1	0,599	1,191
u10(2)	-0,353	0,533	0,437	1	0,509	0,703
nyiltm(1)	-0,522	0,312	2,793	1	0,095	0,593
támogfog(1)	-0,355	0,428	0,686	1	0,407	0,701
mnkenelk(1)	0,436	0,314	1,925	1	0,165	1,547
mnkellat(1)	0,127	0,273	0,216	1	0,642	1,135
gyes(1)	0,890	0,825	1,165	1	0,280	2,435
Konstans	-3,111	1,886	2,720	1	0,099	0,045

* A bevont magyarázó változók:

arany: a munkanélküliségben töltött idő munkaéletúton belüli aránya;

isk(.): a válaszadó iskolai végzettsége; a kistérség fejlettsége;

statusz4(.): a válaszadó státusa a beavatkozási időszakban (képzés, bértámogatás, közfoglalkoztatás);

korcsopo(.): a kérdezett melyik korcsoportba tartozik;

lakhelyb(.): a kérdezett lakóhelyének típusa;

nem: a kérdezett neme;

d4 (csalall)(.): a kérdezett családi állapota;

u10(.): a kérdezett roma-e;

nyiltm(1): a munkaerő piaci státus a megfigyelési időszak kezdetén: nyílt munkaerő-piacról érkezett-e;

támogfog(1): a munkaerő piaci státus a megfigyelési időszak kezdetén: támogatott foglalkoztatásból érkezett-e;

mnkenelk(1): a munkaerő piaci státus a megfigyelési időszak kezdetén: munkanélküli volt-ellátás nélkül;

mnkellat(1): a munkaerő piaci státus a megfigyelési időszak kezdetén: munkanélküli volt-e ellátással;

gyes(1): a munkaerő piaci státus a megfigyelési időszak kezdetén: gyes-en/gyed-en volt-e.

5. A KÖZCÉLÚ FOGLALKOZTATÁS KIBŐVÜLÉSÉNEK HATÁSA A TARTÓS MUNKANÉLKÜLISÉGRE

KÖLLŐ JÁNOS & SCHARLE ÁGOTA

A 2009-ben elindított *Út a munkához* program deklarált célja a leghátrányosabb helyzetű kistételepüléseken élő, alacsony iskolai végzettségű munkanélküliek jövedelemhez juttatása és visszavezetése a nyílt munkaerőpiacra, vagyis a tartósan munkanélküliek munkára ösztönzése és foglalkoztathatóságának javítása volt. Ez a tanulmány azt vizsgálja, hogyan hatott a közcélú foglalkoztatás kibővülése a tartós munkanélküliek foglalkoztatási esélyeire a program beindulása előtt. Mint látni fogjuk, a program gyakorlatilag az addigi közfoglalkoztatási programok kibővítésének tekinthető, a résztvevőkre gyakorolt hatást tekintve tehát ugyanolyan hatásokat várhatunk az *Út a munkához* programtól, mint amelyeket itt kimutatunk.

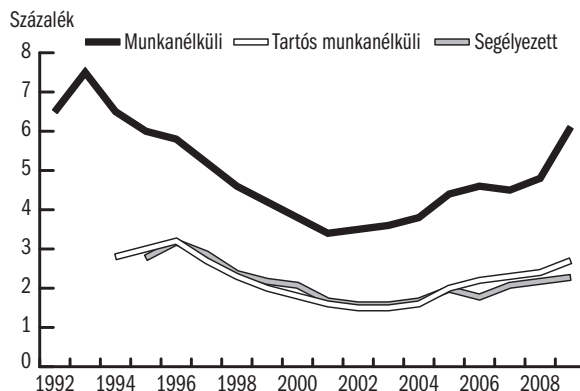
A munkapiaci és intézményi háttér felvázolása után a tanulmány bemutatja a közfoglalkoztatás alakulását a 2000-es években, és megismerteti az *Út a munkához* programmal. Kitér arra, hogy a közcélú munka többletforrásait mely munkavállalói csoportoknak szánták (céلزottság), és a tartós munkanélküliek, illetve a települési önkormányzatok – és ezen belül a hátrányos helyzetű kistérségek – mekkora körét érték el (igénybevétel). Külön fejezetben tárgyaljuk a közfoglalkoztatási programok hazai tapasztalatait. Az utolsó fejezet tartalmazza a tanulmány központi kérdését, a 2003–2008 közötti közfoglalkoztatási programok hatásának vizsgálatát. Az elemzés elsősorban adminisztratív adatokra támaszkodik, és települések szerint vizsgálja a közfoglalkoztatás kiterjedtségének hatását a hosszú távú munkanélküliség alakulásában. Írásunk a Budapest Intézet és a Hétfa Elemző Központ kutatási jelentésének (*Budapest Intézet, 2011*) témánk szempontjából jelentősen lerövidített változata.

Munkapiaci és intézményi háttér

A rendszerváltás első éveiben gyorsan tömeges méretet öltött a tartós munkanélküliség. A tartós munkanélküliek aránya az aktív korú népességben belül az 1990-es évek közepén meghaladta a 3 százalékot, és az összes munkanélküli több mint fele egy éven túl nem talált állást. 2001-ig mind a rövid, mind a hosszú távú munkanélküliek száma csökkent, majd újbóli növekedésnek indult. A relatív arányok a 2008-ban mélyülni kezdett válságig nem változtak, azóta a rövid távú munkanélküliek súlya valamenyest növekedett. A tartós munkanélküliek aránya (az ak-

tív korú népességhez képest) ugyanakkor 2009-re újra megközelítette a 3 százalékot (5.1. ábra).

5.1. ábra: Munkanélküliség és segélyezés
(aktív korú népesség arányában, százalék)



Forrás: *Munkaerőpiaci Tükör* 2010: 5.6. és 5.7. táblázat a munkanélküli-regiszter alapján, októberi létszámok.

A tartós munkanélküliek többsége a képzetlen és idősebb munkavállalók, valamint a leépülő tömegközlekedés miatt megközelíthetetlené váló településeken élők köréből került és kerül ki (Galasi-Nagy, 1999, Köllő, 2009). A tartósan alacsony foglalkoztatási szint nyilvánvalóan több okra vezethető vissza – hozzájárulhatott az örökölt gazdasági szerkezet, a rendszerváltás, a külső dekonjunktrúra, a demográfiai folyamatok és a kormányzati politika is. A 2008-ban kezdődött globális válság átmenetileg tovább rontotta a helyzetet – az alacsony foglalkoztatás azonban inkább belső és jóval korábban kezdődött folyamatokra vezethető vissza.

Az nem meglepő, hogy a rendszerváltás elején hirtelen átalakuló gazdaság nem kínált munkát a képzetlen munkaerő tömegeinek. A tartóssá váló munkanélküliség azonban már nem a piacgazdaság velejárója, ezt sokkal inkább a közép-kelet-európai gazdaságok sajátosságai magyarázzák. Az egyik ok minden valószínűség szerint a gyenge oktatás (közoktatás és szakképzés), ami felelős a munkavállalók alacsony alkalmazkodási képességéért (Commander-Köllő, 2008, Kézdi-Köllő-Varga, 2008). Két további fontos ok a kis- és családi vállalkozások hiánya, illetve a bővülésüket akadályozó kiterjedt bürokrácia. Nyugat-Európában a képzetlenek közel olyan arányban dolgoznak, mint a diplomások, de jellemzően a kisvállalkozások adnak nekik munkát. Ezt a szocialista gazdaságokban leépített szektort nem lehetett egyik napról a másikra újraépíteni – még a hazatérő emigránsok tőkéjéből gyorsan növekvő lengyel kis- és közép-vállalati szektor sem éri el a hasonló fejlettségű dél-amerikai országokban megfigyelt méreteket (Maloney, 2004). A hazai szabályozási környe-

zet pedig egyáltalán nem segíti a kisvállalkozások bővülésének amúgy is nehéz és hosszú folyamatát.

A stagnáló foglalkoztatáshoz a munkaerő-keresletet és -kínálatot közvetlenül érintő gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai döntések is hozzájárultak. A munkaerőpiacon rossz egyensúly alakult ki, amit egymást erősítő kölcsönhatásokkal rögzít az alacsony foglalkoztatás, a jóléti ellátások, a magas adók és az alacsony adóbevételek. A rendszerváltás elején választott feszültségnyhító, bőkezű jóléti politika következtében a munkaképes korú lakosság közel negyedének ma is valamilyen jóléti ellátás biztosítja a megélhetését, az ellátottak többsége inaktív, és legtöbbjük hosszú időre vagy véglegesen kikerül a munkaerőpiacról (*Cseres-Gergely–Scharle, 2007*). A minimálbér 2001–2002. évi emelésének utólagos hatásvizsgálatai szerint a kínálat emelkedésére nem volt érdemi hatása, a munkaintenzív ágazatokban azonban egyértelműen csökkentette a foglalkoztatást (*Benedek és szerzőtársai 2006, Kertesi–Köllő 2004*). Néhány területen nem a túlzott állami beavatkozás, hanem inkább a tétlenség emel további akadályokat a foglalkoztatás elé: ide sorolható a nemi és etnikai diszkrimináció elleni fellépés határozatlansága és az egészségromlást megelőző népegészségügyi intézkedések halogatása. Végül, a rendelkezésre álló szórványos adatok és empirikus vizsgálatok szerint a munkanélküliség csökkentését célzó aktív és passzív munkaerőpiaci programok sem bizonyultak eredményesnek a foglalkoztatás növelésében (*Bódis és szerzőtársai 2005, Bódis–Nagy, 2008, Cseres-Gergely–Scharle, 2010, Fazekas, 2001, Csák, 2007, Nagy, 2008*).

A munkanélküli-ellátórendszer az elmúlt húsz évben számos változáson ment keresztül, mind a biztosítási alapú és korlátozott ideig folyósított munkanélküli-segélyt, mind a hosszabb távú munkanélkülieket támogató szociális alapú segélyeket illetően (erről bővebben lásd *Budapest Intézet, 2011, valamint Duman–Scharle, 2010*). A munkanélkülieket támogató segélyek folyósításának számos feltétele van szinte minden országban, így Magyarországon is. A tartós munkanélkülieket támogató rendszeres szociális segély feltételeiben 2000-ben vezették be, hogy a kérelmezőknek legalább harminc napnyi közfoglalkoztatás után folyósítható csak a segély, kivéve, ha sem az ezzel megbízott önkormányzat, sem a munkaügyi kirendeltség nem tudja megszervezni a munkavégzést. A segélyezett ezt követően is köteles együttműködni az önkormányzattal, illetve az általa erre kijelölt intézménnyel (leggyakrabban a családsegítő központtal, vagy a munkaügyi kirendeltséggel): regisztrálja magát, az előírt időpontokban felkeresi ügyintézőjét, a segély-jogosultságot érintő változásokat bejelenti, és részt vesz a munkavállalását elősegítő programokban.

A 2000-es reform a közcélú és a közhasznú munka esetében is kibővítette a közfoglalkoztatás keretében végezhető feladatok körét és központi forrást biztosított a közcélú munkák finanszírozására. Az új szabállyal

a „segély helyett munkát elv” érvényesítését célozta az akkori kormány. Bevezetésétől a potyautasok hatékonyabb kiszűrését és a tartós munkanélküliség csökkenését várták (Fazekas 2001, Duman–Scharle, 2011). A jelen tanulmány tárgyát képező Út a munkához program sem céljában, sem alapelemeit tekintve nem tért el lényegesen ettől a 2000-ben kialakított rendszertől; elsősorban a közfoglalkoztatásra biztosított központi költségvetési források nagymértékű és gyors bővítése jelentett változást.

Az Út a munkához program

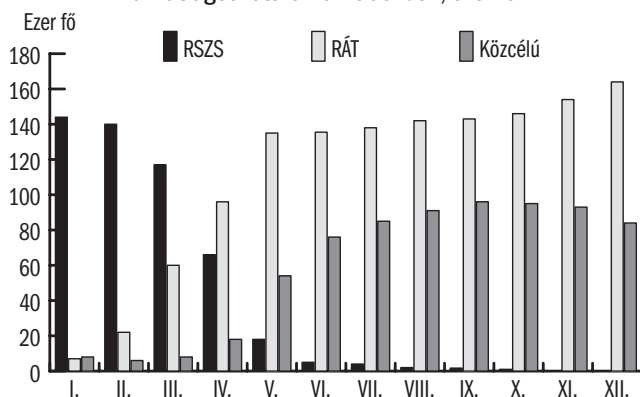
Az Út a munkához program 2008-ban a kormány javaslatára került a parlament elé. A bevezetését megelőző kormányzati nyilatkozatok szerint a program elsődlegesen a segélyezettek munkaerőpiaci pozíciójának javítását, a segélyezés munka ellen ösztönző hatásának mérséklését és ezáltal a foglalkoztatás növelését célozta (Szűcs, 2009). Ennek érdekében kívánta állami munkahelyek teremtésével bővíteni a tartós munkanélküliek munkalehetőségeit, illetve erősíteni a szociális és munkaügyi szolgáltatások együttműködését. A kormányzat a program bevezetésétől további hatásokat is remélt. Ezek között szerepelt az aktív korú segélyezettek számának csökkenése, a kirendeltségek időfelhasználási hatékonyságának növekedése, az önkormányzatok, a családsegítők és az állami foglalkoztatási szolgálat közötti feladatmegosztás hatékonyságának a növekedése, valamint az, hogy a program hatására álláskeresőik között megnő a valóban munkára kész és képes egyének aránya, célzottabbá válik a munkaerőpiaci támogatások felhasználása, és javul a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élők relatív foglalkoztatási helyzete.

Az Út a munkához programot két szakaszban vezették be 2009-ben. Az addig rendszeres szociális segélyben (rszs) részesülőket két, munkavégzésre alkalmas és nem alkalmas csoportra osztották, az első csoport ezután vagy közcélú munkát végez, vagy rendelkezésre állási támogatást (rát) kap. A központi kormányzat közcélú foglalkoztatásra a korábbinál jóval nagyobb forráskeretet biztosított az önkormányzatoknak. A finanszírozással is igyekezett őket arra ösztönözni hogy ezt kihasználják: a közcélú munka esetében 95 százalékos, a rendelkezésre állási támogatás esetében csak 80 százalékos a központi támogatás (a korábbi 90 százalék helyett). A rendelkezésre állási támogatás fix összegű, és valamivel kisebb, mint az addigi rendszeres szociális segély átlaga volt, ez a szabály azonban csak 2010 januárjától lépett életbe be, azaz 2009-ben még minden jogosult a korábbi rendszeres szociális segélyt kapta (Csoba, 2010a és Frey, 2010).

Az Út a munkához program annyiban szűkítette az önkormányzatok lehetőségeit, hogy míg korábban a tartós munkanélküliek tág körét lehetett közcélú munkában alkalmazni, a program ezt a rendelkezésre állási támogatásra jogosultakra korlátozta. Ugyanakkor nőtt a felhasználha-

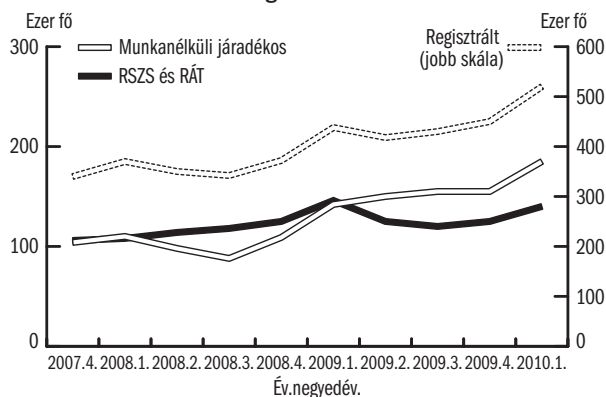
tó keret. Korábban a kormányzat által évente meghatározott keretet az önkormányzatokat felügyelő tárca osztotta el az év elején jelzett igények alapján, az Út a munkához program viszont normatív alapú utófinanszírozással működött. Ez azt jelentette, hogy a hónap folyamán a közcélú munkásoknak kifizetett és bejelentett bérnek és a járulékoknak 95 százalékát a Magyar Államkincstár mérlegelés nélkül megtérítette az önkormányzatoknak (a munkáltatói járulékra 50 százalékos kedvezmény járt). A kapcsolódó programelemekről és az irányítás részleteiről lásd *Budapest Intézet* (2011). Az Út a munkához program 2009. évi felfutását az 5.2. ábra szemlélteti. Az ábrán jól látható, hogy a résztvevők összlétszáma jelentősen megnőtt az év folyamán.

5.2. ábra: Az Út a munkához program bevezetése – rendszeres szociális segély, rendelkezésre állási támogatás és közcélú munkát végzők havi átlagos létszáma 2009-ben, ezer fő



Forrás: Rendszeres szociális segélyben (rszs) és rendelkezésre állási támogatásban (rát) részesülők: *Foglalkoztatási Hivatal* (zárónapi létszámok); közcélú foglalkoztatás: *Nemzeti Erőforrás Minisztérium*.

5.3. ábra: Munkanélküli-ellátásban részesülők és közfoglalkoztatottak átlagos létszáma

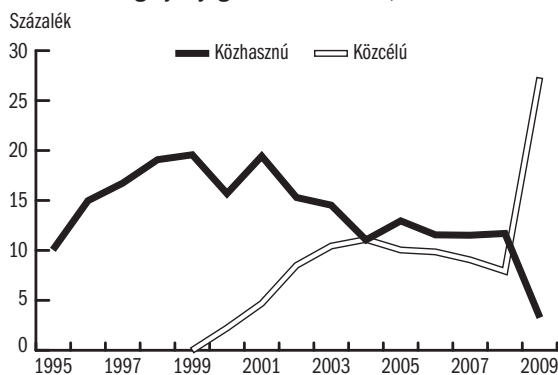


Forrás: Saját számítás a KSH *munkaerő-felmérése* alapján.

Az 5.3. ábra bemutatja, hogy a regisztrált munkanélküliek létszáma az Út a munkához program indítását megelőző időszakban még nem mutatott egyértelműen emelkedő tendenciát: csak a globális válsággal kezdett nőni a járadékos és a regisztrált munkanélküliek száma. A tartós munkanélküliek ellátásaiban részesülők száma viszont már 2008 folyamán is növekedést mutatott.

Az elérhető adminisztratív adatok szerint a közhasznú és közcélú foglalkoztatásban évi átlagban az Út a munkához program indítása előtti években 14–16 ezren dolgoztak, azaz mindkét programban az ellátott tartós munkanélküliek 10–12 százalékának (összesen tehát 20–22 százalékának) tudtak munkát biztosítani. Az Út a munkához program első évében a közcélú foglalkoztatottak éves átlagos létszáma 60 ezerre nőtt (míg a közhasznúné 5 ezerre esett vissza), ami a rendelkezésre állási támogatásra jogosultak létszámának 27 százaléka. A közhasznú munkásokkal együtt így az előző év másfélszeresére nőtt a munkába vontak aránya. Megjegyezzük, hogy a közfoglalkoztatás 2009. évi szintje csak abban a tekintetben kiugróan magas, hogy korábban az önkormányzatok számára sohasem biztosított ennyi forrást a költségvetés. A segélyre jogosultak arányában mért közfoglalkoztatási szint azonban már korábban, például 2003-ban is hasonlóan magasra emelkedett: akkor a segélyre (és közmunkára) jogosultak 15 százaléka volt közhasznú munkás és további 10 százaléka közcélú (5.4. ábra).

5.4. ábra: Közhasznú és közcélú foglalkoztatás aránya a segélyre jogosultak körében, 1996–2009



Forrás: A közhasznú munka esetében októberi átlagos létszám, *Munkapiaci tükröz* (2010, 5.13. táblázat), a közcélú esetében éves átlagos létszám *Fazekas* (2001), ÁSZ (2007) és *Magyar Államkincstár* adatközlése alapján, a 2001, 2007 saját becslés Magyar Államkincstár érintett létszámok alapján, 2008 saját számítás a Magyar Államkincstár kifizetésre jogosító napok település szintű adatai alapján. Mindkét adatsor a segélyre (jövedelemplótló támogatás, rendszeres szociális segély vagy rendelkezésre állási támogatásban) jogosultak októberi átlag létszámával (*Munkapiaci tükröz*, 2010, 5.13 táblázat) arányosítva: közcélúak aránya = közcélú/(közcélú + közhasznú + segélyre jogosultak), közhasznúak aránya = közhasznú/(közcélú + közhasznú + segélyre jogosultak).

Célzottság és az igénybevétel területi egyenlőtlenségei

A szabályozási háttér ismeretében azt várhatjuk, hogy az Út a munkához program célzottsága valószínűleg megfelelő, valóban a legrosszabb munkavállalási esélyű tartós munkanélkülieket éri el, de problémát jelenthet, ha az önkormányzatok a közfeladatok ellátására inkább képes, képzettebb közmunkások bevonása mellett döntenek, illetve ha a szervezési kapacitások hiánya miatt a munkalehetőségektől amúgy is távolabbi aprófalvakban élőket kevésbé sikerült bevonni. Az igénybevétel országos szinten igen magas, ám a decentralizált működtetési mód miatt nagyobb területi egyenlőtlenségek valószínűsíthetők.

Az 5.1. táblázat mutatja a közcélú foglalkoztatást működtető települések arányát 2003-tól 2009-ig. A központi támogatás 2000. évi elindítása után a felfutás néhány évet vett igénybe. Míg 2003-ban a települések kevesebb mint fele, 2005-re 85 százalékuk szervezett közmunka programot. Ez az arány 2008-ig alig változott, majd az Út a munkához program bevezetése után kismértékben tovább emelkedett. 2009-ben már szinte minden településen volt közcélú foglalkoztatás. Részletesebb elemzések azt mutatják, hogy azokon a településeken nőtt meg leginkább az igénybevétel, ahol magasabb volt a tartós munkanélküliség és ahol a közfoglalkoztatásnak korábban is volt hagyománya (*Budapest Intézet*, 2011). A fővárostól távolabbi területeken jobban nőtt a közcélú foglalkoztatásba vontak aránya, de ezen belül, a legeldugottabb kistelepüléseken kevésbé tudtak élni a bővülő források lehetőségével. A roma népesség arányától nem függ szignifikánsan az igénybevétel változása.

5.1. táblázat: Közcélú foglalkoztatást működtető települések aránya, 2003–2009

Település	2003	2005	2007	2008	2009
Falu 50 fő alatt	0,00	0,53	0,53	0,67	0,84
Falu 50–99	0,13	0,78	0,73	0,80	0,91
Falu 100–149	0,14	0,83	0,81	0,86	0,95
Falu 150–499	0,25	0,84	0,85	0,87	0,96
Falu 500–4999	0,44	0,88	0,87	0,88	0,97
Város/falu 5000–9999	0,71	0,89	0,92	0,92	0,97
Város 10 000–19 999	0,70	0,85	0,85	0,84	0,99
Város 20 000–49 999	0,71	0,98	0,90	0,98	1,00
Város 50 000 felett	0,90	0,95	1,00	1,00	1,00
Összes település	0,39	0,85	0,85	0,87	0,96

Forrás: Saját számítás *Magyar Államkincstár* és *Tstar* adatok alapján. Az 500 fősnél kisebb települések adják az összes település közel egyharmadát, az 500 és 5000 közöttiek pedig csaknem kétharmadát (népesség súlyok nélkül).

Az Út a munkához program célzottságát a Foglalkoztatási Hivatal (FH) egyéni adataiból képzett, havi bontású, kvázipanel adatbázis alapján vizsgáltuk meg részletesebben. Ez egy egyéni adatokból képzett adatbázis

egyének meghatározott csoportjaira vonatkozó megfigyelések idősorát jelenti; az „igazi” egyéni paneladatbázisok magukat az egyéneket követik időben, ám ilyen vizsgálatra az adatok nem adtak lehetőséget. Az itt követett csoportokat nem, iskolai végzettség és korcsoport alapján alakítottuk ki.

Az igénybevételt előrejelző regressziós modellünk azt vizsgálta, hogy a csoportokon belüli igénybevételi arányok hogyan függnek össze a csoportok különböző jellemzőivel, illetve a megfigyelés hónapjával. Az 5.2. táblázatban található eredmények alapján az Út a munkához program célzása egyéni szinten a terveknek megfelelő volt: nagyobb eséllyel kerültek be a kevésbé iskolázott álláskereső, míg az életkornak lényegében nem volt szignifikáns hatása. Egyetlen kivétel, hogy a 25 év alattiak bekerülési esélye szignifikánsan nagyobb, ami nem feltétlenül kedvező, amennyiben a közcélú foglalkoztatásban nem szereznek másutt is használható munkatapasztalatot, viszont kevesebb idejük és képzésük van a nyílt munkapiacra keresni állást.

5.2. táblázat: Belépés esélye közcélú munkára
(rendelkezésre állási támogatás FH-regisztere, 2009)

	Együttható	Standard hiba
Nyolc általánosnál alacsonyabb és 35 évesnél idősebb	-0,003	0,0023
Nyolc általánosnál alacsonyabb	0,002	0,0019
Nyolc általános	0,006***	0,0013
Alsó középfokú	0,005***	0,0011
Felső középfokú	0,002**	0,0010
Iskola nem ismert	-0,054***	0,0015
25 éves évesnél több	0,003**	0,0011
25-29 éves	0,001	0,0011
30-34 éves	0,000	0,0011
55 éves évesnél több	0,001	0,0011
Január-március	-0,002	0,0014
Május	0,063***	0,0017
Június	0,088***	0,0017
Július	0,050***	0,0017
Augusztus	0,053***	0,0017
Szeptember	0,065***	0,0017
Október	0,050***	0,0017
November	0,035***	0,0017
December	0,020***	0,0017
Konstans	-0,002	0,0015

Forrás: Saját számítás a *Foglalkoztatási Hivatal* adatai alapján.

A közfoglalkoztatási programok magyarországi tapasztalatai 2008-ig

Az aktív munkaerőpiaci eszközök hatásosságának nemzetközi tapasztalatait áttekintő tanulmányában *Kluve* (2010) megállapítja, hogy a közfoglalkoztatási programok ritkán hatásosak. A közfoglalkoztatás esetenként egyenesen hátráltatja a későbbi munkába állást, amennyiben a programnak nincs még annyi pozitív hatása sem, ami ellensúlyozni tudná azt, hogy egyébként álláskeresőre fordítható időt vesz el a munkanélküliektől.

A hazai aktív eszközök eredményességéről nem tudunk eleget. A hiteles hatásvizsgálatokat nagymértékben nehezítette, hogy a közfoglalkoztatásban szereplők speciális összetételű csoport, és ezért rendkívül nehéz megfelelő kontrollcsoportot találni a tényellentétes állapot mérésére (ennek fontosságáról lásd például a *Közelkép* 1. fejezetét), nem történtek kísérletek, és a rendelkezésre álló adatok szegényes volta miatt a nem kísérleti módon készült elemzések eredményei gyakran megkérdőjelezhetők. A következőkben mindezek ellenére bemutatjuk a 2008 előtti közmunkaprogramok hatását vizsgáló tanulmányok eredményeit. Ezek egyhangzóan sikertelennek mutatják a közfoglalkoztatást a résztvevők későbbi foglalkoztatási esélyeinek javítása szempontjából.

Több beszámoló a nyers elhelyezkedési arányok ismertetésére korlátozódik. Ezek az adatok informatívak, ám önmagukban nem teszik lehetővé, hogy a program tényleges hatását elkülönítsük a résztvevők összetételéből, illetve a környezeti adottságokból adódó különbségek hatásától. Az ÁFSZ monitoringvizsgálatai három hónappal a főbb programok befejezése után mérik az elhelyezkedettek arányát. A 2007-ben befejezett programok vizsgálata például a képzésekre közel 40 százalékos, a bértámogatásokra több mint 60 százalékos arányt mutatott (*ÁSZ*, 2007). *Frey* (2008) szerint a közfoglalkoztatási programok résztvevői közül a magas munkanélküliségű megyékben gyakorlatilag nulla (0,1–0,3 százalék), és a jobb helyzetű megyékben is mindössze 5 százalék körüli volt a nem támogatott állásban elhelyezkedők aránya 2001 és 2005 között. *Csoba* (2010a) számítása szerint 2009-ben a segélyezett tartós munkanélküliek 1,4 százaléka lépett ki elhelyezkedés miatt.

Galasi–Lázár–Nagy (1999) a szelekciós torzítást is figyelembe vevő kutatása szerint az átképzések hatása az elhelyezkedésre gyenge pozitív, a közhasznú munkáé pedig negatív. *Galasi–Lázár–Nagy* (2003) számításai szerint a közfoglalkoztatottak más aktív foglalkoztatáspolitikai programokban résztvevőkhöz képest kisebb eséllyel helyezkednek el, ez azonban részben a csoport összetételével magyarázható. *Fazekas* (2001) a közcélú munka bevezetésének első eredményeit vizsgálta 2001-ben felvett önkormányzati adatok, interjúk és adminisztratív adatok segítségével. Ered-

ményei szerint a közcélú foglalkoztatásban résztvevők száma elmaradt az előzetes várakozásoktól és nem növekedett a tartós munkanélküliek közül foglalkoztatásba lépők száma. A program mindazonáltal lehetőséget teremtett arra, hogy korábban munkanélküli ellátásra nem jogosult személyeknek is munkát biztosítsanak. *Fazekas* (2001) adatfelvétele szerint a 2000. május 1. és 2001. október 31. között a rendszeres szociális segélyezésbe belépők 11,4 százaléka ezen az alapon került be.

Az Állami Számvevőszék két alkalommal, 2002-ben és 2007-ben vizsgálta a közfoglalkoztatásra fordított kiadások hasznosulását, helyszíni szemlék és a munkanélküli regiszter adatai alapján. 2002-ben a megítélt támogatások 18 százalékát ellenőrizték. Következtetések szerint a különféle közfoglalkoztatási formák nem működtek összehangoltan, és hatékonyságuk is igen kérdéses volt. Az elsődleges munkapiacra visszavezető foglalkoztatási tervek nem voltak jellemzőek, az önkormányzatok rövidtávú anyagi érdekei és munkaerő-szükséglete játszott döntő szerepet. Az igénylések elbírálásában nem volt szempont a hatékonyság, lényegében minden igényt elfogadtak, amíg a keret tartott. A második, 2007-es jelentés a 2003 és 2006 között végzett helyszíni ellenőrzések mellett egy lakossági kérdőíves felmérésre is támaszkodott, amely a közfoglalkoztatás eredményeiről szólt. Ez a vizsgálat, amellet, hogy továbbra is érvényesnek találta a korábbi következtetéseit, hiányosságokat tárt fel az önkormányzatok vállalásainak (továbbfoglalkoztatás, oktatás) ellenőrzésében, és megállapította, hogy a programokban résztvevők foglalkoztatás esélyei nem javultak számottevően. A kérdőíves felmérés szerint ugyanakkor a közmunka társadalmilag elfogadott, és a végzett munkát is hasznosnak találta a válaszadók többsége.

Bódis–Nagy (2008) egy 2007 nyarán végzett felmérése szerint a segélyezési gyakorlat települések közti eltérései később is fennmaradtak. A felmérésben 44 település önkormányzatánál és a helyi munkaügyi kirendeltségeken vizsgálták az indokoltági feltételek ellenőrzését és a közfoglalkoztatás felajánlását. A vizsgált települések négyötödében az önkormányzat a területileg illetékes munkaügyi kirendeltségre bízta az együttműködés ellenőrzését, a többi esetben jellemzően az önkormányzat családsegítő intézménye kapta meg a feladatot. Általában ekkor is előírták, hogy a kirendeltségekkel is együtt kell működnie a segélyezettnek. Ez a vizsgálat a néhány korábbi esettanulmányhoz hasonlóan arra utal, hogy ösztönzők és szakmai ellenőrzés hiányában az eljárásrendek alkalmazása nagyon egyenetlen: a segélyező szervek a saját belátásuk, jogi és szociális érzékük, és a helyi érdekviszonyok szerint döntenek el, hogy milyen együttműködést követelnek meg és hogyan alkalmazzák a szankciókat (*Bódis–Nagy*, 2008, *Szalai*, 2004–2005).

Firle–Szabó (2007) a KSH munkaerő-felmérés 2001–2004 közötti egyéni szintű paneladatai alapján vizsgálta a segélyezettek és a közfoglalkoz-

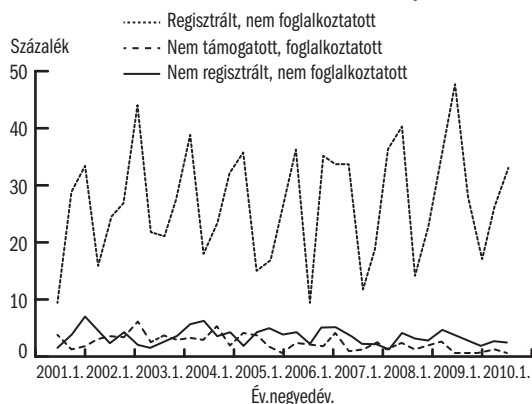
tatottak elhelyezkedési esélyeit. Eredményeik alapján az azonos korú, iskolázottságú és családi helyzetű munkanélküliekkel összehasonlítva a közfoglalkoztatotti programban részt vevő munkanélküliek 6–9 százalékkal kisebb eséllyel állnak (nem támogatott) munkába a következő negyedévben. Ez ideig e tanulmány az egyetlen, nagymintás felvételtől származó, hazai adatokon készült egyéni szintű becslés a közfoglalkoztatás hatására. A többi bemutatott hatásvizsgálathoz hasonlóan *Firle–Szabó* (2007) eredménye is informatívabb a kilépési esélyek egyszerű összehasonlításánál, de nem feltétlenül mutatja a program valós hatását, hiszen a hiteles nem kísérleti hatásvizsgálatoknak jóval részletesebb adatokra kell kontrollálniuk (például hosszú munkapiaci történet).

A közfoglalkoztatás hatása a foglalkoztatási esélyekre – településszintű elemzés

A nemzetközi tapasztalatok és az eddigi magyarországi eredmények alapján azt várhatjuk, a közfoglalkoztatás rövid távon nem járul hozzá a tartós munkanélküliség csökkenéséhez. A hosszabb távú hatások is kérdésesek, ezeket azonban az eltelt idő rövidsége miatt ez a tanulmány nem tudja vizsgálni.

A településszintű elemzés előtt érdemes megvizsgálni az országos arányokat. A KSH munkaerő-felmérésének adatai szerint a támogatott foglalkoztatásban (közcélu, közhasznú, közmunka) rövid határidejű szerződéssel dolgozók közül az egyes negyedévek között nagyon kevesen – a támogatottak 1–5 százaléka – helyezkednek el nem támogatott állásban (5.5. ábra). Az adott negyedévben támogatott foglalkoztatásban dolgozók 20–40 százaléka a következő negyedévben (ismét) regisztrált munkanélküli lesz.

5.5. ábra: Kiáramlás aránya a támogatott foglalkoztatásból
célstátus szerint a bázisidőszaki állományhoz mérten



Megjegyzés: Az áramlások állomány-áramlással konzisztensek, nem tartalmazzák a korcsoportos és „egyéb” belépőket.

Forrás: *Cseres-Gergely Zsombor* számításai a KSH munkaerő-felmérése alapján (Buda-pest Intézet, 2011).

Vizsgálatunk a 2003 és 2008 közötti közfoglalkoztatási programok hatását településszintű elemzés segítségével méri. Az elemzés arra a kérdésre keres választ, hogy a tartós munkanélküliség jobban csökken-e (kevésbé nő-e) azokon a településeken, ahol a tartós munkanélkülieket támogató közfoglalkoztatás nagyobb mértékben növekedett (a munkanélküliek számához képest), mint azokon a településeken, ahol a közfoglalkoztatás nem, vagy csak kisebb mértékben bővült. Ha a közfoglalkoztatás valóban növeli a résztvevők foglalkoztatási esélyeit, akkor negatív összefüggést kellene tapasztalnunk, vagyis azt, hogy a közfoglalkoztatás kibővítése idővel a tartós munkanélküliség csökkenésével jár.

A foglalkoztatáspolitikai hatásvizsgálatok általában a résztvevők program utáni foglalkoztatási esélyeit hasonlítják össze a tényellentétes foglalkoztatási esélyekkel, vagyis azokkal a foglalkoztatási esélyekkel, amelyek a program hiányában jellemezték volna őket. A tényellentétes állapotot általában megfelelően kiválasztott kontrollcsoport segítségével mérik. Az összehasonlítás tipikusan a részt vevő egyének és a kontrollcsoport egyénei között történik. Esetünkben a közfoglalkoztatás hatásának méréséhez a programban részt vevő egyének hosszú távú foglalkoztatási esélyeit kellene összehasonlítani olyan hosszú távú munkanélküliek foglalkoztatási esélyeivel, akik nem vettek részt a programban, de egyébként minden tekintetben hasonlóak a résztvevőkhöz. Megfelelő mintanagysághoz és a részvétel pontosabb méréséhez a Foglalkoztatási Hivatal nyilvántartásából kellene a résztvevőket és a kontrollcsoportot leválogatni. Az elemzés idejére azonban nem volt lehetőség az egyéni adatok beszerzésére, az egyéni adatok mérési problémáinak kezelése pedig további nehézségeket támasztott volna. Mindezek miatt választottuk az az egyéni elemzés helyett a településszintű vizsgálatot.

A munkanélküliségi adatok a Foglalkoztatási Hivatal központi nyilvántartásából, a programban való részvételi adatok pedig Magyar Államkincstár közcélú foglalkoztatási adatbázisából származnak. Az elemzés felhasználta a KSH munkaerő-felmérésének adatait és a KSH (az MTA KTI által kibővített) településszintű adatbázisát is. A településszintű becslések az ezekből felépített paneladatbázison készültek, amelyeknek egyes megfigyelése Magyarország településeinek különböző évi adatai. Az elemzéshez szükséges valamennyi adat 2003 és 2008 között áll rendelkezésre, ezért erre az időszakra vonatkoznak a becslések.

A paneladatokat felhasználva panelregressziók segítségével becsültük meg a közfoglalkoztatás és a hosszú távú munkanélküliség alakulása közötti összefüggéseket. Az első típusú regresszió a szinteket vizsgált a település és év fix hatásokkal, a második típusú regresszió az évről évre történő változásokat elemezte. Képletben a kéttípusú regresszió a következő:

$$LU_{it} = \beta KF_{it} + \alpha SU_{i,t-1} + \gamma X_{it} + c_i + d_t + u_{it}$$

$$\Delta LU_{it} = \beta \Delta KF_{it} + \alpha \Delta SU_{i,t-1} + \gamma \Delta X_{it} + \Delta d_t + v_{it},$$

ahol:

i a település,

t a megfigyelés éve,

LU a hosszú távú munkanélküliek aránya az aktív korú népességben belül,

SU a rövid távú munkanélküliek aránya az aktív korú népességben belül.

KF a közfoglalkoztatásban részt vevők aránya a közfoglalkoztatottak és a szociális segélyezettek együttes számához viszonyítva,

X a településintézi kontrollváltozók vektora,

c_i a település fix hatása,

d_t az év fix hatása,

u_{it} a településeken belül időben változó nem megfigyelt heterogenitás,

v_{it} pedig ennek megfelelője a differenciában felírt egyenletben.

Mind u_{it} , mind v_{it} lehet autokorrelált, ezért az alapmodellekben klaszterezett standard hibákat becsültünk, és mindegyik becslést megisméltük az alaposabb általánosított legkisebb négyzetek (GLS) módszerével is, amely az autokorrelációt a paramébecsléskor is figyelembe veszi. Mindkét típusú egyenletet oly módon is megbecsültük, hogy a jobb oldalon az közfoglalkoztatás azonos idejű aránya (KF_{it}) helyett annak késleltetett értéke szerepelt (KF_{it-1}).

Számításainkban a hosszú távú munkanélküliek aránya a következő: egy aktív korú lakosra jutó 180 nappal régebben regisztrált munkanélküliek és a közcélú munkások együttes állománya, a rövid távú munkanélküliek aránya pedig az egy aktív korú lakosra jutó 180 nappal nem régebben regisztrált munkanélküliek és a közcélú munkások együttes állománya. A közfoglalkoztatottak aránya a közcélú munkások állománya a rendszeres szociális segélyben (jövedelempótló támogatásban) részesülők és a közcélú munkások együttes állományára vetítve.

Ezek a regressziós egyenletek tekinthetők a különbségek különbsége (*difference in differences, DiD*) módszere változatainak is. A települések hosszú távú munkanélküli-rátáit hasonlítjuk össze a közfoglalkoztatás kibővülése mentén. Amíg azonban a DiD modellekben van egy program bevezetése előtti és egy azutáni állapot, itt az összehasonlítás a közfoglalkoztatás bővülése által különbözőképpen érintett településekre vonatkozik. Az összehasonlítás ezért folytonos, mert a részvételi arányok évről évre megfigyelt változásán alapul.

Az együtthatóbecslést tartalmazó regressziós táblát az 5.3. táblázat mutatja be. Az eredmények egybehangzóan mutatják, hogy a közcélú foglalkoztatás nem csökkenti a tartós munkanélküliséget, sőt, rövid távon inkább kismértékben tovább növeli azt. A rövid távú összefüggéseket be-

csülő egyenletek eredményei alapján, ha egy településen a közfoglalkoztatottak aránya 1 százalékkal emelkedik az összes munkanélküli között, akkor ugyanabban az évben a hosszú távú munkanélküliek aránya is növekszik az aktív korú népességen belül, körülbelül 0,016 százalékponttal. A késleltetett hatásokat becsülő modellek eredményei ellentmondásosabbak, a specifikációtól függően az együttható nem szignifikáns (tehát nulla), pozitív vagy negatív. Minthogy azonban mindegyik együttható nagyon kicsi, az eredmények alapján elmondhatjuk, hogy a közfoglalkoztatottak arányának emelkedése a rákövetkező évben sem vezet a hosszú távú munkanélküliek arányának értékelhető méretű csökkenéséhez.

5.3. táblázat: Közcéli munka és tartós munkanélküliség Magyarország településein, regressziós becslések (2002–2008)

	Szintben becsült egyenlet		Differenciában becsült egyenlet	
Alapmodell				
A közfoglalkoztatásra vonatkozó adat	adott évi	előző évi	adott évi	előző évi
Közfoglalkoztatás ^a	0,0098*** (0,0018)	0,0045** (0,0022)	0,0186*** (0,0021)	-0,0060** (0,0025)
Rövid távú munkanélküliség az előző évben ^b	0,1217*** (0,0098)	0,1252*** (0,0116)	0,2157*** (0,0097)	0,2167*** (0,0115)
Lakónépesség	-0,0027*** (0,0010)	-0,0025** (0,0012)	-0,0004 (0,0018)	-0,0009 (0,0026)
Évhatások ^c				
2003	-0,0214*** (0,0006)			
2004	-0,0136*** (0,0006)	-0,0135*** (0,0006)	0,0062*** (0,0008)	
2005	-0,0127*** (0,0006)	-0,0132*** (0,0006)	-0,0006 (0,0008)	-0,0017** (0,0008)
2006	-0,0135*** (0,0006)	-0,0141*** (0,0006)	-0,0016* (0,0008)	-0,0026*** (0,0008)
2007	-0,0009 (0,0006)	-0,0012** (0,0006)	0,0121*** (0,0008)	0,0115*** (0,0008)
Települési fix hatások	igen	igen	igen	igen
Konstans	0,0850*** (0,0035)	0,0877*** (0,0042)	0,0011*** (0,0006)	0,0012** (0,0006)
Autokorreláció	-	-	-	-
Megfigyelések száma	16 110	12 726	12 709	9710
Települések száma	2994	2878	2871	2703
Évek száma	6	5	5	4
F-próba	252,12	160,41	140,27	118,23
Szignifikancia	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
R ²	0,13	0,10	0,09	0,09

	Szintben becsült egyenlet		Differenciában becsült egyenlet	
Az autokorrelációt figyelembe vevő modell				
A közfoglalkoztatásra vonatkozó adat	adott évi	előző évi	adott évi	előző évi
Közfoglalkoztatás ^a	0,0170*** (0,0021)	0,0028 (0,0026)	0,0160*** (0,0026)	-0,0043 (0,0033)
Rövid távú munkanélküliség az előző évben ^b	0,1834*** (0,0101)	0,1842*** (0,0121)	0,2335*** (0,0113)	0,2602*** (0,0143)
Lakónépesség	-0,0003 (0,0008)	-0,0007 (0,0010)	-0,0009 (0,0029)	-0,0004 (0,0031)
Évhatások ^c				
2004	-0,0061*** (0,0005)			
2005	-0,0104*** (0,0006)	-0,0095*** (0,0006)	-0,0023*** (0,0008)	
2006	-0,0127*** (0,0006)	-0,0133*** (0,0006)	-0,0020** (0,0009)	-0,0021** (0,0008)
2007	-0,0004 (0,0005)	-0,0009* (0,0005)	0,0122*** (0,0008)	0,0118*** (0,0008)
Települési fix hatások	igen	igen	igen	igen
Konstans	0,0733*** (0,0019)	0,0795*** (0,0025)	0,0009* (0,0005)	0,0010* (0,0006)
Autokorreláció	0,3787	0,3412	-0,1313	-0,1099
Megfigyelések száma	13 116	9848	9838	7007
Települések száma	2907	2732	2730	2486
Évek száma	5	4	4	3
F-próba	141,87	149,98	138,01	125,98
Szignifikancia	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

^a Közfoglalkoztatottak a közfoglalkoztatottak és szociális segélyezettek együttes létszámának arányában.

^b Egy évnél rövidebb ideje regisztrált munkanélküliek aránya az aktív korú népességben belül.

^c Referencia: 2008.

Függő változó: egy évnél régebben regisztrált munkanélküliek aránya az aktív korú népességben belül

Zárójelben a standard hibák. * 10 százalékos szinten, ** 5 százalékos szinten, *** 1 százalékos szinten szignifikáns.

Következtetések

Az eredmények arra utalnak, hogy az Út a munkához program valóban a legrosszabb munkavállalási esélyű tartós munkanélkülieket érte el. Bár előfordult, a célzást nem rontotta érdemben az önkormányzatok abbéli igyekezete, hogy az Út a munkához program révén próbálják kompenzálni más forrásaik jelentős csökkenését – ezt jelezte volna

a közfeladatok ellátására inkább képes, képzettebb közmunkások nagyobb arányú bevonása.

Az Út a munkához program igénybevétele nagy volt, és jelentősen nőtt 2009-ben. A bevezetés évében a települések szinte mindegyike és a jogosult tartós munkanélküliek több mint negyede hosszabb-rövidebb ideig részt vett a közcélú foglalkoztatásban. A program tervezettnél is gyorsabb bővülésének közvetlen oka a felülről nyitott keret és a tartalmi ellenőrzés csaknem teljes hiánya lehetett. A települések tág határok között és előnyös feltételekkel használhatták az Út a munkához program többletforrását a közszolgáltatások bővítésére vagy a bérterhek kiváltására is, és nem volt olyan beépített automatikus korlát, ami akár a fiskális takarékoság akár más foglalkoztatáspolitikai célok forrásigényének biztosítása érdekében gátat szabott volna a lehívott költségvetési támogatás növekedésének.

Az Út a munkához program hatásának elemzésére még várni kell, ám nagy valószínűséggel ugyanolyan lesz, mint a megelőző évek közfoglalkoztatási programjainak a hatása. Az irodalom és településszintű adatokon végzett saját számításaink alapján egyértelmű, hogy a hazai közfoglalkoztatási programok nem vezettek a hosszú távú munkanélküliség csökkenéséhez. Nyilvánvalónak tűnik, hogy a közfoglalkoztatási programok nem javítják a résztvevők foglalkoztatási esélyeit. Mindezek alapján igen kétséges, hogy az Út a munkához program hogyan érhetné el elsődlegesen hangoztatott célját, a segélyezettek munkaerőpiaci pozíciójának javítását és ezáltal a foglalkoztatás növelését.

6. EGY KOMPLEX MUNKAERŐPIACI PROGRAM MEGVALÓSULÁSA ÉS LOKÁLIS HATÁSAI A DÉL-DUNÁNTÚLI RÉGIÓBAN

KABAI GERGELY & NÉMETH NÁNDOR

Bevezetés

A Dél-dunántúli Régió egésze (egy-két városi övezet leszámítva) a gazdasági és társadalmi mutatók sokasága alapján a leszakadó területek közé tartozik. Ennek egyik legfőbb jele, hogy az e vidék településhálózatára jellemző kisfalvakban élő tartósan munkanélküliek száma kiemelkedően magas.

A kistépülési tartós munkanélküliség problémájának javítására indította el a (akkori nevén) Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ (a továbbiakban DDRMK) 2009 márciusában a *Sorsfordító – sorsformáló* (továbbiakban *Sorsfordító*) elnevezésű komplex munkaerőpiaci programját. A program kezdetben csak Tolna megye hat településén működött, mára már azonban Somogy és Baranya megyére is kiterjed, több mint 30 települést érintve. A részt vevő 200-nál több korábbi tartós munkanélküli a program „sorsfordító” törekvései jegyében főként a zöldség- és gyümölcsstermesztésben kapott munkát, azt megelőzően pedig oktatást. Munkahelyüket önkormányzatok, szövetkezetek és magángazdálkodók biztosítják. A program „sorsformáló” részeként gyakornoki álláshelyeken felsőfokú agrárvégzettségű pályakezdők jutottak bértámogatott álláshoz.

A *Sorsfordító – sorsformáló* elnevezésű program a komplex munkaerőpiaci programok közé tartozik.¹ Lényege, hogy hosszú távon működik (közel két évig vagy tovább nyújt lehetőséget minden munkavállalónak), és megvalósulása során az aktív munkaerőpiaci eszközök egész tárházával nyújt a résztvevőknek bértámogatott oktatást, munkahelyet és személyiségfejlesztő tanácsadást.

Tanulmányunk bemutatja a *Sorsfordító – sorsformáló* munkahelyteremtő programot, kiemeli egyes példaértékű elemeit, összehasonlítja más hasonló kezdeményezésekkel, és feltárja a program néhány problémáját. A tanulmány második felében egy település példáján keresztül röviden bemutatjuk a program eredményeit, és megvizsgáljuk, hogy ezek közül mi az, ami valószínűleg valóban a program hatásának köszönhető.

A tanulmány háttérül szolgáló kutatás során interjúkat készítettünk a programot összehangoló illetékes regionális munkaügyi intézmény munkatársaival, valamint a projektet működtető és szervező Diófa Konzorcium munkatársaival, illetve más érintett személyekkel. A személyes beszélgetések során igyekeztünk feltárni a program működésének problémás elemeit, valamint a jövőbeli lehetőségeket, terveket. A dokumen-

¹ Tanulmányunk keretei között nem célunk, hogy részletesen ismertessük a komplex munkaerőpiaci programok jellegzetességeit. Ezt már többen, többféle megközelítésben tették.

tumelemzés eszközének alkalmazásával gyűjtöttünk információkat a programról és gyakorlati megvalósulásának részleteiről, elsősorban nyilvános anyagok felhasználásával. Ezenfelül közel másfél éven keresztül nyomon követtük a program lefolyását: (előadóként is) részt vettünk a program 2011. tavaszi értékelő és a tapasztalatokat áttekintő konferenciáján, valamint a program mintegy fél tucat szakmai megbeszélésén, tanácskozáson, műhelyvitáján, termékbemutatóján. Ezek az események sok olyan információval szolgáltak, amelyek más forrásokból nem lettek volna beszerezhetők.²

A Sorsfordító – sorsformáló program előzményei

A *Sorsfordító – sorsformáló* munkaerőpiaci program hivatalosan 2009 márciusában kezdődött, de a mögötte álló szervezőmunka már sokkal korábban megindult. A program meghatározó személyei körében évekre visszamenőleg már számos beszélgetés, közös tervezés zajlott egy új, egyedi, sajátosan a Dél-Dunántúl falvainak foglalkoztatási problémáira megoldást kínáló munkaerőpiaci program kialakításáról. A hosszas előkészítést más okok mellett leginkább az tette szükségessé, hogy a régió munkaügyi szakembereinek egy része kételkedett a program sikeres lebonyolíthatóságában; kétségeik voltak afelől, hogy tartósan munkanélküli, munkavégző képességük egy részét már elveszített, mezőgazdasági kultúrával nem vagy csak alig rendelkező emberekkel bele lehet vágni kertészeti növénytermesztésbe. Végül 2008-ban ezekhez az ötletekhez sikerült megnyerni a Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ akkori vezetőjét is, aki ettől kezdve támogatta a programot, és meggyőzte azon kollégáit is, akik eleinte nem bíztak e kezdeményezésben.

A *Sorsfordító* program kapcsán két előképről szükséges szólni, amelyek az egész projekt számára meghatározók lettek. A Tolna megyei Belecskán (Tamási Kistérség) és Kisvejkén (Bonyhádi Kistérség) már több mint tíz éve foglalkoznak sikeresen kertészeti növénytermesztéssel, igaz, más-más módon. Belecskán a zöldség- és gyümölcsstermesztés szociális foglalkoztatási programként működik, önkormányzati szervezésben. Belecska példája bizonyította a *Sorsfordító* program szervezői számára, hogy alacsonyan képzett tartós munkanélküliek védett körülmények között történő foglalkoztatása a kertészeti ágazatban jól működhet, így érdemes lehet ezt szélesebb körben megpróbálni. Kisvejke térségében számos egyéni termelő gazdálkodik; értékesítési szövetkezetük segítségével komoly piaci részesedést értek el a nemzetközi piacokon és jelentős profitot tudnak realizálni. Kisvejke példája leginkább azt igazolta, hogy a régióban létjogosultsága van gyümölcssel foglalkozni, és megfelelő hozzáértés mellett ezt igen eredményesen lehet folytatni. A *Sorsfordító* program első szakasza éppen ezért ezeknek a településeknek a környékén indult

² Jelen tanulmány elkészítéséhez Kabai (2010) munkája szolgált alapul.

meg, ahol az elképzelések működtethetőségét kisebb kockázattal lehetett a gyakorlatban is vizsgálni.

A program közvetett előképeként 2006–2007 során a Dél-Dunántúli régióban egy *Herbal Network* elnevezésű Interreg alapokból finanszírozott kezdeményezés működött. A horvát–magyar együttműködésben lebonyolított program célja egy olyan, önfenntartó gyógynövénybegyűjtő, termelő és felvásárló klaszter kiépítése volt, amely munkát, megélhetési lehetőséget teremt a hátrányos gazdasági térségekben élő vidéki emberek számára. A célok között szerepelt egy gazdaságfejlesztési, agrárintegrációt elősegítő modell kialakítása is. A képzést, tanácsadói szolgáltatást, termelők bevonását megcélzó program végül korlátozott eredményeket ért el, de a projektben részt vevő Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ munkatársait és más érintetteket megerősítette abban, hogy egy régiós, mezőgazdasági alapokon nyugvó, vidéki munkahelyek létrehozását feladatul kitűző projektnek nagy létjogosultsága lehet. Az elért eredmények ösztönző hatást gyakoroltak a *Sorsfordító* program megtervezésére.³

2008. második felére sikerült kialakítani a *Sorsfordító* program alapjait. A cél egy olyan munkaerőpiaci, foglalkoztatási program volt, amely a korábbi kezdeményezéseknél fenntarthatóbb módon, speciálisan a helyi kihívásokra ad választ és a lokális erőforrásokat használja fel, így járulva hozzá a falusi munkahelyteremtés komplex problémájának megoldásához.

A program működése és résztvevői

A *Sorsfordító* program hosszú távú célja az, hogy a munkaerőpiacról kiszorult falusi lakosok munkahelyhez jussanak, illetve önállóan tudjanak munkát keresni és vállalni. A program keretében kapott képzés révén hozzájutnak a szükséges ismeretekhez és megfelelő gyakorlatot szereznek ahhoz, hogy a mezőgazdaságból és a termények feldolgozásából esetleg képesek legyenek biztosítani megélhetésüket, vagy kiegészítő jövedelemre tehessenek szert.

A program elvi működése egyszerű. A tartós munkanélküliek növénytermesztéshez kapcsolódó 1000 órás képzésen vesznek részt. Ezt követően egy- vagy kétéves időszakra önkormányzati szervezésben vagy termelők-nél gyakorlati munkahelyet biztosítanak számukra, amelyhez a program (programszakaszonként és gyakorlati hely függvényében eltérő mértékű) bértámogatás nyújt. A lehetőségek szerint a résztvevők személyiségét is folyamatosan fejlesztik, hogy a munkához való megfelelő hozzáállásuk is kialakulhasson. A cél, hogy a program végeztével minél nagyobb számban boldogulhassanak az elsődleges munkaerőpiacon, vagy hosszú távon is a gyakorlati helyükön maradjanak. A program „sorsformáló” elemének lényege, hogy nyolc, 30 év alatti, kvalifikált agrárvégzettségű pályakezdő számára nyújtson három évre gyakorlati helyet, ezzel elindítva őket a pályájukon.

³ A *Herbal Network* programról részletesen lásd: <http://www.bmmk.hu/herbalnetw/inter-regnyito.html>

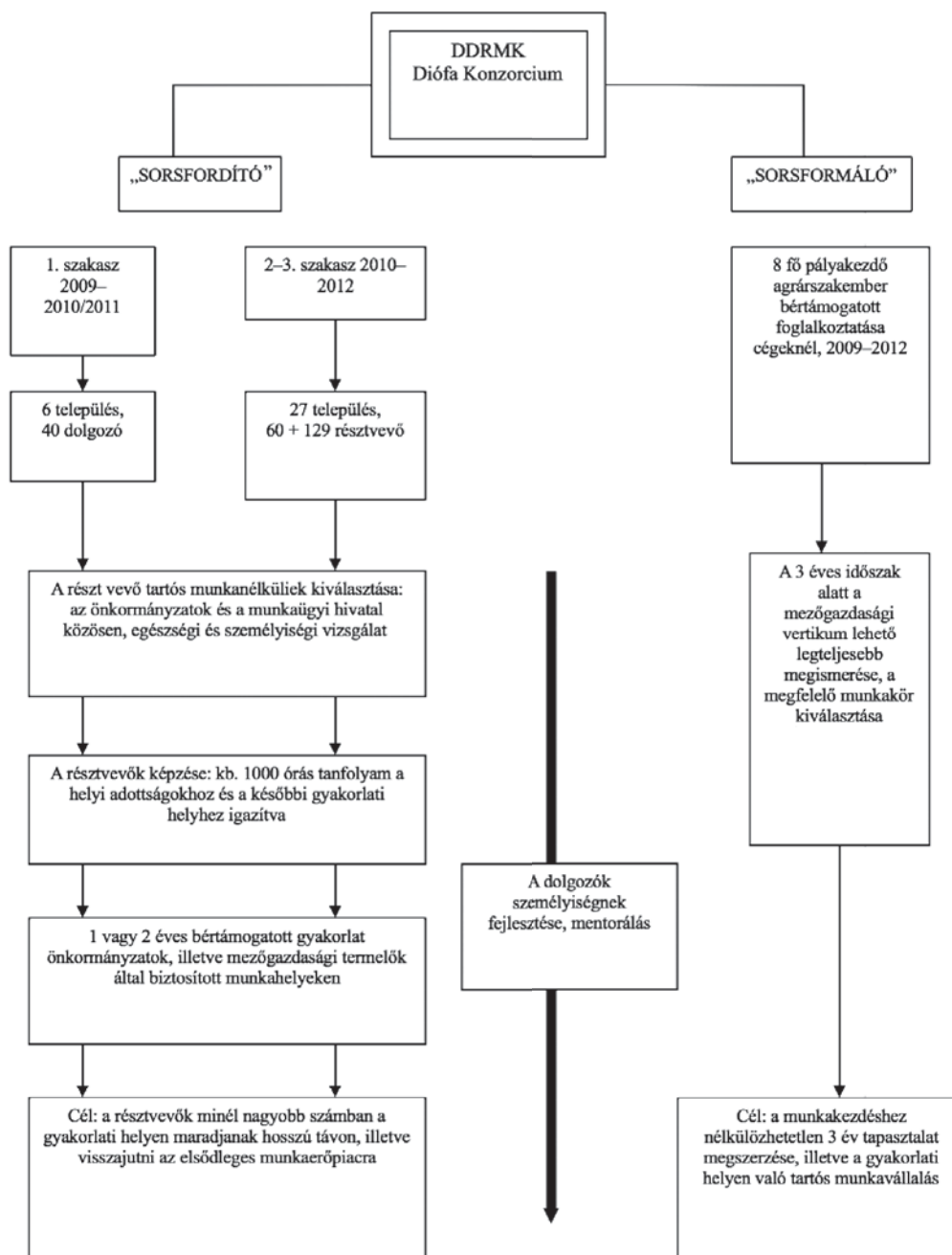
6.1. táblázat: A Sorsfordító programban részt vevő települések és a bevont munkavállalók kezdeti száma

Sorszám	Település	Résztvevők száma* (fő)	Megjegyzés
1. szakasz (körülbelül 2009. tavasz – 2010. ősz)			
1.	Udvari	5	Tamási kistérség, önkormányzati és vállalkozói foglalkoztatás
2.	Szakadát	3	Tamási kistérség, önkormányzati foglalkoztatás
3.	Belecska	12	Tamási kistérség, önkormányzati foglalkoztatás (egy elhalálozás miatt a létszám később 11-re csökkent)
4.	Kisvejlke	9	Bonyhádi kistérség, mezőgazdasági termelői foglalkoztatás (Kisvejlke térségében a létszám később néhány fővel növekedett.)
5.	Závod	5	
6.	Lengyel	6	
2. szakasz (2010. január – 2011. ősz)			
7.	Nemesdéd	20	Marcali kistérség
8.	Gyulaj	10	Dombóvári kistérség, önkormányzati foglalkoztatás
9.	Döbrököz	10	
10.	Gerényes	11	Sásdi kistérség
11.	Alsómocsolád	9	
3. szakasz (2010. április – 2012. év eleje)			
12.	Hegyszentmárton	20	Sellyei kistérség
13.	Csányoszló	10	
14.	Drávasztára	4	
15.	Sellye	6	
16.	Somogyjád	8	Kaposvári kistérség
17.	Osztopán	2	
18.	Juta	2	
19.	Alsóbogát	2	
20.	Edde	1	
21.	Nagybajom	6	Csurgói, Kaposvári és Marcali kistérség
22.	Szenyér	6	
23.	Berzence	8	
24.	Fadd	20	Tolnai kistérség
25.	Regöly	3	Tamási kistérség
26.	Kisszékely	4	
27.	Kalaznó	3	
28.	Nagykónyi	5	
29.	Udvari	7	
30.	Szárazd	3	
31.	Varsád	3	
32.	Kocsola	3	Dombóvári kistérség
33.	Szakcs	3	
Összesen		229	

* A kezdeti vagy a tervezett létszámot tüntettük fel.

Forrás: *A Sorsfordító – sorsformáló regionális munkaerőpiaci program pályázati dokumentációja és módosításai* című dokumentum nyomán (<http://www.ddrmk.hu/?id=20&subid=0&parent=2>).

6.1. ábra: A Sorsfordító program elvi lefolyása



Forrás: Saját szerkesztés.

Az önkormányzatok számára a program célja az, hogy – legalább részben – önfenntartó települések jöjjenek létre, ahol olyan termékeket tudnak előállítani, amelyeket saját konyhájukon vagy szociális célból is fel tudnak használni, de a felesleg eladásából akár bevételük is származhat.

A programhoz csatlakozó mezőgazdasági termelők számára lehetőség van arra, hogy egyéves időtartamra olyan képzett munkaerőhöz jussanak, akik után bértámogatásban részesülnek, és ez alatt az idő alatt tehermentesíthetik vagy fejleszthetik gazdaságukat.

A programot – sok más hasonló programoktól eltérően – nem a hivatalos munkaügyi intézményrendszer üzemelteti és szervezi, hanem egy külön erre a célra alakult szerveződés, a 2009 elején létrejött Diófa Konzorcium.

A Diófa Konzorciumot kezdetben az alábbi szervezetek alkották:

- a szekszárdi Agrokonzult Oktatási Pályázatkészítő és Tanácsadó Kft. végzi a konzorcium és a program vezetését;
- a szekszárdi FVM Dunántúli Agrárszakképző Központ, Csapó Dániel Középiskola, Mezőgazdasági Szakképző Iskola és Kollégium a konzorciumon belül az oktatás-képzés szervezési feladatait látta el; később átvette a konzorcium irányításának munkáját is;
- Udvari és Závod községek önkormányzatainak a feladata a kistérségi (Tamási, illetve Bonyhád) gyakorlati képzőhelyek felkutatása és azok koordinálása;
- a Dél-Dunántúli Regionális Forrásközpont Kht. koordinálási, monitorozási, pályázatfigyelői teendőket lát el a konzorciumban (*Programterv*, 2009).

A konzorcium a későbbiek során bővült: 2009 tavaszán csatlakozott Fadd Nagyközség Önkormányzata, illetve hatodik tagként a Gyógynövénykutató Intézet Kft. is. Fadd önkormányzata gyakorlati helyeket biztosít, a kutatóintézet gyógynövény-szaktanácsadással és -felvásárlással segíti a programot (*Programterv*, 2010a).

A program egyik fő szempontja az volt, hogy minden egyes eleme a helyi adottságokhoz és lehetőségekhez igazodjon. Ennek figyelembevételével a programban részt vevő települések szinte mindegyikében helyben történt az oktatás, hogy a dolgozóknak ne kelljen utazniuk. Ennél is fontosabb cél volt, hogy a kialakított termelés teljesen a helyi adottságokhoz igazodjon. Ott, ahol a gyümölcsstermesztésnek vannak nagyobb lehetőségei, ott a képzés is ilyen irányt vett, ahol a zöldségstermesztésre volt igény, ott annak megfelelően alakították ki a rendszert. (De természetesen nemcsak a zöldség, gyümölcs, hanem a gyógynövények, használlatok is szóba jöhetnek.) A helyi adottságok maximális figyelembevétele a *Sorsfordító* hatékonyságának nélkülözhetetlen alappillére, így a program nemcsak „egyszerűen” támogatást kíván nyújtani, hanem helyben akar értéket előállítani.

A *Sorsfordító* program egyik legnagyobb előnye a nagymértékű rugalmassága. Ez minden szinten megjelenik: oktatás, pénzügyek, mentorálás és a szervezeti rendszer tekintetében is. E rugalmasságból következik az is, hogy a program irányítási, szervezési oldalról nézve sokkal munkaigényesebb, mint más munkaerőpiaci kezdeményezések. Az egyedi adottságokhoz igazodó rendszer fenntartása számtalan egyeztetést, tárgyalást és figyelmet igényel, ami az irányító szervezetet folyamatos kihívások elé állítja.

A flexibilitásból eredően a *Sorsfordító* program a kezdetekor még nem volt kiforrott, teljesen szilárd elképzelésekkel rendelkező kezdeményezés (ami egyik nagy előnyévé vált). A program működtetői menet közben is tanultak, a korábbi struktúra nem egy kudarcot is magában hordozott, amin javítani kellett. A program elindítását követően nagyon korán kiderült, hogy a kistelepüléseken élő tartósan munkanélküliek rendkívül bezárkózott személyiségű emberek, képzésük és a velük való bánásmód a vártnál összetettebb módszereket igényel. Ennek áthidalására került a programba a személyiségfejlesztés is, melyet szakképzett pszichológusok végeznek. A részt vevő munkavállalók bezárkózottságával összefüggésben a képzést is folyamatosan fejleszteni kellett. Egy-két próba után bebizonyosodott, hogy esetükben csak a helyben történő oktatás lehet igazán eredményes. Még az is kiderült, hogy szinte teljes mértékben gyakorlatorientált képzést kell nyújtani, mert az elméleti oktatás számukra nem nyújt könnyen elsajátítható ismereteket. A speciális hozzáállást igénylő bánásmód miatt „menetközben” a programban részt vevő oktatók továbbképzésére is sor került, hogy kezelni tudják a felmerülő sajátos nehézségeket.

Olyan megoldásra váró problémák is megjelentek a program első időszaka alatt, amelyekkel senki nem számolt. Például több településen is konfliktus alakult ki az akkoriban működő *Út a munkához* programban részt vevő közcélú foglalkoztatottak és a *Sorsfordító* által támogatottak között. Ennek hátterében az állt, hogy a közcélú foglalkoztatottak bizonyos szintű irigységgel viszonyultak a *Sorsfordító*-ban résztvevőkhöz, mivel ez utóbbiak számára közel két évre biztosított volt a munkalehetőség. Ez főként ott okozott nehézséget, ahol a „sorsfordítósoknak” is néha (a céloktól eltérően) településfenntartási munkákat kellett végezniük, vagy ahol közcélúak is részt vesznek a kialakított önkormányzati termelésben. A munkakörök egyértelmű szétválasztásával végül sikerült a nehézségeket áthidalni. E problémát időnként az önkormányzatok is súlyosbították, mivel nem egy településvezető nem tudott mit kezdeni a programmal és „szokványos” közfoglalkoztatottaknak tekintette a résztvevőket.

A többi támogatási rendszerhez képest meghatározó (bár a komplex programok között egyáltalán nem ritka), hogy a *Sorsfordító* program az

álláskeresők számára hosszú távra, közel két évre⁴ biztosít megélhetési lehetőséget. A hosszabb ideig tartó részvétel valószínűleg növeli a résztvevők esélyét, hogy adott esetben visszakerülhessenek az elsődleges munkaerőpiacra. A program utáni foglalkoztatási esélyek természetesen azzal is szorosan összefüggnek, hogy a program irányítói eleve igyekeztek a megfelelő hozzáállású és képességű személyeket bevonni a programba.

A programba bekerülők kiválasztása felvétellel kezdődött. Először az illetékes munkaügyi hivatal az önkormányzattal karöltve kiválasztotta, hogy kik jöhetnek szóba az adott településen; közülük várták a jelentkezőket. A csatlakozni vágyók ezt követően felvételiztek. Megvizsgálták egészségi alkalmasságukat (tartós betegek, alkoholfüggők nem kerülhettek be), pszichikai-szellemi állapotukat, motiváltságukat és szociális körülményeiket. Minden település előre meghatározott számban vehetett be embereket a programba; ezek a létszámkeretek a legtöbb esetben nem haladták meg a tíz főt (lásd az 6.1. táblázatot).

A résztvevők felvételüket követően egy 8–9 hónapos képzésen estek át, ami lehetőség szerint helyben zajlott, vagy esetleg egy közeli településen. A 200 óra elméleti és 800 óra gyakorlati oktatásból álló időszak – a program egészéhez hasonlóan – rendkívül rugalmas volt. A képzés minden esetben igazodott a helyi adottságokhoz: a résztvevők olyan ismeretanyagot kaptak, amilyen munkát a későbbi gyakorlati idejük során végezni fognak. Például ahol nagyrészt a gyümölcsstermesztésben fognak dolgozni, ott a képzésük is nagyrészt erre a témára irányult. Az oktatók minden esetben (a lehetőségek szerint) az adott település környezetében dolgoztak, így rendelkeztek a megfelelő helyismerettel, nagyobb bizalmat tudtak kialakítani a képzésben résztvevőkben. Az ismeretanyag átadása során nem törekedtek a mélyebb összefüggések feltárására. A cél az volt, hogy a dolgozó el tudjon végezni egy feladatot, de azt már nem feltétlenül kell tudnia, hogy azt miért így kell megoldani. A gyakorlati helyeket az önkormányzatok, illetve helyi vállalkozók biztosították. A képzési időszak minden esetben bizottság előtti vizsgával zárult.

Az oktatást követően a gyakorlati helyükre kerültek a munkavállalók, ahol egy- vagy kétéves időtartamban volt lehetőségük dolgozni. A munkahelyeket vagy az önkormányzatok, vagy mezőgazdasági vállalkozások, termelők biztosították. A foglalkoztatottak minden esetben minimálbérnek megfelelő összeget kaptak, és napi nyolc órát dolgoztak. A képzési időszakhoz hasonlóan a munkavégzés idején is folyamatosan nyomon követték a résztvevők személyiségének és hozzáállásának változásait.

Az önkormányzati és a magánszférában történő foglalkoztatás esetén is nagy gondot jelentett, hogy az őszi-téli időszakban nehezen tudtak a résztvevők számára a végzettségüknek megfelelő munkát adni. Az ön-

4 A programhoz később csatlakozott települések esetében a támogatási időszak egy évre lerövidült.

kormányzatok esetében ezt település-fenntartási feladatok ellátásával igyekeztek áthidalni. A termelők esetében nehezebb volt a helyzet. Ott általában télen szabadságra küldték a dolgozókat, és a tavasztól ősziig terjedő időszakban ledolgozták a fennmaradt időt. (A foglalkoztatási törvény lehetőséget ad munkaidőkeret alkalmazására.) Ez ott okozott feszültséget, ahol a dolgozónak nem a legmegfelelőbb volt a hozzáállása, és nyáron nem volt hajlandó többet dolgozni napi nyolc óránál.

Az egy- vagy kétéves gyakorlati időszakot követően a résztvevők kikerültek a programból. Mint ahogy már említettük, a program célja, hogy lehetőség szerint minél többen hosszú távon is maradjanak a gyakorlati munkahelyükön. Ez a termelők esetében akkor lehetséges, ha a dolgozó egész évben megfelelő munkát végzett, és bértámogatás nélkül is lehetősége van a további foglalkoztatására. Az önkormányzatok esetében fenntartható programok létrehozása a cél, ahol minél többen el tudnak helyezkedni. A résztvevők számára a harmadik lehetőség az, hogy immár megfelelő képzettséggel és szakmai tapasztalattal rendelkezve önálló munkakeresésbe kezdenek, esetleg önálló termelésbe fognak.

A program eredményei és a dolgozók elégedettsége szempontjából igen fontos lehet a már említett mentorálási tevékenység. Ennek kapcsán a résztvevők mentális helyzetének fejlesztése érdekében a program szerves részévé vált a dolgozók személyiségének és életvitelének pszichoszociális gondozása, amely végigköveti kétéves pályájukat. A képzett mentorok már a felvételi során is közreműködtek, igyekeztek a legmegfelelőbb hozzáállású személyeket kiválasztani. A későbbiek során a kijelölt mentorok mindenkivel személyesen (akár telefonon is) foglalkoztak, rendszeresen vagy igény szerint felkeresték a résztvevőket. Szükség esetén nemcsak a munkával kapcsolatos hozzáállásukat igyekeztek fejleszteni, hanem a teljes életvitelükhöz is próbáltak segítséget nyújtani; ha szükséges volt, például befizették a villanyszámlát a dolgozó helyett, ha az éppen nem ért rá, vagy adósságot felhalmozva elmulasztotta volna azt.

A programba bevont települések kiválasztása több csatornán zajlott. Egyrészt a régió legrosszabb munkanélküliségi mutatóival rendelkező falvak közül igyekeztek megkeresni a szervezők azokat, ahol volt valamilyen, még jelenleg is kiaknázható, mezőgazdasági termelési hagyomány, ahol feltételezhetően eredményeket hozhat a program. Ezek közül ott kezdődhetett el a program, ahol az önkormányzat vagy a vállalkozók részéről meg volt a fogadókészség. A többnyire pozitív fogadtatásban nagy szerepe volt a koordinátorok személyes kapcsolatainak, lobbitevékenységének is. Emellett voltak (igaz, nem nagy számban) olyan települések is, amelyek maguk jelezték, hogy szeretnének csatlakozni a programhoz.

A program költség szerkezete

Összetettségéből eredően a *Sorsfordító* program némiképp nagyobb költségekkel jár, mint más munkaerőpiaci programok. Működése három év alatt körülbelül 660 millió forintba fog kerülni, amit a Munkaerő-piaci Alap decentralizált foglalkoztatási alaprészből és a TÁMOP pályázat keretében elnyert különböző támogatási források fedeznek. A legnagyobb költséget a bértámogatások és a képzések teszik ki (körülbelül 572 millió forint), míg közel 90 millió forintot igényelt a program megvalósítása.

A munkavállalók után a vállalkozóknak, önkormányzatoknak juttatott bér- és járuléktámogatás területileg és időben is változó volt. Nagyrészt mindenhol 100 százalékos, de a program 3. szakaszában csatlakozottaknak már csak 50 százalékos támogatást nyújt a program, a mindenkori minimálbérhez és járulékaihoz viszonyítva (*Programterv*, 2010b).

A 2010-es kalkulációk szerint egy fő körülbelül 8–9 hónapos képzése maximum 500 ezer forintba kerül. Ezen időszak alatt a résztvevők képzési támogatásban részesülnek, amelynek összege 2010-ben körülbelül havi bruttó 93 ezer forint volt (9 hónap alatt 837 ezer forint.). A dolgozók legnagyobb részének foglalkoztatása önkormányzati keretek között zajlik, ami a programban 100 százalékos bérköltség-támogatást von maga után. 2010-ben ez az összeg havi 96 ezer forint volt – 12 hónapos foglalkoztatás esetén 1 millió 152 ezer forint – (uo.) Az egyéb költségeket (például utazási támogatás) nem számítva, 2010. évi értékeket figyelembe véve, egy résztvevőre vetítve a program átlagosan körülbelül 2 millió 489 ezer forintba kerül. A teljes ráfordítási összeg (660 millió forint) tekintetében az egy főre vetített költség 2,8 millió forint.

A bekerülési költség kapcsán meg kell említenünk, hogy a program idején a résztvevők számára rendelkezésre állási támogatást, szociális segélyt vagy ellátást kellett volna nyújtania az államnak, illetve az önkormányzatoknak; ez a tétel államháztartási szinten közel 100–150 millió forinttal csökkent a valós kiadásokat. Ráadásul a program egyes elemeiben (képzések szervezése és megtartása, mentorálás, irányítás stb.) jelentkező költségtételek egy része adó formájában visszakérül a költségvetésbe, így összességében már egy átlagos költségigényű komplex programmal állunk szemben, amelynek nettó munkahely-teremtési ráfordítása minden bizonnyal nem kiugró mértékű. Az anyagi ráfordítások kérdésének megnyugtató tisztázása további vizsgálatokat igényelne, amelyeket csak a program lezárultát követően lehet teljes körűen elvégezni.

A *Sorsfordító* és más munkaerőpiaci programok összehasonlítása

A megyei szintű (később régiós) munkaügyi intézményeknek 2000 óta van törvény adta lehetőségük arra, hogy saját kezdeményezésben aktív eszközöket (például képzés, bértámogatás stb.) használó munkaerőpiaci

programokat indítsanak el. A programok megvalósításában a munkaügyi központoknak meglehetősen nagy a mozgásterük, így az elmúlt években megvalósult kezdeményezések is rendkívül sokszínűek voltak.

A komplex munkaerőpiaci programokról ez idáig egyetlen átfogó jellegű vizsgálat zajlott, amelyet a MTA Közgazdaságtudományi Intézete végzett 2007-ben (*Fazekas és szerzőtársai*, 2007). A kutatás keretei között külön vizsgálatot folytattak a *Sorsfordító*hoz hasonló, helyben kezdeményezett munkaerőpiaci programokról is (*Simkó*, 2007). Az ebben foglalt kutatási eredmények lehetővé teszik, hogy a *Sorsfordító* – *sorsformáló* programot összehasonlítsuk más kezdeményezésekkel, és megállapítsuk azokat a jellegzetességeit, amelyek esetleg egyedivé teszik, de az összehasonlítás révén az egész program hatékonysága is jobban felmérhető.

A komplex munkaerőpiaci programok általános jellegzetességeit az következők szerint foglalhatjuk össze. A programok lebonyolítása során fontos szerepe van a munkaügyi központ és külső közreműködő szervezetek közötti folyamatos együttműködésnek. A munkaerőpiaci programok általában hosszabb (maximum hároméves) időtartamúak, és a személyi szükségleteket, adottságokat is figyelembe véve, több munkaerőpiaci szolgáltatás és aktív eszköz kombinációjára épülnek. A munkaerőpiaci programok összetettsége miatt a fajlagos ráfordítások is magasak, de a kombinált támogatási formák miatt a célok is nagyobb mértékben valósulhatnak meg (*Fazekas és szerzőtársai*, 2007).

A különböző munkaerőpiaci programok összehasonlítását nehézvé teszi, hogy egyértelmű besorolásuk meglehetősen problematikus. Ennek áthidalására a *sorsformáló* programrész vizsgálata során átvesszük a már említett tanulmányban használt kategóriákat, és megpróbáljuk besorolni azokba. Mivel teljesen más alapokon nyugszik a program *sorsfordító*, illetve *sorsformáló* része, így ezek elemzését is külön-külön is el kell végezni. Az összehasonlítás alapjául Magyarországon 2000–2006 között megvalósult 149 komplex munkaerőpiaci program szolgál.

A 2000–2006 között megvalósult komplex munkaerőpiaci programok 6–36 hónap időtartamban működtek, átlagosan körülbelül 24 hónapos futamidővel. A *sorsfordító* programrész azáltal, hogy három évig tart, a hosszú távú kezdeményezések közé tartozik. A programok célkitűzéseinek különbségei nem teszik egyértelműen lehetővé a bevontak számának összehasonlítását, az ebből eredő eltéréseket a térbeli szerveződés (városi, megyei, régiós programok) eltérései még inkább fokozzák. A vizsgált 149 program esetén az átlaglétszám 180 fő volt, ami a *Sorsfordító* program létszámának is megközelítőleg megfelel.

A kutatásban vizsgált programok egy bevont személyre jutó átlagos tényleges költsége 453 ezer forint volt. Mint láttuk, a *Sorsfordító* program ennél sokkal drágább, minden költséget figyelembe véve fejenként

közel hárommillió forinttal számolhatunk. Ez az egy főre jutó összeg csak a kiscsoportos, intenzív mentori programok költségeivel állítható párhuzamba, amelyek szintén két-három millió forintos fejenkénti költséggel működtek. (A korábbi vizsgálat óta eltelt időszakra vonatkozó infláció tekintetében a *Sorsfordító* valamivel olcsóbb az említett kategóriájú programoknál.)

A *sorsformáló* programrészt a pályakezdő diplomásoknak szóló programokkal hasonlíthatjuk össze. Ezek a programok átlagosan 2,5–3 éves időtartamban működtek, 20–30 fő körüli létszámmal. Fő célkitűzésük általában a fiatalok helyben tartása volt, illetve több esetben átképzésükkel kívántak számukra munkát adni. A *sorsformáló* programrészt a maga nemében, a mezőgazdasági gyakornoki álláshelyek biztosításával egyedülálló. Heves megyében 2000–2002 között zajlott egy hasonló program: ott 12 fő fiatal agrárszakember mezőgazdasági vállalkozások fejlesztésében kapott munkát, cél a program utáni önfoglalkoztatásuk volt. Mind a 12 fő tartósan el tudott helyezkedni. Mint láttuk, az előzetes vélemények a *sorsformáló* programrészt esetében is hasonló sikerrel számolnak.

A *sorsfordító* programrészt összehasonlításánál sokkal nehezebb helyzetben vagyunk, mivel az többféle programmal is párhuzamba állítható. Egyaránt tarthatjuk alacsony iskolai végzettségűeknek szóló, negyven év felettieket megcélzó vagy akár hátrányos helyzetűek reintegrációját szolgáló programnak. Mivel ezekbe a kategóriákba számtalan program tartozik (a felsorolt célcsoportok kapcsán jelölték ki leggyakrabban a komplex munkaerőpiaci programok tematikáját), így alapadataik összevetése a *sorsfordító* programrésszel nem szolgálna értelmezhető eredménnyel.

A programok célkitűzéseit vizsgálva megállapítható, hogy a *Sorsfordító* program annyiban újszerű, hogy a mezőgazdaságban kínál tartós munkalehetőséget, ami semelyik más programban nem jelenik meg. Kertészeti kötődésű képzés és későbbi továbbfoglalkoztatás több programban is megjelent (például Bácsalmás, Jánoshalma 2003–2006), de ezek a programok kisebb méretűek voltak, és az információk alapján nem a termelésre helyezték a hangsúlyt.

A munkaerőpiaci programok közül nagyon sok képzésen és/vagy bértámogatáson alapszik, de a mentorálás, személyiségfejlesztés is számos esetben megjelenik. Ebben az összehasonlításban a *Sorsfordító* program közel sem egyedülálló. Annyiban mégis kiemelendő az általunk vizsgált kezdeményezés, hogy a mentorálás más programokhoz képest sokkal hatékonyabban működik. *Fazekas és szerzőtársai* (2007) eredményeiből kiderül, hogy több programon belül elvileg nagy hangsúlyt kellett volna kapnia a legkülönfélébb tanácsadási szolgáltatásoknak és személyiség- vagy készségfejlesztő tréningeknek, azonban ezek sokszor szűk időtartamban és nem elégséges mértékben valósultak meg. A munkaügyi

központok a szolgáltatásokat zömében a saját munkatársaik közreműködésével biztosították, ami rontotta a programok hatékonyságát. Ennek ellenére viszonylag kevesen és kismértékben éltek a kívülről történő szolgáltatásvásárlás, valamint a – szintén a túlterhelt belső kapacitások kiváltását jelentő – programmegvalósítási feladatok kiszervezésének lehetőségével (Simkó, 2007). Ezzel szemben a *Sorsfordító* program teljes időtartama alatt hatékonynak tűnő pszichoszociális felkészítést nyújt.

A *Sorsfordító* – *sorsformáló* program abban egyértelműen egyedülálló, hogy mindkét programeleme teljesen a mezőgazdasághoz kötődik, és ott kíván tartósan munkalehetőséget biztosítani a résztvevőknek. Jól működő mentori tevékenysége szintén megkülönbözteti sok más programtól. Komplexitása nem példa nélküli, korábban hasonló programok is hatékonyan megvalósultak. Kiemelendő jelenség, hogy a *Sorsfordító* program a többi kezdeményezéshez képest némiképp költségesebb, ami abból ered, hogy több aktív munkaerőpiaci eszközt alkalmaz együttesen és hosszú időn keresztül.

A program megítélése, az eddigi visszajelzések és a felmerülő problémák

Mielőtt a program hatásának szisztematikusabb értékelésére rátérnénk, érdemes megvizsgálni a programról érkező visszajelzéseket, hiszen azok már jelenleg is adhatnak támpontot a várható sikerességről.

A program legelső szakaszában részt vevő Kisvejte környéki településeken 2010 novemberében járt le a támogatási időszak. A mikrotérségben összesen 20 munkavállaló vett részt a programban. Kezdetben voltak olyan helyi vélekedések, melyek szerint a munkavállalók közel felének lehetősége lesz helyben elhelyezkedni. Ez a kezdeti várakozás nem igazolódott be. Mindössze egy-két fő számára és továbbra is csak idénnyelleggel tudnak vagy kívánnak munkát adni a helyi mezőgazdasági vállalkozók. Ebből kiindulva várható, hogy többi településen is, ahol vállalkozóknál töltötték gyakorlati idejüket a résztvevők, csak néhány fő számára jelenthet majd (közvetlen) kitörési lehetőséget a program.

A továbbfoglalkoztatás kapcsán olyan nem várt jelenségekkel is számolniuk kell a szervezőknek, hogy nem egy termelő gyakorlatilag nem ismeri a legális foglalkoztatást, mert korábban csak feketemunka révén alkalmazott dolgozókat. Feltehető, hogy néhányan továbbra is csak ilyen formában tudnak majd elhelyezkedni.

A legtöbb helyen, ahol önkormányzati keretek között kezdődött el a gazdálkodás, erősen törekszenek arra, hogy az elért eredményeket hosszú távon is fenntartsák, és minél több dolgozó számára biztosítsanak munkát. Ebben a formában szociális földprogramokhoz, helyi szociális gazdasági törekvésekhez kapcsolódhat a *Sorsfordító* program, és vihetik tovább eredményeit.

A részt vevő munkavállalók nagy része elégedett a programmal. 2010 őszén került sor a program második szakaszában csatlakozott 57 munkavállaló elégedettségének vizsgálatára. A válaszadók 70 százaléka szociális helyzetének javulásáról számolt be, amely a rendszeres havi jövedelemnek köszönhető. 86 százalékuk újra belépne a programba, és a megkérdezett 57 fő közül 52 igényelné a továbbfoglalkoztatást is. (Érdekes, hogy négy fő bizonytalan ebben a kérdésben, mivel ők korábban feketemunkásként magasabb havi jövedelmet tudtak elérni.) A válaszadók jelentős része (46 fő) 80 százalékban vagy annál nagyobb mértékben elégedett a programmal. Sokat elmond a mentorálási tevékenységről is, hogy a saját hozzáállását egy dolgozó sem ítélte hármás érdemjegynél rosszabbra (*Anonim elégedettség... 2010*).

A már említettekkel párhuzamosan nem várt eredményeket is hozott a program. Ezek közül a legfontosabb, hogy a dolgozók között valódi közösségek alakultak ki, amelyek már a munkán kívül is összekötik az embereket, aminek fokozott jelentősége van az amúgy is számos problémával küszködő kistelepülések életében.

A visszajelzések alapján sikeresnek tűnik a program gyakornoki része is. Ennek keretei között a hazai mezőgazdaságban egykor oly népszerű gyakornoki rendszert kívánták feléleszteni a szervezők, amellyel a mezőgazdasági cégek számára is példát szeretnének mutatni. Nyolc agrárvégzettségű kezdő munkavállaló számára biztosít lehetőséget a program, hogy három évig bártámogatottan dolgozzanak. Több nehézséget sikeresen megoldva, végül mindegyik résztvevő megtalálta a számára megfelelő munkakört, és minden valószínűség szerint hosszú távon is a gyakornoki helyükön fognak maradni. (A fiatalok főként szekszárdi székhelyű mezőgazdasági cégekhez kerültek.)

A *Sorsfordító* program gyakorlatilag a közelmúltig jelentős országos visszhang nélkül működött. Sem a foglalkoztatáspolitikai színterén, sem a sajtó részéről nem volt nagy érdeklődés iránta. 2010 őszén mindez megváltozott, aminek a legfőbb jele, hogy időről időre kiemelkedő mennyiségű sajtóanyag jelenik meg róla.

A program működtetői szeretnék modellértékűvé tenni az elért eredményeket és tapasztalatokat. A modell kidolgozása során két szempontot igyekeznek maximálisan figyelembe venni: egyrészt olyan működtethető programot alkotni, amely a versenyszférával nem kerül konfliktushelyzetbe, illetve azt, hogy a közösségfejlesztés nagy hangsúlyt kapjon, mert a tapasztalatok szerint a sikerek nagymértékben ettől az elemtől függenek. Ezek a törekvések részben támogatásra találtak, mivel e tanulmány megjelenésének idején – feltételezhetően legalább részben a *Sorsfordító* mintájára, hatására – közfoglalkoztatási mintaprogram⁵ is indul több kistérségben. Ezenkívül a kormányzati vidékpolitika törekvéseihez is

⁵ *Start* kistérségi munkaprogram a Belügyminisztérium szervezésében.

sok elemben kapcsolódik a szervezők szándéka, így a remények szerint a felhalmozott tapasztalatok nem vesznek el.

2011 szeptemberében számos településen véget ért a program, és már előzetesen tapasztalható több olyan probléma is, amely akadályt jelenthet az eredmények fenntartásában. Első és legégetőbb nehézség a földhiány. Némelyik önkormányzat, ahol továbbra is folytatni szeretnék a termelést, nem rendelkezik elegendő területtel a művelés kiterjesztéséhez. Az önkormányzatok kezében olyan kevés művelhető föld maradt, hogy ez a kérdés állami beavatkozást igényelhet. Ha a döntéshozók fenn kívánják tartani az eddigi sikereket, akkor az állami földek egy részét elkerülhetetlenül át kell adni a gazdálkodó településeknek. (Esetleg megoldást jelenthet, hogy egy-két helyi nagybirtokos használatra átengedi földjének egy minimális részét.)

A program céljai között szerepelt az is, hogy lehetőség szerint a részt vevő korábbi munkanélküliek kezdjenek önálló termelésbe. Sajnálatos módon azoknak, akiknek ilyen szándékuk van, azzal kellett szembesülniük, hogy számukra áthidalhatatlan akadályt jelenthet az adminisztrációs és pénzügyi terhek vállalása. Ennek megoldására szabályozási könnyítéseket kellene bevezetni, így feltételezhetően többen mernének belevágni az önálló termelésbe.

Szintén az önálló termelővé válás gátja az értékesítési biztonság hiánya. A szövetkezeti rendszer megújulása és megerősödése a jövőben megoldhatja ezt a problémát. (E helyzet javítására már elindultak a törvényhozói intézkedések.) Az önkormányzatokhoz hasonlóan a földhiány az egyes leendő termelőket is sújtja. A konyhakertek mérete sokszor nem teszi lehetővé a rentábilis gazdálkodást, de tőke hiányában e gazdák földet venni vagy bérelni nem tudnak. Szintén az állami beavatkozás segíthet e kérdés megoldásában. Ezenfelül már felvetések láttak napvilágot arra vonatkozóan is, hogy a részes termelés újbóli elterjesztésével a földdel nem rendelkezők is belefoghatnának a gazdálkodásba.

Az eredmények fenntartásával kapcsolatosan gondot jelent a pályázati források hiánya is. 2010 első felétől közel egy évig nem voltak nagy számban elérhető pályázati támogatások, ami a *Sorsfordító* program fejlesztését is hátráltatta. A jövőben remélhetően ez a trend megváltozik; a program különféle szereplői (elsősorban az önkormányzatok, irányító szervezetek stb.) nagy energiákat fektetnek minden lehetséges pályázati forrás bevonására, amely segítheti az eredmények fenntartását.

A Sorsfordító program eredményei – egy helyi esettanulmány

A *Sorsfordító* program teljes hatásvizsgálata csak befejezése után lesz lehetséges, ami 2012. elején következik be. A legfontosabb eredménymutató az lesz, hogy a résztvevők hány százalékának lesz rendezett munkája a bértámogatás lejárta után, akár az addigi gyakorlati helyükön továbbfoglalkoztatva, akár másutt, beleértve adott esetben a sikeres önálló termelőmunkát is. A program hatásának megítéléséhez szükséges lesz ezt az eredménymutatót azzal a foglalkoztatási eséllyel összevetni, amit akkor tapasztaltunk volna, ha a program nem indul el. Ezt az utóbbi, tényellenértés eredményt települések olyan kontrollcsoportjának adatai alapján lehetne megmérni, amelyek hasonlítanak a programban részt vevő településekhez. Ilyen hatásvizsgálatra még várni kell.

Az eddigi visszajelzések és eredmények általános tapasztalata az, hogy a program központilag megtervezett egységes tematikája a Dél-Dunántúl érintett falvaiban jószerevével településenként eltérő megvalósítási felületrendszerrel találkozott, s így a hatások is minden bizonnyal településenként differenciáltan jelentkeznek. Ez a rész egy esettanulmányon keresztül mutatja be azt, hogy milyen hatást várhatunk a programtól, és hogy milyen feltételek mellett és mechanizmusokon keresztül érvényesülhetnek az esetleges pozitív hatások.

Esettanulmányunk a Tolna megyei Gyulaj község tapasztalatait összegzi. A faluról hosszabb írást közzétűnk a néhány helyi gazdaságfejlesztési program vizsgálatáról szóló KTI Könyvek sorozatában megjelent kötetünkben (*Kabai–Németh*, 2010b), így most leginkább az azóta eltelt idő folyamataira helyezzük a hangsúlyt, illetve azt járjuk körül, hogy a *Sorsfordító* program megjelenése milyen hatásokkal jár a falu életére nézve; se a falu történetét, se mai társadalmi viszonyait nem akarjuk részleteiben újra ismertetni.⁶

A magyar vidéki társadalmi-gazdasági folyamatokkal párhuzamosan az elmúlt 60 évben lassú, de folyamatos elszegényedés zajlott le Gyulajon. Sok problémán túl – a falu gazdasági életének szerves részét alkotó erdő államosítása, a téjeszesítés, majd a kárpótlás negatív hatásai, a falu intézményeinek fokozatos megszűntetése – a falu szinte mai napig tartó legfőbb gondja, hogy zsáktelepüléssé vált a 20. század közepén. Egyetlen jó minőségű útja ma is Dombóvárhoz köti a községet, így térkapcsolatai jelenleg is korlátozottak, amit a fejlődés egyik legfőbb akadályának vélünk.

E probléma megoldására a rendszerváltást követően több terv is született, melyek lényege minden esetben ugyanaz volt: utat kell építeni Szakály község felé, hogy Gyulaj ne legyen többé zsáktelepülés. Ez a terv a 2000-es évek elején valóra vált, de a Szakály felé megépített műút nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: a különféle állami alapok úgy fi-

⁶ A falu szociográfiájáról épp tanulmányunk írása idején közölt hosszabb írást a gyulaji születésű Bali Pap Ferenc tollából (*Bali Pap*, 2011).

nanszírozták meg ezt a beruházást, hogy túl keskeny lett az úttest, ezért buszjáratokat nem lehet rajta üzemeltetni. Mindezekon túl magánterületre vezették be az út nyomvonalát, számos jogi vitát gerjesztve ezzel. Ily módon az úttal közvetetten megcélzott Tamási (és Szekszárd) csak gépkocsi-tulajdonos gyulaji lakosok számára került elérhető távolságba. Így Gyulaj még ma is minden szálon Dombóvárhoz kötődik, térkapcsolatai szinte ugyanolyan korlátozottak, mint voltak.

Az elmúlt évtizedben még egy további jelentős beruházás történt a faluban: a Dél-Dunántúli Regionális Operatív Program támogatási keretéből, 160 millió forintos ráfordítással felújították az általános iskolát. Ez természetesen jelentős fejlesztés a maga területén, és hosszú távon nyilván meg is lesz a haszna annak, hogy a gyulaji gyerekek most már 21. századi körülmények között tanulhatnak. Az infrastruktúra megújításával párhuzamosan a tantestület a tananyagot is igyekszik megújítani, és a túlnyomórészt többszörösen hátrányos helyzetű tanulók igényeihez, lehetőségeihez igazítani.

Gyulajon a termelőszövetkezet felbomlása, vagyis a kilencvenes évek eleje óta egyetlen olyan szereplő van, amelyik érdemben tud tenni a teljes település fejlesztése, fellendülése, az életkörülmények normalizálódása érdekében, ez pedig az önkormányzat, illetve az általa fenntartott általános iskola. A faluból a katolikus egyház a rendszerváltás környékén gyakorlatilag kivonult, azóta érdemi tevékenységet sem ők, sem egyéb egyházak nem folytatnak Gyulajon. Jelentős civil szervezet a faluban nincs, és regionális vagy országos civil szerveződések, mozgalmak jelenlétét sem lehetett tapasztalni egészen napjainkig. Az állami intézmények jelenléte is erősen korlátozott. A falunak 1990 óta csak rövid időszakokra volt saját háziorvosa; jelenleg a szomszéd község orvosa jár ki ide meghatározott napokon rendelni. Ez a helyzet közvetetten a gyulaji lakosok egészségi állapotának fokozatos romlását okozza. Ma a falu lakosainak kétharmada – nagyrészt igen szegényes körülmények között élő – roma, többségüknek munkája nincs, így a szükségeshez képest hanyagolják az egészségügyi ellátások igénybevételét. Mindemellett főállású védőnő dolgozik még Gyulajon. A rendőrség – a háziorvosi praxishoz hasonlóan – a kilencvenes évek elején „elhagyta” a falut, és csak az utóbbi két évben van újra önálló körzeti megbízottja Gyulajnak. A közbiztonság határozottan rossz; amit Gyulajon őrizetlenül hagynak, az jó eséllyel eltűnik, az üresen maradt házakat előbb-utóbb kifosztják, széthordják. Ez az állapot még azt a minimális mezőgazdasági befektetési kedvet is elveszi, ami a falu nehéz helyzete ellenére esetenként mégis csak tetten érhető néhány gyulaji vagy környékbeli gazdánál.

A falu határában fekvő jó minőségű földek az elmúlt két évtizedben néhány kézben koncentrálódtak, tulajdonosaik nagyrészt nem gyulajiak,

nem is igen van kapcsolatuk a faluval, így a korábban évszázadokon át életet adó mezőgazdálkodás a rendszerváltást követően elvált Gyulajtól.

Ma Gyulaj lakosainak kezében alig van föld, mindössze három-négy családnak van 30–40 hektárja kisebb bérleményekkel kiegészítve. A többi család birtokában vagy egyáltalán nincs föld, vagy csak egy-két hektár, esetleg nagyobb kertek belterületen, amit (gabonán kívüli) árutermelésre senki sem használ. Mindemellett feltételezhető, hogy Gyulaj mai lakosainak túlnyomó többsége alkalmatlan lenne arra, hogy önmagától valamiféle mezőgazdasági termelésbe vágjon bele, hiszen a fiatalabb generációk körében az ezzel kapcsolatos alapvető ismeretek szinte teljes mértékben hiányozhatnak.

Mindezekkel összefüggésben a falu humán erőforrásai összességében gyengék, és fizikai állapotuk is nagyon leromlott. Ha hirtelen tömegesen igény mutatkozna képzetlen munkaerő iránt a faluban, egyáltalán nem biztos, hogy a legtöbb gyulaji alkalmazni tudná a munkanélkülieket, hiszen valószínűleg kevesen vannak munkavégző képességük teljes birtokában.

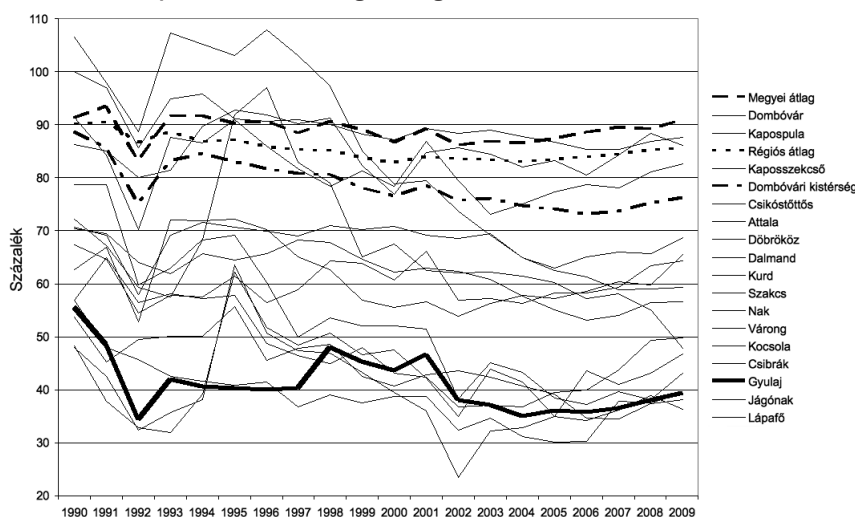
Gyulajon a *Sorsfordító* program éppen ezekkel a problémákkal összefüggésben ért el eredményeket, illetve vázolt fel ez idáig működőképesnek tűnő fejlesztési alternatívát. Mint ahogy már jeleztük, Gyulajon ma egyedül az önkormányzat az egyetlen olyan szervezet, amelyik képes tenni a helyi lakosság munkaerőpiaci esélyeinek általános javulása érdekében.⁷ Az önkormányzat viszont ilyen kis településeken – Gyulajon ezren laknak – lényegében egyet jelent a polgármester személyével; ha a polgármester képes átlátni a településszintű problémákat, és képes cselekedni is, akkor a falu elkezdhet fejlődni, ha viszont a településvezető személye erre nem alkalmas, akkor az egész település nagy eséllyel megtorpan. Számos esettanulmány és helyi tapasztalat támasztja ezt alá, még két további kitéttel: a polgármester mellé kell egy helyi szövetségi hálózat – élén a körjegyzővel és az intézmények vezetőivel –, amelyik támogatja, illetve a fejlesztések mögött közmegegyezésnek kell lennie, belső (társadalmi, politikai) feszültségek a fejlesztéseket is megghiúsítják.

Gyulajon a piactelepülésre való átállást követően sokáig nem történtek települési szinten ható pozitív változások, a falu társadalmi és gazdasági viszonyai a több évtizedes trend szerint tovább romlottak, illetve rögzült az elmaradottság. Erre vonatkozó állításunkat két általánosan használt területi fejlettségi mutatószám, az egy lakosra jutó jövedelem és a munkanélküliségi ráta időbeli változásának ábrázolásával támasztjuk alá (6.2. és 6.3. ábra). Miközben a kistérségi átlag 75 százalék körül mozog, Gyulaj relatív jövedelmi szintje 2000 és 2008 között az országos átlag 40 százalékát sem érte el. A Dombóvári kistérségen belül Gyulajnál csak a legkisebb, száz-kétszáz fős falvak közül kettő, Jágónak és Lá-

⁷ A falu határát megművelő mezőgazdasági részvénytársaság fejlesztési lehetőségei természetesen nagyságrendekkel nagyobbak, mint a helyi önkormányzaté, de termelési struktúrája olyan, hogy tömegesen nincs szüksége képzetlen munkavállalókra. A néhány kisebb mezőgazdasági vállalkozás pedig csak keveseknek tud rendszeresen munkát adni.

pafő „szegényebb”. A munkanélküliség trendje hasonló pályát mutat: a kétezres évek közepéig egyértelmű a visszaesés, majd az országos átlag két és félszeresét meghaladó szinten stabilizálódott az mutató értéke. A jövedelmi szinthez hasonlóan a relatív munkanélküliség tekintetében is Gyulaj a kistérség egyik legrosszabb helyzetben lévő települése.

6.2. ábra: Az egy állandó lakosra jutó szja-alap a Dombóvári kistérség településeiben az országos átlag százalékában, 1990–2009*



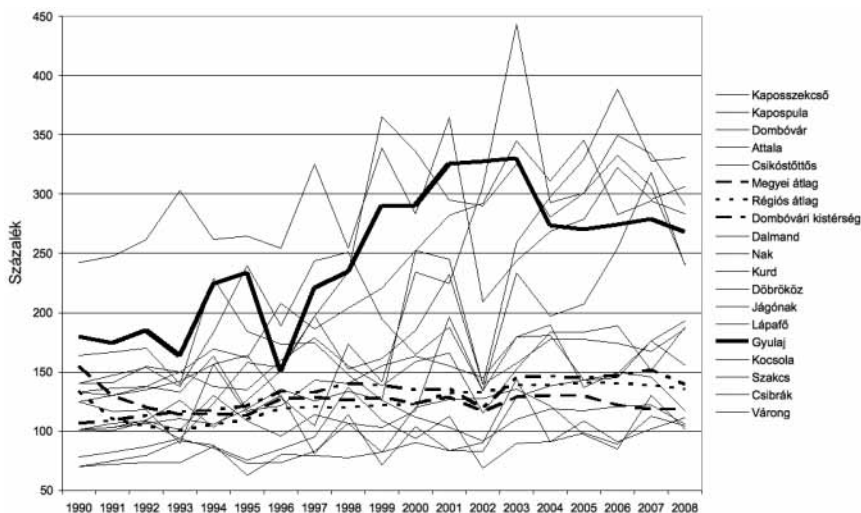
* Országos átlag = 100. Az ábrán feltüntettük a Dombóvári kistérség, Tolna megye, valamint a Dél-Dunántúli régió átlagát is az országos jövedelmi átlag arányában. A települések a legmagasabban kezdődő rátától a legalacsonyabbig sorrendben szerepelnek: Dombóvár, Kapospula, Kaposzsekcső, Csikóstóttós, Attala, Döbrököz, Dalmand, Kurd, Szakcs, Nak, Várong, Kocsola, Csibrák, Gyulaj, Jágónak, Lápafő. Forrás: MTA KTI Kistérségi erőforrástérképe alapján.

Többször utaltunk már rá, hogy a falu mai helyzetében az önkormányzatot látjuk az egyetlen olyan szereplőnek, amely képes lehet érdemben lépéseket tenni a munkaerőpiacról kiszorult helyi lakosság foglalkoztatottságának és így életminőségének javítása érdekében. E tekintetben lényeges, hogy a *Sorsfordító* program megjelenését megelőzően az önkormányzatnak milyen eszközei voltak ahhoz, hogy munkáltatóként vagy a munkaerőpiaci folyamatokat befolyásolni képes szereplőként lépjen fel.

Ezek az eszközök – mint a legtöbb hasonló faluban – a különféle közfoglalkoztatási formákhoz és támogatásokhoz köthetők. A falu önkormányzata folyamatosan igyekezett kihasználni a közfoglalkoztatási rendszerben rejlő lehetőségeket, hogy minél több ember számára tudjon – legalább időlegesen – munkát biztosítani. Mivel ezek a közfoglalkoztatási lehetőségek hullámozó finanszírozási intenzitás mellett ugyan, de folyamatosan fennállnak Gyulaj számára, így azt gondoljuk, hogy az elmúlt évek közfoglalkoztatási gyakorlatának áttekintése tükrözheti azokat a lehetősé-

geket, amelyek a *Sorsfordító* program megjelenése nélkül ma az önkormányzat munkaerőpiaci eszközrendszerét jellemeznék.

6.3. ábra: Becsült munkanélküliségi ráta a Dombóvári kistérség településeiben az országos átlag százalékban, 1990–2008*



* Becsült munkanélküliségi ráta: a regisztrált álláskeresők éves átlaga az adott település vagy térség 18–59 éves állandó lakosság számarányában (százalék). Országos átlag = 100. Az ábrán feltüntettük a Dombóvári kistérség, Tolna megye, valamint a Dél-Dunántúli régió átlagát is az országos munkanélküliségi átlag arányában. A települések a legmagasabban kezdődő rátától a legalacsonyabbig sorrendben szerepelnek: Kaposzsekcső, Kapospula, Dombóvár, Attala, Csikóstóttós, Dalmand, Nak, Kurd, Döbrököz, Jágónak, Lápfő, Gyulaj, Kocsola, Szakcs, Csibrák, Várong. Forrás: MTA KTI Kistérségi erőforrásterképe alapján.

2006 és 2008 között összességében mintegy évi 50 fő dolgozott a faluban különféle közfoglalkoztatási formákban (6.2. táblázat); munkájuk kizárólag az önkormányzat által kötelezően ellátandó feladatokhoz kapcsolódott (leginkább: vízrendezés, csapadékvíz-elvezetés, a köztemető fenntartása és a köztisztaság biztosítása). 2009-ben az Út a munkához program révén a közfoglalkoztatásban részt vevők száma megnövekedett 69 főre, de mint ahogy a 6.3. táblázat is mutatja, feladataik lényegesen nem változtak meg az előző évekhez képest.

A falu 2009. és 2010. évi közfoglalkoztatási tervei alapján képet kaphatunk arról, hogy önmagában mi történt, és milyen helyzet konzerválódott volna Gyulajon, ha később nem indul el a *Sorsfordító* program. A közfoglalkoztatás a maga munkaszervezési és -finanszírozási rendszerénél fogva valószínűleg csak pillanatnyi eredményeket hozott volna, fenntartható tevékenységek elindítása és hosszú távú hatások nélkül.

A 2009–2010-es közfoglalkoztatási rendszerben, azon kívül, hogy több forrás állt rendelkezésre, Gyulaj szempontjából három lényeges ponton

történt változás az előző évek gyakorlatához képest. Egyrészt azoknak a 35 év alatti munkanélkülieknek, akiknek nem volt meg a befejezett általános iskolai végzettségük, be kellett ülniük az iskolapadba. Ez a rendelkezés Gyulajon 13 főt érintett. Az általános iskolai végzettség minden egyéb képzésnek alapfeltétele, így a közösségi gazdálkodás és minden további fejlesztés szempontjából is hasznos intézkedés volt.

6.2. táblázat: Közfoglalkoztatás számokban Gyulajon, 2006–2008

Év	Közcélú munka		Közmunka		Közhasznú munka	
	fő (összesen)	munkaidő (összes óra)	fő (összesen)	munkaidő (összes óra)	fő (összesen)	munkaidő (összes óra)
2006	35	15 792	2	2016	14	8484
2007	38	15 802	3	3024	17	6 468
2008	29	11 319	7	5040	16	10 332

Forrás: Gyulaj Község Önkormányzat közfoglalkoztatási terve a 2009. évre.

6.3. táblázat: Közfoglalkoztatási feladatok és létszámok Gyulajon, 2009

Feladat megnevezése	Feladat ellátásához szükséges létszám (fő, havi 168 órás munkarendben)	Igénybe vett munkaóra (összesen)
Lakásgazdálkodás	2	1 512
Vízrendezés, csapadékelvezetés	12	8 064
Köztetető fenntartás	5	5 376
Helyi közutak és közterületek fenntartása	22	14 784
Köztisztaság és település tisztaság biztosítása	4	2 688
Közreműködés a foglalkoztatás megoldásában	3	3 528
Szociális ellátásról való gondoskodás	4	2 688
Közművelődési tevékenység, sport támogatása	1	672
Igazgatási feladatokhoz kapcsolódóan	2	1 344
Nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása	1	1 008
Oktatással kapcsolatos feladatok	2	3 024
Az önkormányzati intézmények épületeit érintően	8	5 376
A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó feladat	2	1 344
Összesen	68	51 408

Forrás: Gyulaj Község Önkormányzat Közfoglalkoztatási Terve a 2009. évre.

A másik lényeges változás a – potenciálisan – hosszú időre szóló foglalkoztatás biztosítása volt az Út a munkához programban. Ez a hosszú idő is maximum egy év volt, évente újra kellett tervezni az Út a munkához program megvalósítását helyi szinten, ami természetesen magában

hordozta azt a bizonytalanságot, hogy akár évente megváltoznak a finanszírozási keretek.

A tervek szerint az Út a munkához program során a háttérben lévő, nem hangoztatott kormányzati elképzelések szerint a falusi önkormányzatok „valódi” munkahelyeket fognak teremteni, vagyis elindul mindenhol valamiféle közösségi gazdálkodás, elkezd tömegesen kiépülni a szociális gazdaság. Mivel nem akarták „büntetni” azokat a településeket, ahol az önkormányzat nem ilyen rendszerben gondolkodik, ezért az Út a munkához programban meghagyták a korábbi években megszokott tevékenységek finanszírozását, és csak három év alatt kívánták átfordítani a rendszert a tényleges munkahelyteremtés irányába. Hogy ez miként ment volna végbe, nem tudjuk, hiszen a programot a félidejénél leállították, de az biztos, hogy időközben komoly szabályozásváltoztatásokra lett volna szükség ahhoz, hogy valóban elindulhassanak kisebb szociális szövetkezetek, termelőtevékenységek a falvakban, amelyek foglalkoztatni tudják a képzetlen munkanélküliek tömegeit.

Ennek tükrében Gyulaj esetében sem látjuk esélyét annak, hogy a korábbi finanszírozási mechanizmus mentén képes lett volna indulni a mai gazdálkodáshoz hasonló rendszer.

Végül a harmadik lényeges változás, amit az Út a munkához program hozott Gyulaj közfoglalkoztatási rendszerébe, az az, hogy kisebb mennyiségben lehetővé vált eszközök, munkaruhák beszerzése is (6.4. táblázat). Ez a pénzmennyiség azonban közel sem lenne elegendő a mai 3–4 hektáros, ám egyre növekvő földterülettel rendelkező gazdaság megműveléséhez.

6.4. táblázat: Tervezett eszközbeszerzés a közfoglalkoztatáshoz Gyulajon, 2009

Szükséges eszközök	A kiadások (ezer forint)
Munkavédelmi oktatás	60
Foglalkozás-egészségügyi orvosi vizsgálat	50
Munkaruha, munkavédelmi kesztyű	476
Szerszámok, eszközök	480
Tárgyi eszköz beszerzése	150

Forrás: Gyulaj Község Önkormányzat Közfoglalkoztatási Terve a 2009. évre.

A *Sorsfordító* program ugyanakkor stratégiaszerű fejlődést indított el a faluban. Az, hogy 2010. év elején, 10 fő bevonásával Gyulaj is bekerült a programba, a falu polgármesterének köszönhető, aki a belecskai programot (*Kabai–Németh*, 2010a) ismerve, már kereste annak a lehetőségét, hogy Gyulajon miként tudna hasonló önkormányzati gazdálkodást megszervezni és elindítani. A *Sorsfordító* program gyulaji alapinformációit korábbi tanulmányunkban (*Kabai–Németh*, 2010b) már bemutattuk; a támogatási időszak épp tanulmányunk megírása idején, 2011. szeptem-

ber 30-án zárult le. A program közel két év alatt kifejlődött, és a falu köz-konyháját szinte teljes mértékben el tudta látni zöldségekkel, valamint a piaci értékesítés is meg tudott jelenni (örölt paprika, szárított gyógy-növények esetében).

A gyulai közösségi gazdálkodás főbb jellegzetességeiben a belecskai mintát követi, hasonlóan a *Sorsfordító* programban részt vevő községek többségéhez, ahol önkormányzati keretek között zajlik a termelés. Mivel az érintett, különféle támogatásokat igénylő gyulai lakosság – hasonlóan a többi érintett falu lakosságának nagy részéhez – ma még valószínűleg alkalmatlan arra, hogy önálló gazdálkodásba fogjon, és a külső feltételek – jogszabályok, adózási követelmények, a piacra jutás lehetőségei – sem támogatják őket ebben, így nélkülözhetetlennek tűnik az önkormányzat szerepe.

A *Sorsfordító* program sikerességének éppen az lehet a legfontosabb eleme, hogy lehetőséget adott az önkormányzati szervezésű gazdálkodás elindulására. A program megjelenése előtt a piaci szféra vállalkozásai nem tudták megoldani a falu foglalkoztatási gondjait, és az önkormányzat maradt az a szereplő, amely képes lehetett a probléma bármely területén előrelépni. Ez viszont csak úgy volt elképzelhető, ha az önkormányzat egy fenntartható vagy legalábbis hosszú távon is működőképes rendszert tud kiépíteni, amiben valós tevékenység, tényleges munkavégzés, azaz termelés van. Emellett elfogadható bért lehet fizetni, a közösség kohézióját lehet növelni, a munkavállalókra egyéni felelősség is nehezedik, de részesülhetnek egyéni sikerélményben is. A jelek szerint Gyulajon a *Sorsfordító* program épp ezt a rendszert tudta elindítani.

A program tervezői jól ismerték fel, hogy az ilyen, Gyulajhoz hasonló falvakban csak az önkormányzatok képesek kezelni a munkanélküliség kérdését legalább azon a szinten, hogy munkavégzésre újra alkalmassá teszik a munkavégző képességükben hiányokat szenvedő lakosaikat. Úgy látjuk, Gyulajon a *Sorsfordító* program beindulásával egy teljes falufejlesztési stratégia megvalósításának lehetősége teremtdött meg. A közösségi gazdálkodás elindítása nem egyszerűen közmunka, hanem egy helyi gazdaságfejlesztési stratégiához kötődő szociális gazdasági tevékenység, lényegében egy, a harmadik szektorhoz tartozó vállalkozás felépítése. Ily módon keretei is egészen mások, mint amelyeket a közmunkák esetén jelöl ki az állam. A szociális gazdaságban megjelenik az eszközök és a szakértelem iránti igény, piacra történő árutermelés a közösségi szempontok figyelembevételével. Minőségi váltás van tehát a Gyulajon lezajlott korábbi közfoglalkoztatási formák, valamint a *Sorsfordító* program között.

Részben a *Sorsfordító* program helyi eredményeinek hatására, az általános iskola profilját bővítve, 2011-ben elindult 9–10. évfolyamos, mező-

gazdasági szakképesítést adó osztály. A diákok közös földjükön tanulják a kertészkedést, ahogy szüleik, rokonaik, szomszédaik is hasonló munkát végeznek a nagyobb önkormányzati parcellákon. Ez a kezdeményezés már az új iskolaigazgató innovációja, és jelzi, hogy a fejlesztések fő iránya arra mutat, hogy vissza kell hozni a kertészeti hagyományokat a falu életébe. Gyulaj azáltal, hogy elindította a közösségi gazdálkodást és az iskolát is be tudta kapcsolni a rendszerbe, mintatelepüléssé válhat a Dél-Dunántúlon, de talán még országosan is. Ennek eléréséhez a *Sorsfordító* program minden kétséget kizárólag hozzájárult, hiszen a kezdeti lökést, a szervezeti kereteket biztosította.

A falu elismerését jelzi, hogy nem kis részben a Gyulajon elindult közösségi gazdálkodás hatására az egész Dombóvári kistérség bekerült a Belügyminisztérium közfoglalkoztatási mintaprogramjába (*Start* munkaprogram), ami még a *Sorsfordító*hoz képest is fokozott előrelépési lehetőségeket nyithat meg a falu számára: lehetőség van további munkásokat felvenni, eszközöket vásárolni, és a tervek szerint a gazdálkodásban is komoly változás történhet azzal, hogyha a következő évben vagy években beindul a nyers zöldségek és gyümölcsök feldolgozása.

Mindezekhez tudatosan kapcsolódva Gyulaj bekapcsolódott a *Nyúl-unk a munkáért!* programba is, aminek segítségével újra elindul a faluban a kisállattenyésztés, ami újabb lépés lehet a közösség megerősödése és a programban részt vevő családok munkaerőpiaci re-integrációja felé.

A szükség és az eredmények meghozták a társadalmi aktivitást, a civil figyelmet is: Gyulajon elkezdett dolgozni a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, a falut meghívták a Kirekesztett közösségek terepszemléletű támogatása elnevezésű programba, ami a tervek szerint egy hosszú távú, a helyi társadalom építését szolgáló közös munka első lépése lesz.

Mindezek együtt nyilvánvalóan még csak a kezdetet jelenthetik; megítélésünk szerint ahhoz, hogy Gyulaj (hasonló településekkel együtt) valóban talpra álljon, és lakosainak esélye nyíljon egy jobb életre, legalább egy-két évtizednyi folyamatos és kitartó munkára, a magyar állam konzekvens (nem is elsősorban anyagi) támogatására, európai uniós forrásokra és jelentős civil aktivitásra lesz szükség.

Összegzés

Tolna megye két kistérségében az egykori sikeres mezőgazdasági múlt-hoz kapcsolódóan 2009 tavaszán indult el a Dél-Dunántúli Regionális Munkaügyi Központ által szervezett *Sorsfordító – sorsformáló* elnevezésű komplex munkaerőpiaci program. A program lényege, hogy a tartós munkanélküliek nyolc hónapos egyedi képzést kapnak, majd egy- vagy kétéves időtartamra, gazdálkodást folytató önkormányzatok vagy mezőgazdasági vállalkozók nyújtanak számukra bértámogatott munkát.

Dél-Dunántúl három megyéjében, közel 40 településen több mint 200 dolgozó vett részt a programban.

A *Sorsfordító – sorsformáló* program komplexitása abban ragadható meg, hogy számos aktív munkaerőpiaci eszközt felvonultatva, egyszerre nyújt képzést, képzési támogatást, munkahelyet, bértámogatást és személyiségfejlesztést.

A programban részt vevő önkormányzatoknak lehetőségük van önálló termelésbe kezdeni, és azon túl, hogy munkát adnak lakosaiknak, jelentős összeget is megtakaríthatnak. Erre építve vidékfejlesztési eredmények egész sorozatát hozhatja a program. Ennek szép példáját mutatja a tolnai Gyulaj esete.

A *Sorsfordító* programnak több pozitív mellékhatása is lehet. A programban részt vevő munkavállalók között valódi jól működő közösségek alakultak ki, amelyek már a munkán kívül is összetartják az embereket. A résztvevők nagy része tényleges személyiségfejlődésen ment keresztül, ami valószínűleg az egész életvitelüket és későbbi munkaerőpiaci esélyeiket nagymértékben javította.

A program gyakornoki helyeket támogató része nem kevésbé sikeres. A nyolc agrárszférában lehetőséget nyerő pályakezdő szakember bevált a munkahelyén, a hároméves támogatási időszak után is mindegyikük a munkahelyén marad.

A *Sorsfordító* program 2012-ben ér véget, így teljes megítélése még nem lehetséges. A remények szerint minél több dolgozónak sikerül a gyakorlati helyén hosszú távon is megmaradnia. Előremutató, hogy az önkormányzatok egy része már konkrét terveket alakít ki arról, hogy miként tudja eredményeit fenntartani a támogatási időszakon túl. Ennek eredményeképpen valószínűleg lehetőség lesz a sikerek hosszú távú megtartására is.

A *Sorsfordító* programot tartalma és szemlélete alkalmassá teheti arra, hogy az itt felhalmozott tapasztalatokra építve, olyan országos programok induljanak, amelyek jelentősen javíthatják a kistéleplések és a vidéki Magyarország foglalkoztatási helyzetét.

7. FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI PROGRAMOK HATÁSVIZSGÁLATÁNAK TANULSÁGAI MAGYARORSZÁGON

CSERES-GERGELY ZSOMBOR & SCHARLE ÁGOTA

A *Közelképnek* ez a fejezete az aktív munkapiaci eszközök és munkanélküli-ellátások hazai hatásvizsgálatairól ad áttekintést. A szokásostól eltérően most nem az eredményekre, hanem inkább arra voltunk kíváncsiak, hogy mit és főként hogyan vizsgáltak a hazai szakértők. Röviden kitérünk arra is, hogy a *Közelkép* 1. fejezetében tárgyalt, oly természetesnek tűnő módszertani követelmények megvalósítása előtt milyen akadályok állnak, és ezek hogyan tükröződnek a hazai empirikus irodalomban. Áttekintésünk a választott területeken megmutatja azt is, hogy a mindenkori kormányok milyen információs bázisra támaszkodva hozhatták és hozhatják meg döntéseiket az érintett programokról. Azt nem állíthatjuk, hogy az összes, a politikusok számára elérhető információt feltártuk, annyit azonban igen, hogy a tényekre kíváncsi politikusok számára az összegyűjtött információk biztosan rendelkezésre álltak.

A tanulmányok kiválasztási szempontjai

Vizsgálatunkat két területre korlátozzuk: a bértámogatásokat és a munkanélküli-ellátásokat elemző értékelésekre. A bértámogatások több okból is külön figyelmet érdemelnek: egyfelől, az eddigi néhány közép-kelet-európai kutatás semleges vagy negatív hatást mutatott ki, miközben ezek a programok a fejlett országokban többnyire pozitívan hatnak a foglalkoztatásra (Kluwe, 2010). Másfelől, az ilyen programokban gyakran más, közvetett hatások semlegesítik a pozitív hatásokat: a támogatásban részesülő munkáltató a program nélkül is képes lett volna valakit foglalkoztatni, vagy más dolgozók rovására vette fel a támogatott munkanélkülit. Végül, ezek a programok meglehetősen költségesek, így ha a program nettó hatása (egyenlege) pozitívnak bizonyul is, lehet, hogy nem térül meg a támogatás. A munkanélküli-ellátások mellett egy sokkal egyszerűbb érv szól: Magyarországon ezekről készült a legtöbb hatásvizsgálat.

Hatásvizsgálatnak tekintettünk minden olyan írást, amely címe vagy deklarált célja szerint ilyen igénnyel készült, vagy tartalma alapján annak minősül. Bevontunk minden olyan munkát is, amely szándéka szerint a programok hatásának vizsgálatára vállalkozik, de ezt a módszertani kritériumok alapján nem feltétlenül valósítja meg, ugyanakkor programértékelésként fontos információkkal szolgál.

Mivel Magyarországon tudomásunk szerint nem létezik olyan – akár nyilvános akár zárt – dokumentumtár, amely átfogóan gyűjtené az érté-

kelő tanulmányokat, a releváns műveket az interneten működő keresők segítségével derítettük fel.¹ Ennek a módszernek hatása van a következtetéseinkre. Értékelő tanulmányokat ugyanis két célból készítenek: egy érdekelt (például egy szaktárca vagy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) megbízásából vagy tudományos érdeklődésből, esetleg egyszerre mindkét célból. Míg az előbbi csoportba sorolható munkák nem feltétlenül kerülnek a nyilvánosság elé, az utóbbiakat viszont kimondottan a nyilvánosságra hozatal szándékával írják.²

A találati listánk tehát nem teljes, és bizonyára szelektív. Vélhetően nagyobb arányban szerepelnek a szakmai érdeklődés által motivált tanulmányok, ezen belül is a jobban sikerültek.³ Torzítást okozhat továbbá az is, hogy ha a megrendelő tart az eredményektől – például mert az a számára fontos program megszakításával járhat –, akkor korlátozhatja a dokumentum nyilvánosságát. Végül ugyanezen oknál fogva erőteljes szelekció érvényesülhet abban, hogy mely programokról és mikor készült egyáltalán értékelés.

Az áttekintés szempontjai

Az itt áttekintett tanulmányokat a 7.1. Függelék sorolja fel. A munkanélküli-ellátásokat aszerint csoportosítottuk, hogy a biztosítási alapú munkanélküli-járadékra vagy a szociális segélyre vonatkoznak-e. A bértámogatás-típusú programokat vizsgáló tanulmányokat az alapján csoportosítottuk, hogy inkább monitoringjellegű munkáról vagy ökonometriai értelemben vett értékelésről van-e szó.

Az egyes tanulmányokból kiemeltük azokat a jellemzőket, amelyek jól meghatározzák, hogy milyen az adott értékelés várható információtartalma. A következő jellemzőket rendeltük táblázatba (lásd 7.2. Függelék): az adatbázis nagysága, szerkezete, információtartalma, a hatás megfigyelésének időszaka, az identifikációs stratégia és az identifikált hatás(ok), a sikerkritérium és az esetlegesen vizsgált egyéb, közvetett hatások. Az áttekintésnek ez a része azokra a tanulmányokra terjed ki, amelyek valóban a programok hatását mérik, és kimaradtak azok a más céllal készült, címükben ugyan értékelésre utaló, de valójában monitoringmutatók összegzésére szorítkozó elemzések.

Megrendelés, politikai igények

Az áttekintett tanulmányok listája azt mutatja, hogy mintegy húsz év során ritkán értékelték a meghatározó foglalkoztatáspolitikai eszközöket, és az értékelések nagy része 2000 után készült. Ennek oka feltehetően részben módszertani – hiszen a nagyobb teljesítményű asztali számítógépek csak ez után kezdtek elterjedni –, részben politikai, mivel az EU-csatlakozás után valamelyest megnőtt az igény az értékelések készí-

1 A teljes képhez hozzá tartozik, hogy a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatosan írásoknak egyedülálló módon létezik Magyarországon egy tárhelye, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány/ Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapjáról elérhető Munkaügyi Kutatások Információs Rendszere (Mukutir) <http://mukutir.telco-system.hu/>. Ezt a rendszert azonban nem erre szakosodott könyvtárosok töltik fel, hanem önkéntes alapon működik, és ennek következtében korántsem teljes körű. Ettől független, de figyelemre méltó probléma, hogy a szakminisztériumok honlapjáról sem a Mukutir, sem más dokumentumtár nem érhető el sem kiemelt tartalmi elemként, sem másként. 2011. szeptember 15-éig a megújult kormányzati portál dokumentumtárában a Tanulmányok, tájékoztató és háttéranyagok címkéjű dokumentumtípusra más szűkítés nélkül indított keresésre egy találatot sem kaptunk.

2 A nyilvánosság – a hatásvizsgálatok esetében is – igen fontos kérdéséről a *Közelkép* bevezetője szól részletesen.

3 Az ismert publikációs torzítást az idézi elő, hogy a szerzők (és a szakfolyóiratok) főként a megbízható módszerekkel készült, szignifikáns, viszonylag jelentős hatásokat mutató vizsgálatok eredményét szeretik publikálni.

tésére (Váradi, 2011). Mivel azonban tudjuk, hogy például a KSH-ban korábban is rendelkezésre állt a szükséges számítástechnikai kapacitás, és igazán nagy teljesítményre nem is volt szükség (az esetszámok nem rendkívüliek, az alkalmazott módszerek nem számításigényesek), arra kell gondolnunk, hogy a meghatározó ok sokkal inkább a keresleti oldalon található. Az általunk áttekintett időszakban tehát az eszközök/programok értékelése nem szerepelt a szakpolitika napi eszköztárában, amit a beavatkozások előtt vagy azok hatásának kibontakozása után rutinszerűen alkalmaztak volna.⁴

Adatok

Az áttekintett művek túlnyomó többsége a foglalkoztatási szolgálat adminisztratív adataira támaszkodik. Ennek oka az, hogy más rendszeres adatfelvétel nem tartalmaz információt a foglalkoztatáspolitikai programokban való részvételről, így azok értékelési célokra igen korlátozottan vagy egyáltalán nem használhatók (legfeljebb a munkanélküli-ellátások esetében). A regiszter önálló használatának ugyanakkor komoly korlátja az, hogy a programokból való kilépés utáni időszakról nincs benne információ. Ilyen többletinformációt a 2009-ig rendszeresen alkalmazott aktíveszköz-monitoring szolgáltatott, de csak igen speciális formában. Három hónappal a programokból való kilépés után kérdőívben kérdezték meg a kilépőket vagy a bértámogatások esetében azok foglalkoztatóit. A program utáni státusról meglévő információk tehát igen korlátozottak, bértámogatások esetében nem is az egyénre nézve állnak rendelkezésre, ez pedig *Card és szerzőtársai* (2010) eredményei tükrében azt jelenti, hogy a programok nagy részének hatása ezen adatok alapján csak torzítva mérhető meg. Mindezek miatt több kutatás végzett kiegészítő adatfelvételt. Mivel ez költséges, rendszeresen nem pótolható az adatok ilyen jellegű hiánya, de ezek a kiegészítő adatfelvételek lehetővé teszik, hogy a programok hatását az abból való kilépéstől számított hosszabb idő elteltével mérjék, így téve realisabbá a programok hatásáról kialakítható képet.

A 2007. évi CI. törvény lehetőséget ad arra, hogy a kutatások további adminisztratív adatforrások anonim összekapcsolásával átlépjék a foglalkoztatási szolgálat regiszterének korlátait, és például járulékfizetési adatok alapján kövessék a programok résztvevőinek munkatörténetét, vagy akár kontrolláljanak rá. Ilyen kutatásra azonban nem akadtunk, talán az azóta eltelt időszak rövidezsége és az események sűrűsége miatt. 2009-től a Foglalkoztatási Hivatal maga is megreformálta az aktíveszköz-monitoringot, felhasználva a regiszter- és járulékfizetési adatok összekapcsolhatóságát (FH, 2009). Ez a monitoring minőségét javíthatta, de tudomásunk szerint még nem használták fel értékelésre, az általunk vizsgált tanulmányokat pedig nem érinti. Az adminisztratív – például a

⁴ A hazai foglalkoztatáspolitikai döntéshozatali mechanizmusai és a nemzetközi legjobb gyakorlat összevetését lásd például Scharle (2007).

járulékfizetésre vonatkozó – adatok segítséget nyújthatnak abban is, hogy a megfigyelhető ismérveken belül a részletes munkatörténetnek a hatásbecslések esetében oly fontos kontrollálása megoldható legyen. Újabban már a jogosultság ellenőrzéséhez maga az FH is gyűjt négy évre visszamenően adatokat a regisztrált munkanélküliektől, ezek azonban a programokban részt vevő, de pénzbeli ellátásra nem jogosult ügyfelek esetében nem állnak rendelkezésre, így esetükben mindenképpen kiegészítő adatokra van szükség.

Identifikációs és becslési eljárások

A legtöbb értékelés formálisan nem választja el az identifikáció és a becslés kérdését, nem tárgyalja szisztematikusan az identifikáció feltételeit és azok sérülésének lehetséges következményeit, bár a becslési eljárás tárgyalásakor több esetben kitérnek ezekre. A rendelkezésre álló adatok nagyban meghatározzák, hogy milyen identifikációs eljárásokat lehet alkalmazni (lásd erről a *Közelkép* 1. fejezetét). Viszonylag kis esetszám esetén főként parametrikus eljárások használhatók, a heterogenitás kontrollálását pedig az egyénekre vonatkozóan rendelkezésre álló megfigyelhető ismérvek száma korlátozza. Mivel a regiszter csak az adminisztrációhoz szükséges adatokat gyűjti, a háztartás többi tagjáról például nem tartalmaz információt, ilyen célra csak korlátozottan alkalmas. A több kiegészítő adattal dolgozó eljárások éppen ezért megbízhatóbbak lehetnek azoknál, amelyek ilyen felvételt nem tudtak folytatni. Talán az ilyen adatok viszonylagos hiányának köszönhető, hogy a párosítási eljárás alkalmazásával viszonylag ritkán találkoztunk, bár ez az egyik legjobban teljesítő eljárás, amivel a – megfigyelhető ismérvek alapján történő – szelekció hatása kiszűrhető.

A nem megfigyelhető heterogenitás kontrollálására viszonylag kevés próbálkozást találunk, amely között fellelhető a szelekció modellezése, a szabályozás változásának kihasználása és egyetlen esetben a valódi kísérlet is (lásd a 7.2. Függelékét). A hazai foglalkoztatáspolitikai ugyan rendszeresen indít kísérleteket, de eddig nem volt rá példa, hogy ezekhez a fenti értelemben vett értékelés is társult volna. Kísérletszerű helyzeteket az teremt, hogy az országos programok bevezetése általában csak az új belépőkre vonatkozik. Kísérletek hiányában a szelekció modellezése sokszor nehezen ellenőrizhető, és kétséges feltételezéseken nyugszik. Nagy jelentősége lenne ezért annak, ha megnőne a kísérleti helyzetekre alapuló tanulmányok száma. Ha a szakpolitika érdeklődése megnőne a hatásvizsgálatok iránt, több lehetne a területi, időbeli változásokat kihasználni képes elemzés, amitől még mindig igen jó, a csak megfigyelhető ismérvekre támaszkodó kutatások eredményeit jó eséllyel túlszárnyaló teljesítményt várhatunk.

A becslések részletessége és közzététele

A becslési eljárások és eredmények közlése korántsem egységes. A marginális hatások vagy legalább ezek átlagának mára általános gyakorlattá vált közlése gyakran elmarad, ami nemlineáris becslések esetében lényegében lehetetlenné teszi⁵ az eredmények egyébként is nehézkes összevetését a már létező, referenciaként használható becslésekkel. Szerencsére ritkán, de előfordul, hogy az elemzés a regressziós táblázatot egyáltalán nem közli. A kezelés hatását szinte minden tanulmány a „kezelés átlagos hatása a kezeltekre” (*average treatment effect*, ATT vagy ATET) formában értelmezi.

A hatásbecslésen túli vizsgálatok

A program teljes körű értékeléséhez és költség-haszon elemzéséhez a program közvetlen hatásán túl a közvetett vagy nem szándékolt hatások vizsgálata is szükséges. Ilyen például a helyettesítési hatás, amikor a program olcsóbb résztvevőjével helyettesítenek egy korábban alkalmazott munkavállalót, aki ezért az elveszíti az állását. Ilyen programhatásokat kevés értékelés vizsgál, de pozitívum, hogy némelyik megteszi. Még teljesebb lehetne az értékelés, ha elvégeznék a kezelés eloszlásának becslését vagy heterogenitásának mérését a megfigyelhető jellemzők szerint vagy a hatások becslését a népesség más, releváns részére. A programokban közvetlenül érdekelt intézményeknek általában nagyon érzékenyeknek kellene lenniük ezekre a hatásokra, hiszen a helyettesítési hatás akár teljesen semlegesítheti a program pozitív hatását, az eloszlás sajátosságai pedig rámutathatnak arra, hogy miért és hogyan keletkezik a megfigyelt hatás. Az alapján, hogy az ilyen irányú vizsgálatok ritkák, arra következtünk, hogy a tanulmányok döntő többsége esetében erre a kérdésre érzékeny érdeklődésű megrendelő nem volt.

Következtetések

A vizsgált értékelések alapján egy sor optimizmusra okot adó következtetésre juthatunk.

1. Bár Magyarországon viszonylag kevés értékelés készült a vizsgált foglalkoztatáspolitikai eszközökről, ezek közül jó néhány alkalmas a fő értékelési kérdés megválaszolására, tehát arra, hogy meghatározza, mi volt az adott program hatása a benne résztvevőkre. Célszerű lenne ugyanakkor, ha a jövőben készülő hatásvizsgálatok kimondott céljuknak tekintenék a hasonló hazai és nemzetközi munkákkal való összehasonlíthatóságot.

2. Úgy tűnik, hogy a hatásvizsgálatokhoz szükséges módszertani ismeret hiánya nem akadályozza az ilyen vizsgálatok végzésének. A múlt tendenciáit figyelembe véve, bőven elegendő számban vannak szakemberek, akik képesek akár több vizsgálat rendszeres lefolytatására is. Kétségtelen

⁵ A nemlineáris becslések esetén az egyírtathatók nem a hatást magát mutatják – ez utóbbi folytonosan változik annak függvényében, hogy a magyarázó változók milyen értéket vesznek fel. Ez az oka annak, hogy ha egyetlen, elméletileg is értelmezhető mérőszámot akarunk használni, akkor annak az átlagos marginális hatásnak kell lennie.

azonban, hogy ha a hatásvizsgálatok végzése rutinszerűvé válik, a mai-nál nagyobb számú, mégis kellően jól képzett szakemberre lesz szükség, és erre a legtöbb egyetemi képzés nem nyújt lehetőséget.

3. Nehézséget az adatok hozzáférhetősége sem okoz abban az esetben, ha a szakpolitika is érdeklődik a programok hatása iránt, illetve közreműködik a szükséges és rendelkezésre álló adatok anonimizálásában. Nagy lehetőség rejlik azonban a fejlesztési projektek során rutinszerűen nem felvett adatok gyűjtésében és a programok szerkezetének célszerű befolyásolásában – sok program ugyanis ilyen keretek között valósul meg. Rövid és célzott kérdőíves felmérésekkel sok értékes többletinformációt lehet beszerezni, amelyek azután akár adminisztratív adatokhoz is kapcsolhatók. Végül tudatosan lehetséges a programokba szakadási pontokat elhelyezni, vagy olyan kísérleteket folytatni (például területi egységek véletlenszerű bevonásával és kihagyásával), amelyek nem túl költségesek, de számos módszertani problémát hatásosan kezelnek.

4. A szakpolitika érdeklődése ugyanakkor úgy tűnik, hogy nincs arányban a lehetőségekkel. Ez egyrészt maguk a programok szempontjából jelent veszteséget, hiszen azok hatékonysága vélhetően kevésbé javul, mint ahogy az értékelésekre támaszkodva lehetséges lenne. Másrészt a jelenlegi jogi helyzetben a kutatói ambíció nem elegendő a tudományos igényű értékelések lefolytatásához, mert az ahhoz szükséges adatok anonimizálását csak politikusok kezdeményezhetik. A szakpolitika közvetlen érdeklődése nélkül nincs meg a lehetősége annak, hogy nagyszámú termék között válogasson. Annak érdekében, hogy ez megváltozzon, vagy az adathozzáférés jogi kereteit kell kibővíteni, vagy a szakpolitika érdeklődését kiterjeszteni erre a területre, vagy mindkettőre szükség van. Talán joggal reménykedhetünk, hogy ez legalább részben megvalósulhat: az Ecostat átalakulásával létrejött Kormányzati Hatásvizsgálati Központ éppen ezt a célt tűzte zászlajára. Egy intézmény mégoly hatékony működése azonban nem pótolhatja azt a folyamatos munkát, amit egy tudományos érdeklődéstől is motivált – egymással is versenyző – közösség végezhet, a kétféle tevékenység pedig inkább komplementere, mint helyettesítője egymásnak. A kormányzati erőfeszítések növekedésével párhuzamosan ezért az alternatív megoldásokat még a korábbinál jobban is indokolt támogatni.

7.1. Függelék: A vizsgálatba bevont tanulmányok jegyzéke

Munkanélküli-ellátások

Munkanélküli-járadék

- BÓDIS LAJOS–MICKLEWRIGHT, J.–NAGY GYULA (2004): A munkanélküli-ellátás indokoltasági feltételeinek érvényesítése: empirikus vizsgálat az elhelyezkedési készség ellenőrzésének hatásairól. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 6. sz. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Budapesti Corvinus Egyetem Emberi erőforrások tanszék, Budapest.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2002): Járadékjogosultsági időtartam és elhelyezkedés, Közgazdasági Szemle, 49. évf.2. sz. 126–142. o.
- KÖLLŐ JÁNOS (2001): A járadékos munkanélküliek állaskilátásai 1994 és 2001 tavaszán. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2001/7. <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp0107.pdf>.
- KÖLLŐ JÁNOS–NAGY GYULA (1996): Earnings Gains and Losses from Insured Unemployment in Hungary, Labour Economics, Vol. 3. No. 3. 279–298. o.
- MICKLEWRIGHT, J.–NAGY GYULA (1995): Unemployment Insurance and Incentives in Hungary: Preliminary Evidence. CEPR Discussion Paper, 1118. Megjelent még: NEWBERY, D. (szerk.): Tax and Benefit Reform in Central and Eastern Europe, CEPR, London.
- MICKLEWRIGHT, J.–NAGY GYULA (2010): The Effect of monitoring Unemployment Insurance Recipients On Unemployment Duration: Evidence from a Field Experiment. Labour Economics, Vol. 17. No. 1. 180–187. o. (Bódis–Micklewright–Nagy [2004] alapján.)
- WOLFF, J. (2001): The Hungarian Unemployment Insurance Benefit System and Incentives to Return to Work, LMU IS Discussion Paper, No. 253. http://epub.ub.uni-muenchen.de/1633/1/paper_253.pdf.

Rendszeres szociális segély és munkanélküli-segély

- FIRLE RÉKA–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása. Közpénzügyi Füzetek, 18. sz. http://tat.elte.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=730.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2003): A munkanélküli-ellátás változásainak hatása a munkanélküliek segélyezésére és elhelyezkedésére, Közgazdasági Szemle, 50. évf. 7–8. sz. 608–634. o. <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00095/pdf/03GalNa>.
- MICKLEWRIGHT, J.–NAGY GYULA (1998): The Implications of Exhausting Unemployment Insurance Entitlement in Hungary. Budapest Working Papers on the Labour Market, 1998/2. <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp982.pdf>.

Áttekintő tanulmány a munkanélküli-járadék és segélyről

GALASI PÉTER–KÖLLŐ JÁNOS (2001) A munkanélküli ellátások hatása az elhelyezkedési szándékokra és esélyekre. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök. MTA KTI–OFA, Budapest, 107–111. o.

Bértámogatások*Az ÁFSZ monitoringjelentései*

Az egyes években befejezett munkaerőpiaci programok hatékonyságának értékelése a monitoring vizsgálat eredménymutatói alapján: http://www.munka.hu/engine.aspx?page=afsz_stat_fobb_aktiv_eszkozok.

Az aktív programok, köztük a bértámogatások hatásosságát vizsgáló összefoglalók

FREY MÁRIA (2007): A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásának elemzése 2001–2006. http://mukutir.telco-system.hu/kutat_dir/186/aktesz_z_rtan07.doc.

FREY MÁRIA (2011): Aktív munkaerő-piaci politikák átfogó értékelése a 2004–2009 közötti időszakban. http://mukutir.telco-system.hu/kutat_dir/500/m_d_Frey_akteszk_szint_zis.doc.

Értékelések

CSOBA JUDIT–NAGY ZITA ÉVA–SZABÓ FANNI (2010): Aktív eszközök, munkaerő-piaci programok kontrollcsoportos, többváltozós értékelése. Kézirat, http://mukutir.telco-system.hu/kutat_dir/499/aktiv_eszkozok_tobbvaltos_ertekelese.doc.

GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2005): Az aktív programokban résztvevők állásba lépési esélyei és az aktív programok időtartamát meghatározó tényezők a Monitoring adatállománya alapján. Kézirat

GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2008) Az aktív munkaerő-piaci programokba kerülés esélyei: képzés, bértámogatás, közhasznú munka. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2008/7 <http://www.mtakti.hu/file/download/bwp/BWP0807.pdf>.

GALASI, PÉTER–LÁZÁR, GYÖRGY–NAGY, GYULA (1999): Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatásosságát meghatározó tényezők. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 1999/4. <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp994.pdf>

O’LEARY, C. J. (1998): Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Poland. Upjohn Institute Technical Report, No. 98–012. http://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=up_technicalreports.

O’LEARY, C. J.–KOLEDZIEJCZYK, P.–GYÖRGY LÁZÁR (1998): The net Impact of Active Labour Market Programmes in Hungary and Poland. International Labour Review, Vol. 137. No. 3. <http://research.upjohn.org/jrnarticles/79/>

O’LEARY, C.–NESPOROVA, A.–SAMORODOV, A. (2001): Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Countries, International Labour Office, Geneva <http://research.upjohn.org/externalpapers/31/> (O’Leary [1998a] egy változata.)

7.2. Függelék

A vizsgálatba bevont tanulmányok jellemzői

7F1. táblázat: Munkanélküli-ellátások*

	Célcsoport	Adatbázis	Mintanagyság	Megfigyelési időszak	Identifikációs és modellezési stratégia	Kvantitatív eredmények
Munkanélküli járadék (kap/nem kap) hatása a munkába állásra						
Galasi – Nagy (2003)	Munkanélküli járadékosok	Munkanélküli regiszter, új belépők 2000. január 1. és március 15. között. Önkéntes kilépők és végkielégítésben részesülők kizárva	31 031 kontroll, 27 947 kezelt	9–12 hónap	Kvázi-kísérlet: a február 1-je utáni új belépők 25%-kal rövidebb ideig jogosultak a járadékra (a legrosszabb esetben); Kaplan-Meier túlélési függvények a kezelt- és a kontrollcsoportra, jobbról cenzorált, nem és a korábbi foglalkoztatási időszak hossza (ez határozza meg a járadékjogosultságot) szerint négy alcsoportban	Nincs mérhető hatás. A kontrollcsoport kilépési arányai még nagyobbak is némelyik alcsoport esetében, ami összefügghet azzal, hogy nagy a visszahívott dolgozók aránya a januári igénylők között (ők a kontrollcsoport)
Bódis – Micklewright – Nagy (2004) = Micklewright – Nagy (2010) ¹	Új, 75–179 nap ellátásra jogosult munkanélküli járadékos	Interjú adatfelvétel és ÁFSZ regiszter. Belépők 2003. május 26. és július 26. között.	479 30 év alatti és 615 32 év feletti 1037 férfi (a hosszabb jogosultságúakat kihagyják, mert őket egy másik, közben bevezetett ösztönző is befolyásolhatta)	A regiszterbe lépés utáni 4–6 hónap	Kísérlet. 4 látogatási kötelezettség a munkaügyi központnál, kérdések az álláskereséssel kapcsolatban (kontroll: egy látogatás sem a 3 hónap alatt). Jobbról cenzorált (kimerítők kizárva). Modell a kilépés feltételes valószínűségére, munkába állást vagy aktív programban való részvétellel. Arányos hazard modell a kezelés indikátorával és kontrollokkal egyéni jellemzőkre, illetve a helyi munkapiac jellemzőire	A 29 év feletti nők esetében a hazard arány 1,43 (43%-kal nagyobb a kontrollcsoportnál)
Köllő – Nagy (1996) ²	Foglalkoztatásba visszalépő munkanélküli járadékosok 4 alcsoport: (a) 181 napnál rövidebb ideig járadékos (b) 180 napnál hosszabb ideig járadékos (c) önkéntes kilépők, (d) visszahívott dolgozók	Interjú adatfelvétel és ÁFSZ regiszter; 1994. március 20. és április 20. között a regiszterből munkába lépők	9420 egyén 4 alcsoportban. (a) 3839, (b) 3092, (c) 383 (d) 2106 A válaszmegtagadás szelekcióját modellezi. (18%) Az eredmények nem változnak az előrejelzett valószínűségek inverzével súlyozva	Nem ismert, de kevesebb, mint 270 nap (járadékjogosultság maximális hossza)	OLS becslés $\log(w1/w0) - \Delta \log W$ függő változóval. Magyarázó változók: az egyén és a végzett munka jellemzői, kontrollálva a helyi munkanélküliségi rátára. Az alcsoportokra bontást az összevonást feltételező Chow-próbával vizsgálják. Az együtthatók együtt szignifikánsak. Ramsey próbával az a) és d) esetben nem vehető el, hogy fontos magyarázó változók maradtak ki	A medián munkanélküli reálbérének 5,2 százalékat veszítette el. Járadékos epizód hossza: egy hat hónapig tartó epizódhoz hasonlítva az új bér 5%-kal nagyobb, ha az epizód 0–3 hónapig tartott, és közel 5%-kal kisebb, ha egy évig
Köllő (2001)	Munkanélküli járadékosok	Interjú adatfelvétel az újonnan munkába állókkal (+ ÁFSZ regiszter adatai). 2001. március 19. és április 7. közötti járadék-kimerítések	1994: 8549 (238 841) 2001: 8339 (105 924) (kivéve a járadékot a megfigyelési időszak alatt kimerítőket és azokat, akiket ez alatt korábbi munkájukba hívtak vissza)	9–12 hónap	Multinomiális logit, 4 kimenetel: a) járadékos marad, 2) új munkába áll, 3) a korábbi munkájába áll vissza, 4) ismeretlen munkába áll. Kontrollok egyéni jellemzőkre, munkatörténetre (foglalkoztatott és munkanélküli epizódok). Robusztusságvizsgálat alternatív specifikációkkal	Az új munkába kilépéskor még hátralévő járadék összege: –0,182 Jogosultság: az érettségizettek és felsőfokú végzettségűek esetében ha $E(UI) < 50$, a kilépés esélye 1,56-szorosa nő a jogosultsági időszak végére

(Lábjegyzetek a táblázat végén, 196. oldal.)

	Célcsoport	Adatbázis	Mintanagyság	Megfigyelési időszak	Identifikációs és modellezési stratégia	Kvantitatív eredmények
Munkanélküli járadék összegének hatása a munkába állásra						
Micklewright – Nagy (1995)	Munkanélküli járadékosok	A járadékos regiszterbe 1992 decembere és 1993 januárja között újonnan belépők. Az önként kilépők és az állásvesztés után több, mint 2 hónappal igényt benyújtók kihagyva	50 441 a kontroll, 30 270 a kezelt csoportban	3–19 hónap	Kvázi-kísérlet. Január 1-je után a munkanélküli járadék első szakasza a korábbinál rövidebb (annak negyede), de a helyettesítési arány nagyobb (75% a korábbi 70% helyett). Kaplan-Meier túlélési- és hazard-függvények a kezelt- és a kontrollcsoportra. Jobbról cenzorált. Nem és a korábbi foglalkoztatási időszak hossza (ez határozza meg a járadékjogosultságot) szerint négy alcsoportban	Nincs mérhető hatás. A kontrollcsoport kilépési arányai még nagyobbak is némelyik alcsoport esetében, ami összefügghet azzal, hogy nagy a visszahívott dolgozók aránya a januári igénylők között (ők a kontrollcsoport)
Wolff (2001) I.	Munkanélküli járadékosok	A járadékos regiszterbe 1992 decembere és 1993 januárja között újonnan belépők. Ugyanaz, mint Micklewright és Nagy (1995) esetében	18 995 férfi és 7031 nő a kontroll, 12 914 férfi és 5397 nő a kezelt csoportban	3–19 hónap	Kvázi-kísérlet, Kaplan Meier túlélési függvények, hasonlóan Micklewright és Nagy (1995)-hoz, de csak a minta azon részére, akik a munkatörténetük alapján kisebb eséllyel visszahívott dolgozók	Nincs mérhető hatás
Wolff (2001) II.	Munkanélküli járadékosok, az idősebb emberek kivételével	1992 decembere és 1993 januárja közötti belépő új járadékosok (ugyanaz, mint Micklewright és Nagy, 1995 esetében)	50 éves kor alatt 13 121 férfi a kontroll, 10 373 férfi a kezelt csoportban, és 6162 nő a kontroll, 5047 nő a kezelt csoportban	3–19 hónap	Kvázi-kísérlet, hasonlóan Micklewright és Nagy (1995)-hoz, de a jogosultság és a helyettesítési arányokban tapasztalható variabilitásra épít. Félparametrikus folytonos időtartam-modellt becsül maximum-likelihood módszerrel. Alternatív specifikációkat vizsgál	Férfiaknál nincs robusztus hatás, nőknél kis robusztus hatás. Jogosultsági hatás: a munkába lépés házárdja 53%-kal nagyobb az utolsó 30 napban, mint a bázisérték (270 napot alapul véve). 30 év alatti nőknél: a rugalmasság a járadékra nézve -0,35, a bérre nézve 0,31
Munkanélküli segély hatása a munkába állásra						
Firle – Szabó (2007) I.	Munkanélküli járadékot kimerítők	KSH MEF 2001 1. és 2004 4. negyedéve között (máglyázott panel): járadékot kap az egyik, majd nem kap az ezt követő negyedévben. Az azonnali munkabalépők nincsenek kizárva	1023 férfi 607 nő	3–15 hónap	Jenkins logit (ekvivalens a diszkrét időtartam-moddell). Kontrollál korábbi munkanélküliségre, családi jövedelemre és helyi munkanélküliségi rátára, de egészségi állapotra, motivációra nem. Alternatív specifikációkat tesztel. Nem kezeli a mintavételen túl jelentkező szelekciót	A szociális segélyezett-ség indikátorának átlagos marginális hatása az újrafoglalkoztatási esélyre -0,0596 a férfiak (75 %) és -0,0557 a nők (82 %) esetében. A munkanélküliségi epizód hossza 7 negyedévvel hosszabb

(Lábjegyzetek a táblázat végén, 196. oldal.)

	Célcsoport	Adatbázis	Mintanagyság	Megfigyelési időszak	Identifikációs és modellezési stratégia	Kvantitatív eredmények
Firle – Szabó (2007) II.	18–62 éves nem-dolgozók (azok kivételével, akik azért nem keresnek munkát, mert teljes állásban dolgoznak, betegek, rokkantak, vagy családtagjukat ápolják)	MEF 2011 1. és 2004 4. negyed-év között (máglyázott panel)	22 153 férfi, 22 087 nő	2 egymást követő negyedév	Probit robusztus standard hibákkal. Függő változó: munkába állás. Paraméterek együtt szignifikánsak. Az előző tanulmányhoz hasonlóan gyenge kontrollváltozók. Alternatív specifikációkat nem tesztel. Nem kezeli a mintavételen túl jelentkező szelekciót	A szociális segélyezett-ség indikátorának átlagos marginális hatása az újrafoglalkoztatási esélyre –0,0679 a férfiak és –0,0530 a nők esetében
Galasi – Nagy (2002b)	Munkanélkülijáradékot kimerítők	Visszatekintő interjú az ÁFSZ regiszteréből vett minta azon tagjaival, akik 2000 áprilisában vagy májusában merítették ki járadék-jogsultságukat	Április: 11 259 férfi és 8678 nő május: 14 314 férfi és 12 372 nő	7–8 hónap 2000 április/május után	Kvázi-kísérlet: a munkanélküli segély szabályozásának 2000 májusi változása alapján. Diszkrét időtartam-modell az érintett és nem érintett kohorszra (Jenkins logit 2 hetes epizódokkal). Kontrollok egyéni jellemzőkre, helyi munkanélküliségre. A modellben a járadék ténylegesen megfigyelt összege szerepel, vagy a korábbi bér és az igénylés esélye alapján (külön logit modellben) becsült összeg. A paraméterek együtt szignifikánsak. Alternatív specifikációkat nem tesztel	Az esélyrátára gyakorolt hatás –0,043 (április, férfiak) –0,070 (május, férfiak) –0,043 (április, nők) –0,062 (május, nők) feltételezés: a hatás állandó a megfigyelt időszak alatt
Micklewright – Nagy (1998)	Munkanélküli járadékot kimerítő regisztrált munkanélküliek	Munkanélküli járadékba 1994 márciusában vagy áprilisában belépők csoportja + interjú a járadékot kimerítőikkel	4661, csak azok, akikre (majdnem) teljes munkatörténet áll rendelkezésre. A felvétel választadási aránya közel 90%	11/12 hónap (járadékra jogosult időszak) + 3–4 hónap (a járadék kimerítése után)	Diszkrét időtartam-modell a munkanélküli járadék kimerítése után eltelt időszak hosszára (Jenkins logit) nemek szerint külön. Kiemelt magyarázó változó a szociális segély várható összege. Kontrollok egyéni és háztartási jellemzőkre és helyi munkanélküliségi rátára. Nem kezeli a mintavételen túl jelentkező szelekciót	A log-esélyrátákra gyakorolt hatás –0,144 (férfiakra) –0,157 (nőkre), feltételezve, hogy a járadék kimerítése után legalább egy héttel még a kockázati csoport tagja

* A KSH MEF egy úgynevezett rotációs panel, ahol a résztvevőket a főszabály szerint 6 negyedévig figyelik meg.

1 A kutatás a munkanélküli járadékosok számára előírt magatartási feltételek hatását vizsgálja.

2 Sikerkritérium: bérnövekedés (a járadékosok csoportjában ugyanabban az időszakban megfigyelhető átlagos bérnövekedéshez képest)

7F2. táblázat: Bértámogatások

	Vizsgált program	Célcsoport	Adatbázis	Minta-nagyság	Megfigyelési időszak	Identifikációs és modellezési stratégia	Kvantitatív eredmények	
	O'Leary (1998) és O'Leary – Nesporova (2001) ^{1,4}	Bértámogatás, amely egy évig a bérköltség 50%-a lehet. A munkaviszonynak a támogatás megszűnése után annak hosszával megegyező ideig fenn kell, hogy álljon. (Hasonló keretek között értékel közmunka- és képzési programokat is)	Hosszabb ideje regisztrált munkanélküliek ⁵	A támogatott embereket követő, a vizsgálat céljából végzett adatfelvétel, mellette egy véletlenül kiválasztott kontroll-csoporttal. Kezelt csoport: a programból 1996 2. és 1997 2. negyedéve között kilépők. Kontroll: 1995 2. negyedéve után regisztrált munkanélküliek	Teljes minta: 9219, ebből 1131 kezelt, 3338 kontroll. (képzésben 2543; közmunkán 1140; ön-foglalkoztató 1067)	12 hónap	OLS a kilépésre kontroll csoporttal. További módszerek: párosítás, interakciós tagok a lineáris OLS-ben. Kontrollként személyes és regionális jellemzők. Részletes specifikációs tesztek és a módszerek összevetése	Hatás a foglalkoztatási esélyre: 17–24%pont ha nincs interakciós OLS kontroll vagy párosítás, 0 és –6%pont között, ha van. Nincs mérhető hatása bérékre. Szignifikáns együttműködés az egyéni jellemzőkre
	Galasi – Lázár – Nagy (1999) ¹	ahogy O'Leary (1998) esetében	ahogy O'Leary (1998) esetében	ahogy O'Leary (1998) esetében, de nem használ kontrollcsoportot	ahogy O'Leary (1998) esetében	Logit minden résztvevőre minden program esetében. Kontrollként személyes jellemzők.	Szignifikáns és pozitív együttműködés az iskolázottság (0,04–0,47) és 25+ kor (0,27–0,52) változó együttműködője és a bértámogatási program indikátora (1,87) esetében, a fiatal képzetlen közmunkásokhoz képest	
	Galasi – Nagy (2005) ²	ahogy O'Leary (1998) esetében	Hosszabb ideje regisztrált munkanélküliek ⁵	A támogatott munkavállalók munkaadóira vonatkozó monitoring-adatbázis. A bértámogatási programokból kilépő regisztrált munkanélküliek adatbázisa	N=39 000	3 hónap	Probit a választékgazdálkodásból adódó torzítás kezelésére. Kontrollként személyes jellemzők, a szelekciós egyenletben a munkaadó iparága és a munka jellege	Szignifikáns és pozitív marginális hatás a nők (0,018), a nem fiatalok (25 év felett: 0,05–0,06), a 8 általánosnál többet, de felsőfoknál kevesebbet végzetten (0,08 szemben a –0,05-tel és 0,037-tel), a programban az átlaghoz közeli ideig vettek részt (0,045 azok esetében, akik 180–270 napig vettek részt), és azok körében, akik a központi régióban és kis munkanélküliségi rátájú településeken laktak (–0,5)
	Csoba – Nagy – Szabó (2010) ¹	mint O'Leary (1998), de a támogatás ekkor már elérheti a bérköltség 100%-át (új szabályozás)	Hosszabb ideje regisztrált munkanélküliek ⁵	A vizsgálat céljából végzett, a támogatásokból kilépetteket és egy véletlenszerűen kiválasztott kontrollcsoportot követő kérdőíves adatfelvétel. Kezelt: programokból 2009 szeptembere és 2010 februárja között kilépők	1041 a kezelt, 1068 a kontrollcsoportban	6 hónap	Logit kontrollcsoporttal. Kontrollként személyes és regionális jellemzők	A tanulmány nem közöl marginális hatásokat, szignifikáns hatás a program együttműködőjén (a programban való részvétel az esélyhányados 24-szeresre növeli)
	Galasi – Nagy (2008) ³	mint O'Leary (1998), de hasonlóképpen vizsgálja a közmunkát és a képzéseket is	Regisztrált munkanélküliek	Egyéni adatok a regisztrált pillanatfelvételeiből, monitoring-adattal kapcsolva. Mintavétel 2005 június és 2006 január között	351 787 fő (aminek 7,6%-a részt vesz a három program valamelyikében)	6 hónap	Diszkrét időtartam-mo-dell a regisztrációból valamely programba lépés kockázatára (Jenkins logit)	A munkanélküli járadékosok 33%-kal nagyobb eséllyel vesznek részt valamely programban, mint azok, akik nem kapnak járadékot, míg a szociális segélyezettek esélye 50%-kal kisebb

1 Sikerkritérium: munkába állás. 2 Továbbfoglalkoztatás ugyanannál a munkáltatónál. 3 Sikerkritérium: részvétel valamely vizsgált aktív munkaerőpiaci programban. 4 Sikerkritérium: foglalkoztatottként elért bér, munkanélküli járadék igénybevétele. 5 Hat hónap, három hónap, ha pályakezdők.

HIVATKOZÁSOK

- ÁFSZ (2007): Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat hosszú távú stratégiája, 2007–2013. ÁFSZ, Budapest.
- ÁFSZ (2008): 2007. évben befejezett munkaerőpiaci programok hatékonyságának értékelése, Állami Foglalkoztatási Szolgálat, 2008. szeptember.
- ALBRECHT, J.–BERG, G. VAN DER–VROMAN, S. (2004): The Knowledge Lift. The Swedish Adult Education Program that Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels. IFAU Working Paper, 17.
- ANGRIST, J. D.–LAVY, V. C. (1999): Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114. No. 2. 533–575. o.
- ANONIM ELÉGEDETTSÉGI ... (2010): Anonim elégedettség vizsgálat eredményei – Sorsfordító program II. szakasz. EG-VÉD Kft. Egészségügyi Szolgáltató Bt., Szekszárd.
- ASHENFELTER, O. (1978): Estimating the effect of training programs on earnings. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 6. No. 1. 47–57. o.
- ÁSZ (2002): Jelentés a foglalkoztatást segítő támogatások felhasználásának ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, Budapest, június, <http://www.asz.hu/jelentes/0226/jelentes-a-foglalkoztatast-elosegito-tamogatások-felhasználasának-ellenorzeserol/0226j000.pdf>.
- ÁSZ (2007): Jelentés a közmunkaprogramok támogatására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, Budapest, szeptember, <http://www.asz.hu/jelentes/0732/jelentes-a-kozmunkaprogramok-tamogatasara-forditott-penzeszkozok-hasznosulasának-ellenorzeserol/0732j000.pdf>.
- AUTOR, D. H. (2001): Wiring the Labor Market. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15. No. 1. 25–40. o.
- BALDWIN, G. B. (1951): Tulumusa. A Study of the Place of the Public Employment Service. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 4. No. 4. 509–526. o.
- BALI PAP FERENC (2011): Gyulaj, 2008 – faluhelyzet és falukép. Alapvetés egy készülő falupusztulás-szociográfiához. Látlet, szeptember, 3–23. o. <http://www.hitelfolyoirat.hu/dl/pdf/20111005-46627.pdf>.
- BENEDEK DÓRA–RIGÓ MARIANN–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ PÉTER (2006): Minimálbér-emelések Magyarországon 2001–2006. *Közpénzügyi füzetek* 16. sz.
- BERGEMANN, A.–FITZENBERGER, B.–SPECKESSER, S. (2005): Evaluating the Dynamic Employment effect of Training Programs in East-Germany Using Conditional Difference-in-Differences. *IZA Discussion Paper series*, No. 1848.
- BLACK, D. A.–SMITH, J. A.–BERGER, M. C.–NOEL, B. J. (2003): Threat of Reemployment Services More Effective Than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System. *The American Economic Review*, Vol. 93. No. 4. 1313–1327. o.
- BLANCHARD, O. J.–DIAMOND, P. (1989): The Beveridge Curve. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1. 1–76. o.
- BLUNDELL, R.–COSTA DIAS, M. (2002): Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics. *Cemmap Working Paper*, CWP10/02.
- BLUNDELL, R.–COSTA DIAS, M.–MEGHIR, C.–VAN REENEN, J. (2004): Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 2. No. 4. 569–606. o.
- BÓDIS LAJOS–GALASI PÉTER–MICKLEWRIGHT, J.–NAGY GYULA (2005): Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon. *KTI Könyvek*, 3. MTA KTI, Budapest.
- BÓDIS LAJOS–MICKLEWRIGHT, J.–NAGY GYULA (2004): A munkanélküli-ellátás indokolttsági feltételeinek érvényesítése: empirikus vizsgálat az elhelyezkedési készség ellenőrzésének hatásairól. *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek*, 6. sz. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Budapesti Corvinus Egyetem Emberi erőforrások tanszék, Budapest.
- BÓDIS LAJOS–NAGY GYULA (2008): Empirikus vizsgálatok a munkanélküli ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évf. 1. sz. 39–47. o.
- BUDAPEST INTÉZET (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre. *Kutatási jelentés*, 2011. augusztus 30. Kutatásvezető: Scharle Ágota. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet és Hétfa Elemző Központ, Budapest, http://www.budapestinstitute.eu/kutatas/prj/A_kozcelu_foglalkoztatás_hatekonysaga.
- CALIENDO, M.–KOPEINIG, S. (2008): Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 22. No. 1. 31–72. o.
- CARD, D.–KLUVE, J.–WEBER, A. (2010): Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, Vol. 120. No. 548. november 1. F452–F477. o.
- COMMANDER, S.–KÖLLŐ JÁNOS (2008): Demand for Skills: Evidence from the Transition. *Economics of Transition*, Vol. 16. No. 2. 199–221. o.
- CSÁK ROLAND (2007): Családsegítők és a munkanélküliség problémája, *Kapocs*, különszám, 1. *Kutatás Fejlesztés*, 40–48. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2007): Jóléti ellátások, munkakínálati hatások és szabályozási gyakorlat. *Megjelent: FAZEKAS KÁROLY–CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA*

- (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2007. MTA KTI–OFA, Budapest, 33–49. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2010): Az ÁFSZ modernizációjának értékelése. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, Budapest.
- CSOBA JUDIT (2010a): A közfoglalkoztatás régi/új rendszere. Útközben az Út a munkához programban. Esély, 21. évf. 1. sz. 4–25. o.
- CSOBA JUDIT (2010b): Segély helyett munka. A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. Szociológiai Szemle, 20. évf. 1. sz. 26–52. o.
- CSOBA JUDIT–NAGY ZITA ÉVA–SZABÓ FANNI (2010): Aktív eszközök, munkaerő-piaci programok kontrollcsoportos, többváltozós értékelése. Kézirat, http://mukutir.telco-system.hu/kutat_dir/499/aktiv_eszkozok_tobbvaltozos_ertekelese.doc.
- DE GIORGI, G. (2005): Long-Term Effects of the Mandatory Multistage Program: The New Deal for Young People in the UK. IFS Working Paper Series, 05/08.
- DINARDO, J.–LEE, D. S. (megjelenés alatt): Program Evaluation and Research Design. Megjelenik: ASHENFELTER, A.–CARD, D. (szerk.): Handbook of Labor Economics. Elsevier, Amsterdam, 4. kiadás.
- DORSETT, R. (2004): The New Deal for Young People: Effect of the Options on the Labour Market Status of Young Men. Policy Studies Institute, Research Discussion Paper.
- DUMAN, A.–SCHARLE ÁGOTA (2011): Hungary: Fiscal Pressures and a Rising Resentment Against the (Idle) Poor. Megjelent: CLASEN, J.–CLEGG, D. (szerk.): Regulating the Risk of Unemployment., Oxford University Press, 232–254. o.
- EB (2010): Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Európai Bizottság, Brüsszel, 2010. március 3. COM(2010) 2020 végleges, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf.
- EBERWEIN, C.–HAM, J. C.–LALONDE, R. J. (1997): The Impact of Being Offered and Receiving Classroom Training on the Employment Histories of Disadvantaged Women. Evidence from Experimental Data. The Review of Economic Studies, Vol. 64. No. 4. 655–682. o.
- FAZEKAS KÁROLY (2001): Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok. Budapesti Munkatudományi Füzetek. MTA KTI, BWP, 2001/9.
- FAZEKAS KÁROLY ÉS SZERZŐTÁRSAI (2007): Az aktív munkaerő-piaci eszközök hatékonyságvizsgálata. Vizsgálati dokumentum, MTA KTI, Budapest.
- FH (2009): A 2009. évben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése a monitoring vizsgálat eredménymutatói alapján. Foglalkoztatási Hivatal, Budapest.
- FIRLE RÉKA–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása. Közpénzügyi Füzetek, 18. sz. http://tat.k.elte.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=730.
- FREDERIKSSON, P.–JOHANSSON, P. (2003): Employment, Mobility, and Active Labor Market Programs. Institute for Labour Market Policy Evaluation. Working Paper Series, 3.
- FREY MÁRIA (2007a): A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásának elemzése 2001–2006. http://mukutir.telco-system.hu/kutat_dir/186/aktesz_z_rtan07.doc.
- FREY MÁRIA (2007b): Az aktív munkaerőpiaci eszközök működésének értékelése 2001–2006 között és változásai 2007-ben. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY (szerk.), Munkaerőpiaci Tükör 2007, MTA KTI–OFA, Budapest, 135–171. o.
- FREY MÁRIA (2010): A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett, továbbá az ezen kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004–2009 közötti időszakban. Kézirat, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest.
- FREY MÁRIA (2011): Aktív munkaerő-piaci politikák átfogó értékelése a 2004–2009 közötti időszakban. http://mukutir.telco-system.hu/kutat_dir/500/m_d_Frey_akteszk_szint_zis.doc.
- FRÖLICH, M. (2004): Finite-sample Properties of Propensity-Score Matching and Weighting Estimators. Review of Economics and Statistics, Vol. 86. No. 1. 77–90. o.
- FRÖLICH, M.–LECHNER, M. (2004): Regional Treatment Intensity as an Instrument for the Evaluation of Labour Market Policies. IZA Discussion Paper Series, 1095.
- GALASI PÉTER–KÖLLŐ JÁNOS (2001) A munkanélküli ellátások hatása az elhelyezkedési szándékokra és esélyekre. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök. MTA KTI–OFA, Budapest, 107–111. o.
- GALASI PÉTER–LÁZÁR GYÖRGY–NAGY GYULA (1999): Az aktív munkaerő-piaci programok sikerességét meghatározó tényezők. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 1999/4.
- GALASI PÉTER–LÁZÁR GYÖRGY–NAGY GYULA (2003): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok eredményességét meghatározó tényezők, OFA Kht., Budapest.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (1999): Outflows from Insured Unemployment in Hungary, 1992–1996. Budapest Working Papers on the Labour Market BWP. 1999/3. <http://mek.niif.hu/01500/01513/01513.pdf>.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2001): Segélyhez jutás és elhelyezkedés járadékkimerítés után. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 151–162. o.

- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2002): Járadékjogosultsági időtartam és elhelyezkedés, *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 2. sz. 126–142. o.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2003): A munkanélküli-ellátás változásainak hatása a munkanélküliek segélyezésére és elhelyezkedésére, *Közgazdasági Szemle*, 50. évf. 7–8. sz. 608–634. o. <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00095/pdf/03GalNa>.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2005): Az aktív programokban részt vevők állásba lépési esélyei és az aktív programok időtartamát meghatározó tényezők a Monitoring adatállománya alapján, BCE Emberi erőforrások tanszék, 2005, Budapest.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2008a): A munkaügyi ellátórendszer változásainak munkaerő-piaci következményei, hatásuk a munkakeresésre és az elhelyezkedésre. Kézirat, Budapest, december.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2008b) Az aktív munkaerő-piaci programokba kerülés esélyei: képzés, bértámogatás, közhasznú munka. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2008/7 <http://www.mtakti.hu/file/download/bwp/BWP0807.pdf>.
- GAO (1996): United States General Accounting Office. Report to Congressional Requesters. United States General Accounting Office, Washington, D.C. <http://www.gao.gov/archive/1996/he96040.pdf>.
- GEERDSEN, L. P. – HOLM, A. (2004): Job-search Incentives From Labour Market Programs. An Empirical Analysis. CAM Working Papers, 2004–03.
- GERFIN, M. – LECHNER, M. – STEIGER, H. (2002): Does Subsidised Temporary Employment Get the Unemployed Back to Work? An Econometric Analysis of Two Different Schemes. Institut for the Study of Labour (IZA), IZA Discussion Papers, 606.
- GODFREY, M. – GYÖRGY LÁZÁR–O’LEARY, C. (1993): Report on a Survey of Unemployment and Active Labour Market Programmes in Hungary. ILO/Japan Project on Employment Policies for Transition in Hungary. W.E. Upjohn Institute.
- GRITZ, R. M. – JOHNSON, T. (2001): National Job Corps Study: Assessing Program Effects on Earnings for Students Achieving Key Program Milestones. U.S. Department of Labor Employment and Training Administration.
- HAHN, J. – TODD, P. – KLAUW, W. VAN DER (2001): Identification and Estimation of Treatment Effects with a Regression-Discontinuity Design. *Econometrica*, Vol. 69. No. 1. 201–209. o.
- HAM, J. C. – LALONDE, R. J. (1996): The effect of Sample Selection and Initial Conditions in Duration Models: Evidence from Experimental Data on Training. *Econometrica*, Vol. 64. No. 1. 175–205. o.
- HÁRS ÁGNES–NAGY KATALIN (2009): A HEFOP 1.2 intézkedés indikátorvizsgálata, kutatási jelentés, TÁRKI, Budapest.
- HECKMAN J. J. – SMITH, J. A. (1998): Evaluating the Welfare State. NBER Working Papers, 6542.
- HECKMAN, J. J. – ICHIMURA, H. – SMITH, J. A. – TODD, P. (1997): Characterising Selection Bias Using Experimental Data. *Econometrica*, Vol. 66. No. 5. 1017–1098. o.
- HECKMAN, J. J. – ICHIMURA, H. – TODD, P. (1998): Matching as an Econometric Evaluation Estimator. *The Review of Economic Studies*, Vol. 65. No. 2. 261–294. o.
- HECKMAN, J. J. – LALONDE, R. J. – SMITH, J. A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. Megjelent: ASHENFELTER, A. – CARD, D. (szerk.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A. Elsevier, Amsterdam, 1865–2097. o.
- HECKMAN, J. – HOCHMANN, N. – SMITH, J. – KHOO, M. (2000): Substitution And Dropout Bias In Social Experiments: A Study Of An Influential Social Experiment *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115: No. 2. 651–694. o.
- HUDOMIET PÉTER–KÉZDI GÁBOR (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás 3. évf. 1. sz. 3–37. o. http://www.kormanyzas.hu/081/01_Hudomiet-Kezdi.pdf.
- IMBENS, G. (2004): Nonparametric Estimation of Average Treatment Effects Under Exogeneity: A Review. *Review of Economics and Statistics*, 86. 4–29. o.
- IMBENS, G. W. – LEMIEUX, T. (2008): Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice, *Journal of Econometrics*, Vol. 42. No. 2. 615–635. o.
- IMBENS, G. – WOOLDRIDGE, J. (2009): Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature*, Vol. 47. No. 1. 5–86. o.
- JESPERSEN, S. – MUNCH, J. R. – SKIPPER, L. (2004): Costs and Benefits of Danish Active Labor Market Programs. <http://www.econ.ku.dk/okombe/EconomicPolicy/CBA.pdf>.
- JORDAN, B. (1996): *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Polity Press, Cambridge.
- KABAI GERGELY (2010): A munkahelyteremtés új útja a Dél-Dunántúlon. A Sorsfordító – Sorsformáló munkaerő-piaci program Megjelent: NÉMETH NÁNDOR (szerk.) (2010) 73–87. o.
- KABAI GERGELY–NÉMETH NÁNDOR (2010a): Szociális gazdasági törekvések Belecskán. Megjelent: NÉMETH NÁNDOR (szerk.) (2010) 17–52. o.
- KABAI GERGELY–NÉMETH NÁNDOR (2010b): Egy „sorsfordító” falu: Gyulaj. Megjelent: NÉMETH NÁNDOR (szerk.) (2010) 89–100. o.
- KERTESI GÁBOR (1999): Utazási költségek és hatásuk az ingázási döntésekre. *Közgazdasági Szemle*, 8. sz.
- KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2004): A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei, *Közgazdasági Szemle* LI. évf, április, 293–324.

- KÉZDI GÁBOR (2004). Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései. Budapest Munkagazdaságtani Füzetek, MTA KTI–BCE, 2004/2.
- KÉZDI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS–VARGA JÚLIA (2008): Az érettségit nem adó szakmunkásképzés válságtünetei. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY–KÖLLŐ JÁNOS (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 87–136. o.
- KLUVE, J. (2010): The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. *Labour Economics*, Vol. 17. No. 6. 904–918. o.
- KLUVE, J.–LECHMANN, H.–SCHMIDT, C. M. (2004): Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies. The Role of Employment Histories. *Labour Economics*, Elsevier, Vol. 15. No. 6. 1270–1295. o.
- KONING, J. DE. (2004). The reform of the Dutch Public Employment Service. Erasmus University, Sociaal-Economisch Onderzoek Rotterdam BV (SEOR).
- KÖLLŐ JÁNOS (2001): A járadékos munkanélküliek állás-kilátásai 1994 és 2001 tavaszán. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2001/7. <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp0107.pdf>.
- KÖLLŐ JÁNOS (2009): Pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt szocialista gazdaságban, Osiris, Budapest.
- KÖLLŐ JÁNOS–NACSA BEÁTA (2004). Rugalmasság és foglalkoztatás a munkaerőpiacon. Magyarországi tapasztalatok. Flexicurity papers, 2. International Labour Office, Budapest. http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/flexibility_hungary_hungarian.pdf.
- KÖLLŐ JÁNOS–NAGY GYULA (1996): Earnings Gains and Losses from Insured Unemployment in Hungary, *Labour Economics*, Vol. 3. No. 3. 279–298. o.
- LALIVE, R.–VAN OURS, J. C.–ZWEIMÜLLER, J. (2002): The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment. Institute for Empirical Research in Economics. University of Zurich, Working Paper Series, 41.
- LALONDE, R. J. (1986): Evaluating The Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data. *American Economic Review*, Vol. 76. No. 4. 604–620. o.
- LALONDE, R. J. (1995): The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs. *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, Vol. 9. 149–168. o.
- LARSSON, L. (2000): Evaluation of Swedish Youth Labour Market Programmes. <http://www.nek.uu.se/pdf/00wp6.pdf>.
- LEE, D. S.–LEMIEUX, T. (2010): Regression Discontinuity Designs in Economics. *Journal of Economic Literature*, Vol. 48. No. 2. 281–355. o.
- LEUVEN, E.–SIANESI, B. (2003): PSMATCH2: Stata module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support graphing, and covariate imbalance testing. Statistical Software Components S432001, Department of Economics, Boston College. <http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html>.
- MALONEY, W. F. (2004): Informality revisited. *World Development*, Vol. 32. No. 7. 1159–1178.
- MCCONNELL, S.–GLAZERMANN, S. (2001): The National Job Corps Study. The benefits and costs of Job Corps. U.S. Department of Labor Employment and Training Administration.
- MICKLEWRIGHT, J.–NAGY GYULA (1995): Unemployment Insurance and Incentives in Hungary: Preliminary Evidence. CEPR Discussion Paper, 1118. Megjelent még: NEWBERRY, D. (szerk.): Tax and Benefit Reform in Central and Eastern Europe, CEPR, London.
- MICKLEWRIGHT, J.–NAGY GYULA (1998): The Implications of Exhausting Unemployment Insurance Entitlement in Hungary. Budapest Working Papers on the Labour Market, 1998/2. <http://www.econ.core.hu/doc/bwp/bwp/bwp982.pdf>.
- MICKLEWRIGHT, J.–NAGY GYULA (2010): The Effect of monitoring Unemployment Insurance Recipients On Unemployment Duration: Evidence from a Field Experiment. *Labour Economics*, Vol. 17. No. 1. 180–187. o.
- MUNKAERŐPIACI TÜKÖR (2010): Statisztikai adatok. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY–MOLNÁR GYÖRGY (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2010. MTA KTI–OFA, Budapest, http://www.econ.core.hu/file/download/mt_2010_hun/statisztika.pdf.
- NAGY GYULA (2001): A munkanélküli ellátások jogszabályi feltételei és mértékei, megjelent: FAZEKAS KÁROLY (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör. MTA KTI–OFA, Budapest, 70–75. o.
- NAGY GYULA (2006): Javaslat a Hefop 1.2. intézkedés indikátorainak további elemzésére. Kézirat, Corvinus Egyetem Emberi Erőforrás Tanszék, Budapest.
- NAGY GYULA (2008): Önkormányzati szociális segélyezés. Megjelent: NAGY GYULA (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. KTI Könyvek, MTA KTI, Budapest, 56–80. o.
- NAGY GYULA–GALASI PÉTER–HUDOMIET PÉTER–KÉZDI GÁBOR (2007): A munkaerőpiaci programok hatásvizsgálata. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség.
- NÉMETH NÁNDOR (szerk.) (2010): A helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata. KTI Könyvek, 14. MTA KTI, Budapest.
- O’LEARY, C. (1998): Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary. Upjohn Institute Technical Reports, Upjohn Institute for Employment Research.

- O'LEARY, C. J. (1997): Preliminary Evidence on Impacts of Active Labor Programs in Hungary and Poland. The William Davidson Institute, Working Paper, 98–50.
- O'LEARY, C. J. (1998a): Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Poland. Upjohn Institute Technical Report, No. 98–012.
- O'LEARY, C. J. (1998b): Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary. Upjohn Institute Technical Report, No. 98–013.
- O'LEARY, C. J.–KOLEDZIEJCZYK, P.–GYÖRGY LÁZÁR (1998): The net Impact of Active Labour Market Programmes in Hungary and Poland. International Labour Review, Vol. 137. No. 3. <http://research.upjohn.org/jrnarticles/79/>
- O'LEARY, C.–NESPOROVA, A.–SAMORODOV, A. (2001): Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Countries, International Labour Office, Geneva <http://research.upjohn.org/externalpapers/31/> (O'Leary [1998a] egy változata.)
- OECD (2006): Boosting jobs and incomes. Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy. OECD, Párizs.
- OECD (2007): Activating the Unemployed: What Countries Do. OECD Employment Outlook 2007. OECD, Párizs.
- ORSOVAI SZILVIA–PALOTAI ILONA–PÁLINKÓ ÉVA (2000): A közhasznú munka „haszna” Munkaügyi Szemle, 44. évf. 12. sz.
- OURS, J. C. VAN (2000): Do Active Labor Market Policies Help Unemployed Workers to Find and Keep Regular Jobs? IZA Discussion Paper Series, No. 121.
- PISSARIDES, C. A. (2000). Equilibrium Unemployment Theory. Második kiadás, The MIT Press, Cambridge, MA.
- PLANAS, N. R.–BENUS, J. (2006): Evaluating Active Labor Market Programs in Romania. IZA Discussion Paper, No. 2464.
- PROGRAMTERV (2009): Pályázati dokumentáció a Sorsfordító – sorsformáló regionális munkaerő-piaci program kidolgozásának és megvalósításának támogatására. Programterv. DDRMK, Pécs.
- PROGRAMTERV (2010a): Sorsfordító – sorsformáló regionális munkaerő-piaci program. Programterv, 2. sz. módosítás. DDRMK, Pécs, március.
- PROGRAMTERV (2010b): Sorsfordító – sorsformáló regionális munkaerő-piaci program. Programterv, 3. sz. módosítás. DDRMK, Pécs, április.
- PUHANI, P. A. (1998): Advantage Through Training? Centre for European Economic Research, Discussion Paper No. 98–25.
- REGNER, H. (2002): A Nonexperimental Evaluation of Training Programs for the Unemployed in Sweden. Labour Economics, 9. 187–206. o.
- ROSENBAUM, P. R.–RUBIN, D. B. (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. Biometrika, Vol. 70. No. 1. 41–55. o.
- ROSENBAUM, P.–RUBIN, D. B. (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies For Causal Effects. Biometrika, 70, 41–55. o.
- ROSENBAUM, P.–RUBIN, D. B. (1984): Reducing Bias in Observational Studies Using Subclassification on The Propensity Score. Journal of the American Statistical Association. 79. 516–524. o.
- SCHARLE ÁGOTA (2007): A tényeken alapuló szakpolitika működése egy foglalkoztatásra ösztönző program példáján. Jóléti ellátások és munkakinálat. Megjelent: FAZEKAS KÁROLY–CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2007. MTA KTI–OFA, Budapest, 118–127. o.
- SCHARLE ÁGOTA (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre. Kutatási jelentés Budapest Intézet–Hétfa Elemző Központ, Budapest.
- SCHOCHET, P. Z.–BURGHARDT, J.–MCCONNELL, S. (2006): National Job Corps Study and Longer-Term Follow-Up Study: Impact and Benefit-Cost Findings Using Survey and Summary Earnings Records Data. U.S. Department of Labor Employment and Training Administration.
- SIANESI, B. (2001): Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programs for Unemployed Adults in the 1990s. IFS Working Papers, 01/25.
- SIANESI, B. (2002): An Evaluation of the Swedish System of Active Labour Market Programs in the 1990s. IFS Working Papers, 02/01.
- SIMKÓ JÁNOS (2007): Összefoglaló értékelés a munkaügyi központok által 2000–2006. között saját kezdeményezésre indított munkaerő-piaci programokról. készült az MTA KTI megbízásából, Miskolc.
- SZALAI JÚLIA (2004–2005): A jóléti fogda, I–II. Esély, 15. évf. 6. sz. 19–36. o. 16. évf. 1. sz. 3–32. o.
- SZŰCS ERIKA (2009): Út a munkához. A szociális támogatási rendszer munkára ösztönző átalakítása. 2009. április 6. www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=20763.
- TAJTI JÓZSEF (2009): A 2009. évben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése Gyorsjelentés Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Statisztikai és Elemzési Főosztály, http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztataspolitikai_eszkozok_mukod.
- TERGEIST, P.–GRUBB, D. (2006). Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.

- THISTLEWAITE, D.–CAMPBELL, D. (1960): Regression-Discontinuity Analysis: An Alternative to the Ex Post Facto Experiment. *Journal of Educational Psychology*, 51. 309–317. o.
- VAN REENEN, J. (2001): No More Skivvy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context. IFS Working Papers, 01/09.
- VÁRADI BALÁZS (2011): A szakpolitika alkotás minősége. Döntéshozatali mechanizmusok: ki, miről és hogyan? Kézirat.
- WILTHAGEN, T. (2008). Mapping out Flexicurity Pathways in the European Union. Tilburg University, Flexicurity Research Programme, Tilburg.
- WOLFF, J. (2001): The Hungarian Unemployment Insurance Benefit System and Incentives to Return to Work, LMU IS Discussion Paper, No. 253. http://epub.ub.uni-muenchen.de/1633/1/paper_253.pdf.
- ZWEIFEL, P.–ZABOROWSKI, C. (1996): Employment Service: Public or Private? *Public Choice*, Vol. 89. No. 1/2. 131–162. o.