

Adamecz Anna, Bördős Katalin, Lévy Petra, Nagy Edit, Czafit Bence és Scharle Ágota

## Foglalkoztathatóságot javító beavatkozások célcsoport- és hatásvizsgálata

Vezetői összefoglaló

A tanulmány öt, 2009 és 2013 között indított, hátrányos helyzetű munkanélküliek munkapiaci esélyeit javító nagy létszámú TÁMOP-program célzását és foglalkoztatási hatását vizsgálta. Az öt program az ugyanezen időszakban kihelyezett TÁMOP források 56 százalékát használta fel.

Az uniós átlag és a magyar foglalkoztatási mutató 6-7 százalékpontos eltérését nagyrészt a képzetlen, vagy idősebb munkavállalók alacsony munkapiaci részvétele magyarázza. Korábbi kutatások szerint ez a munkapiac szerkezeti torzulásaira vezethető vissza, amely a munkakínálatot és a keresletet is érintő, összehangolt és többéves szakpolitikai programmal orvosolható. A vizsgált programok a munkakínálatot és a keresletet ösztönző elemeket is tartalmaztak.

Az öt program kiválasztását részben méretük, részben az indokolta, hogy ezeket a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat működtette (a Start programok kivételével, ahol a munkaügyi kirendeltség szerepe a kártya népszerűsítésére, illetve a kiváltásához szükséges igazolás kiadására korlátozódott). Ezek esetében álltak ugyanis rendelkezésre olyan, egyéni szintű adatok, amelyek lehetővé tették a foglalkoztatási hatások alapos vizsgálatát. Az NMH által rendelkezésünkre bocsátott adatok a 2010 végéig bevont programrésztvevők munkapiaci történetét tartalmazták 2012 októberéig bezárólag.

A kiválasztott öt programból három személyre szabottan nyújtott komplex támogatásokat: részben hagyományos képzést, bértámogatást, részben – a hazai környezetben újnak számító – szolgáltatásokat, mentorálást és tanácsadást. A két másik program közül az egyik a kereslet, míg a másik a kínálat javítását célozta: a TÁMOP 1.2.1 alatt futó START programok csak bértámogatást tartalmaztak, míg a TÁMOP 2.1.1. a munkavégző-képesség növelése, a kereslethez jobban igazodó szakképzettség megszerzése érdekében nyújtott képzést iskolázatlan vagy szak-képzetlen álláskeresőknél számára.

A vizsgált programok célzásának tervezése megfelelőnek tekinthető. A programok a hátrányos helyzetűeket, a gyenge munkapiaci esélyekkel rendelkezőket célozták és a programokban megadott szűrőfeltételek (képzetlen, tartós munkanélküli, megváltozott munkaképességű, stb.) a korábbi empirikus kutatások szerint jól lefedték a hátrányos helyzetű álláskeresők körét. A megvalósítás során a komplex programok célzása némileg elmozdult a jobb helyzetű, fiatalabb és iskolázottabb álláskeresők felé. Ez a résztvevők önszelekciójával és a kirendeltségeken alkalmazott kiválasztási gyakorlat torzulásával is magyarázható, ezek relatív súlyát azonban a rendelkezésre álló adatok alapján nem lehet megállapítani.

A programok méretezése jelentősen eltérő: a TÁMOP 1.1.1 esetében a rehabilitációs járadékok teljes körének elérése volt a cél, az 1.2.1 a célcsoportnak alanyi jogon hozzáférhető volt. A TÁMOP 1.1.2, 1.1.3 és a 2.1.1 azonban a célcsoport méretéhez képest szűkre szabott forrásokkal rendelkezett és a célcsoport alig néhány százalékát érte el.

A vizsgált programok résztvevői között nem volt jelentős átfedés. A TÁMOP 1.1.2 és 1.1.3 résztvevőinek egy része a Start kártyát is kiváltotta, ez azonban nem mond ellent a programok céljának és nem tekinthető a megvalósítás hibájának. A többi program esetében nem találtunk érdemi átfedést, így összességében megállapíthatjuk, hogy a részvételben nem volt indokolatlan halmozódás.

A résztvevők 70-93 százaléka helyezkedett el a programok során, vagy azt követően, ami nemzetközi összevetésben is kimagasló eredménynek számít. Két program esetében ezeket az arányokat a programban részt nem vevő ún. kontroll csoport eredményeivel is összevetettük, a program önálló hatásának megállapítása érdekében. A hatásvizsgálatot a legfontosabb célcsoport, a legfeljebb általános iskolát végzett álláskeresők körében végeztük el.

A hatásvizsgálat eredménye szerint a TÁMOP 1.1.1 iskolázatlan résztvevői 26-30 százalékponttal, míg a TÁMOP 1.1.3. résztvevői 16-17 százalékponttal nagyobb valószínűséggel helyezkedtek el a program alatt vagy az azt követő fél évben, mint a párosítással kiválasztott kontrollcsoport tagjai. A programok 4-17 százalékponttal növelték annak valószínűségét, hogy a résztvevő kilép a munkanélküli státuszából és a programot követő fél évben nem lesz újra munkanélküli.

A kontrollcsoportos vizsgálatban talált nagy és szignifikáns pozitív hatás felfelé torzított, azaz a lehetséges programhatás felső becslésének tekinthető. A torzítás részben a résztvevők már említett szelekciójából (ami miatt eleve jobbak a munkapiaci esélyeik), részben a munkába állásra vonatkozó adatok korlátaiból fakad (a feketemunkáról nincs információnk). Ezen felül a becsült hatás bruttó jellegű, a kiszorítási hatást és a holtteher-veszteséget sem tudtuk kiszűrni.

A programhatás részletes vizsgálata a következő tervezési periódusban is felhasználható tanulságokkal szolgált. A kontrollcsoportos vizsgálat szerint a foglalkoztatási hatás a tartós munkanélküliek esetében is jelentős, illetve azok esetében is, akik nem kaptak bértámogatást. A három komplex program vizsgálata azt mutatta, hogy az 1-3 hónapig nyújtott bértámogatások kedvezményezettjeinek kétharmada, míg a hosszabb támogatások esetén csak fele-harmada veszíti el a támogatás lejárta után az állását. A Start Plusz és Extra programok esetében (ahol sem a kártyák érvényességének ideje alatt, sem utána nem volt továbbfoglalkoztatási kötelezettség) a támogatás letelte után a kedvezményezettek 21-35 százaléka még ugyanabban az állásban volt. Azok közül, akiket a programba lépés után három évig követni tudtunk, két év letelte után 46-67 százalék még dolgozott, és ez az arány a harmadik év végére sem csökkent pár százalékpontnál nagyobb mértékben. A fentiekén túl a Start programok elemzésének fontos tanulsága, hogy ha a célzás további finomításával hamarabb is kiadható lenne a kártya, ezzel hosszabb ideig lehetne a kedvezményezetteket állásban tartani. Ehhez arra lenne szükség, hogy a munkaügyi kirendeltség viszonylag pontosan előre tudja jelezni a tartós munkanélkülivé válás kockázatát.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok pontosabb értékeléséhez további kutatások szükségesek. A programhatás pontosabb mérését az tenné lehetővé, ha a programba való bevonás a célcsoporton belül véletlenszerűen történne. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy társadalompolitikai programok alkalmazásában és értékelésében is egyre nagyobb szerep jut a véletlen kísérleteknek. Az itt vizsgálthoz hasonló programok esetében gyakori eljárás, hogy a bevezetés ideje tekintetében randomizálnak, azaz végül minden rászoruló hozzájut a megfelelő ellátáshoz, csak ez időben véletlenszerűen eltolva történik.