



## **KÉT AKTÍV MUNKAERŐ-PIACI PROGRAM ROMA INTEGRÁCIÓS ÉS FOGLALKOZTATÁSI HATÁSÁNAK ÉRTÉKELÉSE**

Adamecz Anna  
Czafit Bence  
Bördös Katalin  
Nagy Edit  
Lévay Petra  
Scharle Ágota

2013. szeptember

A szerzők megköszönik Csillag Márton a jelentés korábbi változatához fűzött észrevételeit. A kutatásban használt egyéni szintű adminisztratív adatokat Busch Irén jóváhagyásával Kicsi Attila, Németh Miklós és Papp János (az NMH szakértői) állították össze. Köszönjük munkájukat és türelmüket, amely a többszöri egyeztetés és számos utólagos kérésünk után sem fogyott el. A programok nyomon követésére vonatkozó jelentések összegyűjtésében és értelmezésében Bacsó Orsolya, Dósa Gábor, Gerzsényi Ágnes, Nagy Judit, Tóth Zsuzsanna, és Pataky Erzsébet volt segítségünkre.

## 1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A Budapest Intézet két, az Európai Unió által támogatott aktív foglalkoztatáspolitikai program roma integrációs és foglalkoztatási hatását vizsgálta. A kutatás az Open Society Foundations (OSF) megrendelésére készült, a *Making the Most of EU Funds for Roma* kezdeményezés keretén belül. Az értékelt programok célcsoportjai elméletileg jó eséllyel fedhették volna le a roma álláskeresők nagy részét. Két kérdést igyekeztünk megválaszolni: mennyire hatékonyan érhetőek el a programok a roma népesség azon részét, amely a célcsoportjaikba tartozott; illetve, a programokban való részvétel növelte-e az iskolázatlan résztvevők elhelyezkedésének valószínűségét.

*A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása* (TÁMOP 1.1.2) konstrukció a regisztrált munkanélküliek számos hátrányos helyzetű csoportját célba vette: a legfeljebb általános iskolai végzettségűeket, a pályakezdőket, az 50 év felettieket, a tartós munkanélkülieket és a tartós munkanélküliséggel veszélyeztetetteket. A romákat a programban nem nevezték meg, mint elsődleges célcsoport, azonban a többi célcsoporton belül előnyt élveztek. A program személyre szabott szolgáltatások és támogatások kombinációját nyújtotta, többek között munkapiaci tanácsadást, mentorálást, képzést és bértámogatást.

*A Lépj egyet előre!* (HEFOP 3.5.3 és TÁMOP 2.1.1) program képzési támogatást biztosított azoknak, akik legfeljebb általános iskolai végzettséggel vagy elavult szakképesítéssel rendelkeztek. Lehetőséget adott az általános iskolai tanulmányok befejezésére és piacképes szakképesítés megszerzésére is. A programban részt vevők a képzésen kívül pénzügyi támogatásban is részesültek. Ez a program sem nevezte meg célcsoportként a romákat, és a TÁMOP 1.1.2-vel szemben ebben az esetben a célcsoportba tartozó romák részvételét sem kezelték kiemelten.

A programok célcsoportjaik csak viszonylag kis százalékát érték el. A résztvevők átlagosan jobb munkapiaci potenciállal rendelkeztek, mint a részvételre jogosult, de a programokba be nem került munkanélküliek: nagy részük fiatalabb és magasabb iskolai végzettségű volt. A rendelkezésünkre álló adatok nem alkalmasak arra, hogy a jelenség okait feltárjuk: önszelekció (jobb munkapiaci helyzetben lévők nagyobb arányban döntöttek a programrészvétel mellett) és lefölközési szándék (jobb munkapiaci helyzetben lévőknek

nagyobb valószínűséggel ajánlották fel a kirendeltségek a részvételt) egyaránt állhatott a háttérben.

### 1. Táblázat: A két vizsgált foglalkoztatási program részletei

	<i>A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása</i> (TÁMOP 1.1.2)	<i>Lépj egyet előre!</i> (HEFOP 3.5.3 és TÁMOP 2.1.1)
Programba lépési időszak	2008-2011	2006-2010
Résztevők száma az NMH adatok alapján*	57 894	23 088
Roma résztvevők száma a PEJ alapján	3 797	n/a
Roma résztvevők száma a BI becslései alapján**	4 636	2 899
Teljes költségvetés, millió HUF	53 041	18 376
Egy programrésztvevőre eső költség, HUF/fő	916 174	795 911
Elhelyezkedettek aránya <sup>+</sup>	81%	63%
Egy elhelyezkedett programrésztvevőre eső költség, HUF/ elhelyezkedett fő	1 131 079	1 263 35
Hány hónap közmunka lenne finanszírozható az egy elhelyezkedett résztvevőre eső költségből? <sup>++</sup> (2013-as árakon), hónap/fő	13,8	15,4

Megjegyzés: \*2010. December 31. előtt. \*\*A roma lakosság településenkénti arányát összeadtuk, és megszoroztuk a népszámlálási adatok feltételezett torzítási rátájával. További részleteket lásd a 4.2. pontban. <sup>+</sup>Azon résztvevők százalékos aránya az összes résztvevőhöz képest, akik a program időtartama, vagy az azt követő 6 hónap alatt állást találtak. <sup>++</sup> Azonos forrásfordítással közmunkaprogramban eltölthető hónapok száma (átváltási árfolyam: 1 EUR=300 HUF) Források: Hivatalos dokumentumok, saját becslések az NMH adatai, és Csire et al (2013) „Foglalkoztathatóság javítását szolgáló intézkedések értékelése” alapján.

Az elemzést a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) munkanélküli regiszterének egyéni szintű adatai segítségével végeztük el, amelyeket az NMH az Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis (EMMA) foglalkoztatási adataival kapcsolt össze. Az összekapcsolt adatbázis a programban részt vevő és a kontrollcsoportba tartozó személyek munka- és munkanélküliség-történetének adatait foglalja magában. Hiányossága, hogy az etnikai hovatartozásról nem tartalmaz információt. Két forrásból jutottunk ilyen jellegű adatokhoz. A TÁMOP 1.1.2 esetében az Program Előrehaladási Jelentések (PEJ) tartalmaztak néhány aggregált mutatót a roma résztvevők arányáról, a TÁMOP 2.1.1 program résztvevőire azonban még ilyen adatok sem léteznek. Ezért a 2011-es népszámlálás településszintű nemzetiségi adatainak felhasználásával konstruáltunk proxy változót az etnikai hovatartozás mérésére. Mindenkihez a lakóhelye szerinti településen élő romák arányát rendeltük, mint annak a valószínűségét, hogy az adott személy roma származású. Ennek a mutatónak számos hibája és hátránya van. Egyfelől, egy településen mindenkihez ugyanazt a valószínűséget rendelni, másfelől a népszámlálási adatfelvétel sajátosságaiból adódóan lefelé torzít, és a torzítás mértéke ráadásul területileg eltérő lehet. Jobb adatforrás elérhetőségéről azonban nem volt tudomásunk, ezért

kénytelenek voltunk ezt használni.

*A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása* (TÁMOP 1.1.2) programban a PEJ szerint 3 797 roma álláskereső vett részt, ami a potenciális roma résztvevők 2-300 ezer főre becsült köréhez, vagy a programban összesen résztvevő közel 58 ezer főhöz képest elenyésző. A program Észak-Magyarországon, az Észak-Alföldön és a Dél-Dunántúlon érte el legkevésbé hatékonyan a romákat: azokon a területeken, ahol a romák lélekszáma a legnagyobb és a munkapiaci kilátásaik a legrosszabbak. A programból a roma nők nagyobb arányban maradhattak ki, mint a férfiak, és az elérés azokon a településeken lehetett legrosszabb, ahol a népességben a romák aránya kiemelkedően magas. A PEJ alapján a roma programrésztvevők azonos valószínűséggel teljesítették az egyéni programtervüket, sőt, nagyobb valószínűséggel teljesítették sikeresen a képzést, mint nem roma társaik. 180 nappal a program vége után azonban annak az esélye, hogy egy roma résztvevőt alkalmazásban találjunk, mégis csupán fele akkora, mint a nem roma résztvevők esetében (16 vs. 32%).

A *Lépj egyet előre!* (HEFOP 3.5.3 és TÁMOP 2.1.1) program célzásának vizsgálatából kiderül, hogy a programba szignifikánsan nagyobb valószínűséggel kerültek be az azokon a településeken élők, ahol a népességben nagyobb a romák aránya. Az elemzésünk alapján a *Lépj egyet előre!* program iskolázatlan célcsoportja jobban lefedhette a potenciális roma résztvevőket, mint a TÁMOP 1.1.2 kevésbé jól meghatározott, heterogén célcsoportja, amelybe az iskolázatlanságon kívül számos más kritérium alapján is be lehetett kerülni.

Azon települések roma népességaránya alapján, melyekből nem került résztvevő a programokba, a magyarországi roma népesség megközelítőleg 3-5 százaléka maradhatott teljesen ki az *A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása* programból, és 16-17 százaléka a *Lépj egyet előre!* programból. Az eredmények azt sugallják, hogy a nagyobb programok nem csak több embert tudnak elérni, de hatékonyabban is jutnak el a kisebb településekre. Ez a célcsoport szempontjából azért nagyon fontos, mert a roma népesség 16 százaléka ezer főnél kisebb lélekszámú kistelepülésen él. Annak ellenére, hogy a magyarországi roma népesség 95-97 százaléka olyan településen lakik, ahonnan legalább egy ember részt vett *A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása* programban, a résztvevők csupán 1,3 százaléka volt roma származású a PEJ adatai alapján, a kistelepülések elérése tehát önmagában nem jelent garanciát a roma álláskereső részvételére.

A programok oksági hatását a résztvevők elhelyezkedésének valószínűségére ún.

tényellentétes hatásvizsgálat során becsültük meg, a résztvevők elhelyezkedési mutatóit egy kontrollcsoportéhoz viszonyítottuk. A résztvevőket és a kontrollszemélyeket megfigyelhető ismérveik (demográfia, munkatörténet) alapján párosítottuk egymáshoz, feltételezve, hogy minden olyan tényezőt ismerünk, ami a programba való bekerülésüket befolyásolta. Etnikai hovatartozásra irányuló egyéni adatok híján a program hatását csak az összes résztvevőre együttesen tudtuk vizsgálni, külön a roma résztvevőkre nem. A programok hatása az iskolázatlan résztvevők elhelyezkedési esélyeire jelentős, szignifikáns és pozitív. A TÁMOP 1.1.2 iskolázatlan résztvevői több, mint 44 százalékponttal nagyobb valószínűséggel helyezkedtek el, mint a hozzájuk párosítással választott, velük azonos megfigyelhető ismérvekkel bíró kontrollcsoport tagjai. Ez a hatás ugyanakkor valószínűleg felülbecsült, többek között, mert nem veszi figyelembe, hogy a kontrollszemélyek nagyobb valószínűséggel dolgozhatnak bejelentés nélkül a szürkegazdaságban. A program hatása akkor is jelentős az elhelyezkedés valószínűségére nézve, ha azok elhelyezkedéseitől eltekintünk, akik a program alatt bér- vagy bérköltség-támogatást is kaptak, illetve akik a programba való belépéskor tartós munkanélküliek voltak.

A *Lépj egyet előre!* (TÁMOP 2.1.1) program hatására az iskolázatlan résztvevők 34-40 százalékponttal nagyobb valószínűséggel tudtak elhelyezkedni, mint a kontrollok (lásd 2. Táblázat). A résztvevők 57-71 százaléka legalább egyszer elhelyezkedett a program időtartama alatt, vagy a befejezést követő 6 hónapon belül. A pozitív kapcsolat ismételtén nagyon hasonló a tartós munkanélküliek esetében is. Mindkét program esetén kizárólag bruttó hatást becsültünk, azaz a helyettesítési hatást és a holtteher-veszteséget nem tudtuk kiszűrni.

A két program költségvetése a lebonyolítás 4-5 éve alatt meghaladta a 70 milliárd forintot (lásd 1. táblázat). Ez résztvevőnként 900 ezer Ft-nak felel meg *A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása* (TÁMOP 1.1.2) program esetében, és 796 ezer Ft-nak a *Lépj egyet előre!* program esetében. Ha csak azokat a résztvevőket vesszük számításba, akik el is tudtak helyezkedni a program időszaka vagy az azt követő fél év alatt, akkor az egy elhelyezkedett résztvevőre jutó költség 1 131 ezer, illetve 1 263 ezer Ft volt. Ez az összeg egy személy 14-15 hónapnyi közmunkaprogramban való részvételének a finanszírozásához lenne elegendő.

## 2. Táblázat: A programok hatása (iskolázatlan férfiak)

Eredményváltozó	<i>A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása (TÁMOP 1.1.2)</i>		<i>Lépj egyet előre! (HEFOP 3.5.3 és TÁMOP 2.1.1)</i>	
	program-résztevők százalékában	százalék-pontos hatás*	program-résztevők százalékában	százalék-pontos hatás*
Elhelyezkedett a program vagy az azt követő 6 hónap alatt	76	44	71	41
Elhelyezkedett a program után 6 hónapon belül	40	29	12	10
Elhelyezkedett a programba lépés után bármikor (2012 októberig)	91	49	85	53
Nem lett újra munkanélküli a programból való kilépést követő 6 hónapon belül	49	6	67	40
Nem lett újra munkanélküli a programból való kilépést követően	75	22	61	20

Forrás: BI saját becslések az NMH és a 2011-es Népszámlálás adatok alapján. \*Becsült programhatás tényellentétes hatásvizsgálat alapján. Megmutatja, hogy a program hogyan hatott a munkába állás valószínűségére. Például, a TÁMOP 1.1.2 program 44%-kal növelte a programban részt vevő iskolázatlan álláskereső munkába állásának valószínűségét ahhoz képest, mintha nem vettek volna részt a programban.

Az eredményeket a közmunkaprogram költségeihez viszonyítjuk, mert ez a személyre szabott aktív foglalkoztatáspolitikai programok leggyakoribb alternatívája. Míg a korábbi empirikus kutatások szerint a közmunkaprogramok munkába állásra gyakorolt hatása nagyon alacsony, sőt, egyes esetekben negatív<sup>2</sup>, a két általunk értékelt program 40 százalékponttal növelte a résztvevők munkába állásának esélyét. A személyre szabott aktív foglalkoztatáspolitikai beavatkozások tehát lényegesen nagyobb mértékben járulnak hozzá a nyílt munkapiaci foglalkoztatottság növeléséhez, mint a közmunka. Közvetett és közvetlen hatásokat egyaránt figyelembe véve az aktív eszközök közép- illetve hosszú távon bizonyosan megtérülnek, a pontos megtérülési időszak megbecslése azonban további számításokat igényel.

Összességében elmondhatjuk, hogy a programok szignifikánsan növelték a résztvevők munkaerő piaci lehetőségeit. Az eredmény annak fényében még kiemelkedőbb, hogy a programhatást kizárólag az iskolázatlan, vagyis a leginkább hátrányos helyzetűek esetében mértük. A programok a tartós munkanélküliek számára és bértámogatás nélkül is pozitív hatást értek el. A roma álláskereső alacsony részvételi aránya következtében azonban a programok célzása finomításra szorul. Annak érdekében, hogy többet tudjunk meg a hasonló programok hatásáról és hatékonyságáról kifejezetten roma résztvevők esetében, egyéni szintű

<sup>2</sup> Áttekintést lásd Scharle (2011)

etnikai adatokra van szükség. Kulcsfontosságú lenne a meglévő adatbázisok egyéni szintű etnikai jellemzőkkel való kiegészítése, illetve az is, hogy ezek a kibővített adatbázisok kutatási célokra elérhetőek legyenek, a foglalkoztatáspolitikai programok résztvevőit és a regisztrált munkanélkülieket illetően egyaránt. Ennek alternatívájaként új módszereket lehetne kialakítani, amelyek segítségével az etnikai hovatartozást meg tudnánk becsülni a már elérhető adatok alapján is. Egyéni szintű etnikai adatok híján lehetetlen megbecsülni a programok roma álláskeresőkre gyakorolt hatását.

Ezen eredmények alapján meggyőződésünk, hogy mindkét típusú foglalkoztatáspolitikai programot érdemes folytatni a következő programozási időszakban. Ugyanakkor azt javasoljuk, hogy a roma programrésztvevők arányának növelése érdekében a programok célcsoportját a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezőkre szűkítsék. Területi vagy egyéb kvóták bevezetését nem javasoljuk, mert ezek teljesíthetők úgy is, hogy közben nem javítják a célzást egyéni szinten. A *Lépj előre egyet!* programhoz hasonló képzési programok esetében javasoljuk a szigorú minőségbiztosítási elvek alkalmazását, illetve kizárólag olyan oktatók alkalmazását, akik a felnőttoktatás területén tapasztalattal rendelkeznek. Speciálisan felnőttképzésre kialakított oktatási segédanyagok használata, illetve a képzések ésszerű időbeli ütemezése szintén kiemelkedő fontosságú. Például nyáron, az idénymunkák idején, sokkal kevesebb potenciális programrésztvevő kezd el és fejez be egy képzési programot, mint az év más szakában. Végül, a források regionális elosztásánál érdemes lenne az álláskeresők száma helyett az iskolázatlan álláskeresők számát figyelembe venni, kiváltképp, ha a következő programozási időszakban az aktív foglalkoztatáspolitikai programokra eső költségvetési keret csökken.