



**BUDAPEST**  
INTÉZET

## **A START PROGRAMOK ÉRTÉKELÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI ADMINISZTRATÍV ADATOK FELHASZNÁLÁSÁVAL**

**KÉSZÜLT A SZOCIÁLIS ÉS MUNKAÜGYI MINISZTERIUM  
TERVEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI FŐOSZTÁLYÁNAK  
MEGBÍZÁSÁBÓL**

**KÉSZÍTETTE: CSERES-GERGELY ZSOMBOR ÉS SCHARLE ÁGOTA**

**2009. március 20.**





## **Vezetői összefoglaló**

A tanulmány a START, START Extra és START Plusz programok hatásvizsgálatának lehetőségeit tárja fel adminisztratív adatok alapján. Célja az, hogy a programok hatásvizsgálatát előkészítse, vázolja a programban vizsgálható eredményeket, hatásmechanizmusokat és áttekintse, hogy a rendelkezésre álló adatbázisok segítségével ezek közül melyik vizsgálható. Részletesen tárgyalja az adatbázisokat, előkészíti az adminisztratív adatok kérését az értékelés céljaira.

Az áttekintés következtetése az, hogy a START programok a jelenleg elfogadott szakmai színvonalnak megfelelő értékelése csak adminisztratív adatok felhasználásával oldható meg. A megközelítés nemcsak kívánatos, de kivitelezhető is.

## **Executive summary**

This study explores the possibility of evaluating the START, START Extra and START Plusz programmes. These programmes provide social security contribution credit on a normative basis to individuals in Hungary who belong to risk groups in the labour market. The objective of this study is to support the preparation of a comprehensive programme-evaluation by looking at the structure and mechanisms of the programme, identifying features that are important and feasible to evaluate. Data needs and possibilities and also the methodological requirements of the evaluation are discussed in detail. The legal and practical aspects of the request of administrative data is supplemented by information gained through direct consultation with data owners.

The conclusion of the study is that evaluation of the START programmes up to contemporary professional standards is possible only through the use of administrative data. This approach is not only desirable, but thanks to the recently changed legal framework in Hungary, it is also feasible.





## Tartalom

A START programok értékelésének lehetőségei adminisztratív adatok felhasználásával .....	1
1 Bevezető.....	7
2 A magyarországi START programok szerkezete, célja, és lehetséges hatásai .....	8
3 Az aktív munkaerő-piaci eszközök értékelésének nemzetközi és hazai tapasztalatai.....	11
3.1 Nemzetközi tapasztalatok.....	11
3.2 Az aktív eszközök eredményesség-mérése Magyarországon.....	13
4 A programértékelés szempontjai .....	15
4.1 Mikor sikeres egy program?.....	16
4.2 A program a résztvevőkre gyakorolt hatásának mérése .....	19
4.2.1 Lehetséges indikátorok.....	19
4.2.2 A tényellentétes viszonyítási alap létrehozása.....	20
5 A START programok értékeléséhez használható adatforrások Magyarországon .....	22
5.1 Az egyes releváns adminisztratív adatforrások információtartalma .....	23
5.2 Az adminisztratív adatok kérésének gyakorlati szempontjai.....	26
6 A résztvevőkre gyakorolt hatás értékelésének módszertani problémái a START programok esetében .....	28
6.1 Lehetséges indikátorok a START programok estében.....	29
6.2 A kontrollcsoportok létrehozásának szempontjai a START programok estében .....	33
6.3 A START programok értékelésének adatigénye és lehetőségei.....	34
7 Adatigény és vázlatos becslési stratégia az egyes START programok esetében.....	35
7.1 START .....	35
7.2 START Plusz .....	37
7.2.1 GYES/GYED/GYET/ápolási díjat kimerítők.....	37
7.2.2 START Plusz - GYES mellett dolgozni akarók.....	37



7.2.3	START Plusz - tartós munkanélküliek.....	38
7.3	START Extra .....	39
7.3.1	START Extra 50 éven felülieknek .....	39
7.3.2	START Extra képzetlen tartós munkanélkülieknek.....	40
7.3.3	START Extra a rendelkezésre állási támogatásban részesülőknek.....	40
8	Hivatkozások.....	41
9	Függelék: az adminisztratív adatok felhasználásának jogi és technikai háttere .....	43
9.1	Az adminisztratív adatok használatának jogi háttere.....	43
9.2	Az adminisztratív adatok felhasználásának technikai megvalósítása a 2007. évi C1. törvény szerint .....	45
10	Függelék: az adminisztratív adatforrásokból összeállítható egyéni szintű adatállományok változói.....	48



## 1 BEVEZETŐ

A magyarországi START programok olyan, úgynevezett aktív munkaerő-piaci programok, amelyek járulékkedvezményt biztosítanak, bizonyos, a munkapiachoz az átlagosnál kevésbé kötődő embereknek. Az ilyen programok értékelése nem nyilvánvaló feladat, ami korszerű ökonometriai-statisztikai eszközök alkalmazását és nagyszámú, egyéni szintű adat felhasználását igényli. Ez az írás egy ilyen értékelés feltételeit, szempontjait és lehetőségét vizsgálja meg.

Az első fejezetben tárgyaljuk a START programok mögött rejlő gondolatot és azt a szándékolt hatásmechanizmust, ami miatt a program sikerességét várunk érdemes. Több hatást különítünk el, amelyek mindegyikének megmérése egyéni adatokon alapuló, részletes hatásvizsgálatot tesz szükségessé. A második fejezetben az aktív munkaerő-piaci programok hatásának nemzetközi és hazai tapasztalatait mutatjuk be röviden, kiemelve az azonosított közvetett és a közvetlen hatásokat. E rész tanulságai alapján világos, hogy a START programok sikerességére komoly esély van, azonban sem a sikeresség ténye, sem mértéke nem állapítható meg a program gyakorlatában rendszeresített egyszerű leíró statisztikák alkalmazásával. A harmadik fejezetben azt vizsgáljuk, hogy a programok értékelése során milyen nehézségekkel kell megküzdeni, mindenekelőtt az értékelés referenciájaként szolgáló kontrollcsoport kialakítása során. A START programok esetében nagy szerencse az, hogy a program értékeléséhez szükséges legfontosabb információkat teljes körű adminisztratív adatforrások rögzítik, így az külön adatgyűjtés nélkül kellően jó minőségben valósulhat meg. A negyedik fejezetben ezeket az adminisztratív adatokat ismertetjük, amely ismertetőt a függelék egészíti ki – ott az adminisztratív adatokból képezhető teljes egyéni adatbázis részletes információtartalmát és az adathozzáférés jogi, illetve technikai részleteit ismertetjük. Az ötödik fejezetben a korábban áttekintett módszereket és adatokat alkalmazzuk a START programok esetére, hangsúlyozva a csak e program esetében releváns szempontokat és tennivalókat.



## 2 A MAGYARORSZÁGI START PROGRAMOK SZERKEZETE, CÉLJA, ÉS LEHETSÉGES HATÁSAI

A START programok mindegyike, a START, a START Extra és a START Plusz is a munkaerő költségének célzott csökkentéséhez járul hozzá az egészségügyi járulék különféle mértékű, akár teljes mentességet is adó kedvezménye által. A START program a pályakezdőket, a START Plusz a tartós munkanélkülieket és inaktívakat, míg a START Extra az idősebb és képzetlen tartós munkanélkülieket célozza meg. Az 1. Táblázat Scharle (2008) nyomán mutatja be a célcsoportok mellett az egyes programok által nyújtott kedvezményeket, jövedelmi korlátját, a bevezetés dátumát, valamint a 2009 márciusig (a „sima” START program esetében februárig) kiadott kártyák számát. A táblázatból jól látszik, hogy bár minden esetben a bérköltséget csökkentő támogatásról van szó, annak mértéke és célcsoportja is különböző az egyes esetekben. Ha a kedvezmény mértéke mellett a programonként 2, 3, illetve 3 célcsoportot is figyelembe vesszük, a hivatalosan három program helyett az értékelés szempontjából hétről beszélhetünk.

A foglalkoztatási esélyben mutatkozó hátrálynak több oka lehet: ilyen a képzetlenség, a nagy fix-költségek (költséges munkába járás, egyéb irányú elfoglaltságok és hasonló), a munkatapasztalat hiánya, átlagosnál kisebb mértéke, vagy pusztán az, hogy az érintettek képességeiről a potenciális munkaadónak nincs megfelelő képe. Ezeknek a tulajdonságoknak egy része csak nehezen, vagy hosszabb távon változtatható meg, és ez idő alatt a potenciális munkavállaló nem, vagy csak az elérhető legjobb helyzethez képest kevésbé jól képes integrálódni a munkapiacra.

A START programok működésének alapja az a felismerés, hogy a foglalkoztatás költségének csökkentése többszörösen is segítheti az érintettek belépését a munkapiacra. A később tárgyalt nemzetközi és hazai tapasztalatok alapján azt várhatjuk, hogy a támogatás hatásos, azaz sok esetben képes a résztvevők munkapiaci esélyeit javítani, ugyanakkor az egyébként is boldogulók támogatásából eredő holtteher-veszteség és a nem támogatott, hasonló munkavállalókat sújtó kiszorítási hatás miatt a teljes nyereség a közvetlen hatásból számított alatt maradhat.

A programok közgazdasági értelemben vett működési környezete igen kevés és jól átlátható elemből tevődik össze. A potenciális munkavállalók foglalkoztatási esélyeit és bérét személyes tulajdonságaik (végzettség, kor, és sok más készség-, illetve nem-készségszerű tulajdonság), valamint azoknak az adott kontextusban – munkaadónál, szerepkörben – várható hasznosulása befolyásolja. Ha a személyes tulajdonságok alapján valaki gyengébbnek tűnik mint más, az vagy





nem kap állásajánlatot, vagy csak másnál kisebb béren. Ha a munkaadó ezen feltételek mellett ajánl állást, a munkavállaló pedig ezt vonzónak találja, akkor munkába állhat. Ha azonban ezekből a feltételekből bármi sérül, a foglalkoztatás nem jön létre. A sikertelenségnek több, a személyes tulajdonságokon túlmutató oka is lehet, amilyen például a minimálbér okozta (hátrányos helyzetű embereknél sok esetben a foglalkoztatást túlzottan megdrágító és ezáltal valóban akadályozó) bérmerevség, vagy a foglalkoztatást alternatív jövedelem rendelkezésre bocsátásán keresztül közvetlenül akadályozó, rosszul beállított segélyezési rendszer.

A START programok egyik jelentősége az, hogy – még ha korlátozott időre is, de – csökkentik a foglalkoztatás közvetlen költségét, kompenzálják az alkalmazkodás és így a foglalkoztatás elé állított gátak hatását. Ez a jótékony hatás azonban átmeneti: a program kifutása után a foglalkoztatás költsége a korábbi szintre tér vissza, így a munkaadónak ismét ráfizetés az érintettet alkalmazni. Szélsőséges esetben akár ez a hatás önmagában is indokolhatja egy bértámogatási program működtetését, azonban könnyen bizonyulhat túlságosan drágának, illetve teheti a programot hasonlónak az igen rossz hatásfokkal működő közfoglalkoztatási programokhoz.

A fenti hatás azonban ritkán az egyetlen, hiszen a foglalkoztatás létrejöttével megváltozik az érintett ember maga és a munkaadójához fűződő viszonya is. Foglalkoztatásba lépve és ott viszonylag tartósan megmaradva a program résztvevőjéből a korábbinál *tapasztaltabb munkavállaló* válik, a munkaadó pedig jól *megismerheti képességeit*. Egyfelől tehát a munkavállaló lehetőséget kap az iskolarendszerben rendelkezésre nem álló, a munkapiacra kívül töltött idő alatt megkopó munkatapasztalat megszerzésére, másfelől a munkával töltött idő segít az információs aszimmetria leküzdésében, az egyén saját értékei alapján való értékelésében, szemben a hozzá látszatra hasonló emberek viselkedéséből levont statisztikai következtetéssel. A bérköltséget csökkentő programokat ezeknek a közvetett, de tartós hatásoknak a megjelenése teheti hatékony foglalkoztatáspolitikai eszközzé. Mivel a támogatás a munkapiacba lazán vagy még nem integrált embereket céloz, és elvileg alkalmas ennek a közvetett hatásnak az elérésére, a korábban elsőként feltett, a program és az azt motiváló probléma illeszkedését vizsgáló kérdésre igenlő választ adhatunk.



## 1. táblázat A START programok áttekintő adatai

	Célcsoport	Kedvezmény mértéke		A támogatott jövedelem felső korlátja***	Bevezetés	Kiadott kártyák**
		1. évben	2. évben			
START	Pályakezdők: 25 (diplomásoknak 30) éves kor, első munkaviszonyhoz	a munkaadót terhelő	a munkaadót terhelő	Minimálbér másfélszerese, diplomásoknál a kétszerese	2005. október	110048
START Plusz	GYES/GYED/GYET vagy ápolási díj megszünte után, gyes mellett dolgozni akaró, vagy legalább 12 hónapig regisztrált munkanélküli (6 hónap, ha pályakezdő), ha nem töltötte be az öregségi nyugdíj korhatárt	járadékokból 17%-pontnyi (32% helyett 15%-ot fizet), nem fizet tételes EHOt*	járadékokból 7%-pontnyi (32% helyett 25%-ot fizet), nem fizet tételes EHOt*	Minimálbér kétszerese	2007. július	23080
START Extra	50 év feletti, vagy legfeljebb alapfokú végzettségű, legalább 12 hónapja regisztrált munkanélküli, illetve 2009 január 1-étől a rendelkezésre állási támogatásban részesülő munkanélküli, ha nem töltötte be az öregségi nyugdíj korhatárt	a munkaadói járadék 32 % (32% helyett 0%-ot fizet), nem fizet tételes EHOt*	a munkaadói járadék 17%-a (32% helyett 15%-ot fizet), nem fizet tételes EHOt*	Minimálbér kétszerese	2007. július	9660

### Megjegyzések:

\*a tételes egészségügyi hozzájárulás összege 2008-ban 1950 forint havonta.

\*\* a bevezetés óta, 2009. március 13-ig, a sima START esetében 2009. február 3-ig (APEH adat).

Forrás: Scharle (2008) és SZMM közlés. A programokra vonatkozó információk megtalálhatók az Interneten is, az SZMM honlapján a <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21107> címen, illetve részletes tájékoztató tölthető le az APEH honlapjáról a [www.apoh.hu/data/cms36497/08t34start.pdf](http://www.apoh.hu/data/cms36497/08t34start.pdf) címről.

\*\*\* A támogatásban részesülő jövedelme lehet ennél a korlátnál nagyobb is, de abban az esetben a korlát feletti részre nem jár a támogatás.



A közvetlen hatások mellett jelentkezhetnek közvetett hatások is, hiszen a program a támogatottakon kívül másokat is érinthet. Ilyen hatás lehet a támogatásra éppen nem jogosult, de a támogatottakhoz nagymértékben hasonló emberek kiszorítása a munkapiacról, vagy az, hogy egy program valamilyen hatékonysági probléma miatt jelentős mennyiségű forrást von el akár a támogatással megcélzott csoport más módszerrel történő, azonos célú megsegítésétől. Ezekről a hatásokról, és az értékelés általános keretéről később, a hasonló programokkal kapcsolatos tapasztalatok tárgyalása után szólnunk.

### **3 AZ AKTÍV MUNKAERŐ-PIACI ESZKÖZÖK ÉRTÉKELÉSÉNEK NEMZETKÖZI ÉS HAZAI TAPASZTALATAI**

A START programok az úgynevezett aktív munkaerő-piaci programok közé tartoznak, amelyekre vonatkozóan igen sok nemzetközi tapasztalat áll rendelkezésre. A leggyakrabban a munkanélkülieket megcélzó aktív munkaerő-piaci programok („aktív eszközök”) hatása többféle lehet. Egyfelől javíthatják a munkanélküliek munkavégző képességét, motiváltságát, az álláskeresésük módszereit és enyhíthetik a munkába állás akadályait, vagy a munkába állás első időszakának nehézségeit. Másfelől a munkakeresletet ösztönözhetik, például a munkahelyteremtő beruházások, vagy a bérköltségek támogatásával. Az aktív eszközök további előnye (különösen a pénzbeli segélyezéssel szemben), hogy nincs, vagy jóval kevésbé érvényesül a pénzbeli támogatás ellenősztönző hatása, másrészt nem csak a munkanélküli motivációját, hanem a munkavállalás akadályait is érintik: akár úgy, hogy képzéssel vagy átképzéssel javítják a termelékenységet, akár úgy, hogy bértámogatással kárpótolják a munkaadót az alacsonyabb termelékenységű (vagy annak gondolt) munkavállaló foglalkoztatásáért.

#### **3.1 Nemzetközi tapasztalatok**

A különböző aktív munkaerő-piaci eszközök hatásosságáról más országokban már számos, egyéni szintű adatokra és ökonometriai eszközökre támaszkodó vizsgálat készült. Ezek tanulságait összefoglalva Kluge (2006) megállapítja, hogy az egyes programok bevezetésének ideje, a munkaerőpiac állapota, a makrogazdasági helyzet, és egy sor más körülmény nem, vagy alig



befolyásolja az eredményességet.<sup>1</sup> A lényegi különbségek nem ebben, hanem az eszközök típusában találhatók. Négy csoportot különböztet meg: (1) képzési programok, (2) magánszektorbeli elhelyezkedést ösztönző programok, elsősorban bértámogatások, (3) közfoglalkoztatási programok, és (4) álláskeresési szolgáltatások és szankciók. A szolgáltatások és szankciók csoportjába sorolja az álláskeresési tréningeket, álláskeresők klubját, a pályaválasztási vagy váltási tanácsadást és az álláskeresés elmulasztása esetén érvényesített szankciókat. Az eredmények jelentős és egyértelmű eltérést mutatnak a négyféle program hatásában. A hagyományos képzési programok hatása pozitív, de szerény. A képzésekhez képest a magánszektorbeli elhelyezkedés támogatása és az álláskeresési szolgáltatások és szankciók 40-50 százalékkal eredményesebbek, míg a közfoglalkoztatási programok ritkán hatásosak, sőt esetenként hátráltatják a későbbi munkába állást. Kluve (2006) következtetése szerint az álláskeresési szolgáltatások és szankciók a leginkább ígéretes programtípus, mivel ez nem csak eredményes, de a többi programnál olcsóbb is.

Betcherman és szerzőtársai (2004) a fejlődő és rendszerváltó országok (köztük kilenc kelet-európai ország) gyakorlatát is vizsgálták.<sup>2</sup> A rendszerváltó gazdaságokban készített értékelések szerint a képzések és az álláskereséshez kapcsolódó szolgáltatások hatása pozitív, de ezek a szolgáltatások önmagukban kevésbé eredményesek, ha a munkanélküliség magas és strukturális természetű. A bértámogatások hatását a fejlett országokban sem találták minden esetben pozitívnak, az átalakuló gazdaságokban készült értékelések viszont semleges vagy negatív hatást mutattak, bár ez a következtetés sokkal kisebb számú értékelésen alapult.

Hudomiet-Kézdi (2008) az aktív munkaerő-piaci programok hatására vonatkozó nagy és gyorsan bővülő nemzetközi irodalmat áttekintve arra a következtetésre jut, hogy a gyakran egymásnak ellentmondó eredményeket jelentős részben módszertani hibák - a kontroll csoport meghatározásának és a közvetett hatások mérésének módszertani nehézségei - okozzák. A módszertani szempontból megbízható vizsgálatok az esetek nagy részében elhanyagolható vagy legfeljebb kismértékű hatást mutatnak, így az aktív munkaerő-piaci programok általában nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket. A kevés sikeres példa jellemzően a kisebb létszámú, a helyi

---

1 Kluve (2006) a metaelemzés eszközével vizsgálta 137 (köztük egy magyar, két lengyel, és egy észti) program-értékelés eredményeit. A vizsgálatba csak olyan tanulmány került, ahol a programban résztvevők és nem résztvevők elhelyezkedési valószínűségének különbségét becsülték többváltozós módszerrel, egyéni adatokon. A metaelemzés szintén többváltozós becsléssel készült.

2 A tanulmány 159 (ebből 25 kelet-európai) olyan programértékelés eredményeit összegzi, amelyben kontrollcsoporthoz viszonyítva mérték egy-egy program hatását az elhelyezkedésre és a keresetre. A hatás mértékét és az ezt meghatározó tényezők relatív fontosságát nem vizsgálták.



viszonyokra szabott, célzott, jól szervezett és több szolgáltatásból álló (hazai szóhasználatban komplex) program volt. Hudomiet-Kézdi (2008) azt is hangsúlyozza, hogy a hatásvizsgálatok szükségszerűen mindig egyedi programokat vizsgálnak egyedi környezetben, ezekből pedig nagy óvatossággal lehet csak általános következtetéseket levonni. Végül, a nemzetközi tapasztalatok szerint az aktív munkaerő-piaci programok hatásosságát gyakran jobban befolyásolja a végrehajtás - a szabályozás részletei és szervezési kérdések -, mint a program típusa. Ez az egyik magyarázat arra, hogy az egyes programtípusok sikeressége országról országra, és adott országon belül időben is változhat.

Betcherman és szerzőtársai (2004) arra hívják fel a figyelmet, hogy a program hatékonyságához nem elegendő a támogatott munkanélküli elhelyezkedési esélyének javulása. Ez a javulás csak akkor hatékony, ha maga a program nem kerül többre, mint a munkába állás hozama (bér, adóbefizetés, megtakarított segély), ha a program résztvevőjének e nélkül nem sikerült volna elhelyezkednie, és nincsenek, vagy a hozamoknál kisebbek az olyan nem kívánt mellékhatások, mint a már említett kiszorítási hatás. A bér- és foglalkoztatási támogatások esetében például legtöbbször a holtteher-veszteség és a kiszorítási hatás miatt gyenge a hatékonyság: azaz itt nehezebb biztosítani, hogy ne olyan munkaadókhöz jusson a támogatás, akik e nélkül is terveztek volna létszámot bővíteni, illetve, hogy a támogatott munkavállalók ne mások helyét foglalják el új állásukban. Ezek méréséhez makroszintű vizsgálatok szükségesek, amiből relatíve kevés készült. A szórványos eredményeket áttekintve Kluve és szerzőtársai (2005) a közfoglalkoztatásokra egyértelmű negatív, a képzésekre, a bértámogatásokra és az álláskeresést segítő szolgáltatásokra vegyes, míg az együttműködés ellenőrzésére és a szankciókra vonatkozóan inkább pozitív eredményeket talált.

### **3.2 Az aktív eszközök eredményesség-mérése Magyarországon**

Az aktív eszközök eredményességéről Magyarországon rendkívül kevés információ áll rendelkezésre. A publikált beszámolók általában nyers elhelyezkedési arányokat ismertetnek, ami – ahogy az a fentiekben elmondottakból is kiderül – nem informatív a programok eredményességéről. Az ÁFSZ monitoring vizsgálatai 3 hónappal a főbb programok befejezése után mérik az elhelyezkedettek arányát, és ennek alapján közölnek nem és korcsoport szerinti rátákat: a 2007. első félévi vizsgálat például a képzésekre közel 40 százalékos, a bértámogatásokra több mint 60 százalékos arányt mutatott (ÁFSZ 2007). Az EU forrásból finanszírozott „Lépj egyet előre” program értékelése szerint a 2006-ban megkezdett képzések résztvevőiből 45 százalék ítélte munkaerő-piaci pozícióját kedvezőbbnek a tanfolyam elvégzése után, de a regisztrált álláskereső 60 százaléka úgy vélte, hogy



az, lényegében nem változott (Soós, 2007). Frey (2008) szerint a közfoglalkoztatási programok résztvevői közül a magas munkanélküliségi rátájú megyékben 0,1-0,3 százalék körül, a jobb helyzetű megyékben 5 százalék felett volt a nem támogatott állásban elhelyezkedők aránya 2001 és 2005 között.

Az egyéni adatok többváltozós vizsgálatán alapuló néhány magyar értékelés a nemzetközi tapasztalatokhoz hasonló eredményeket mutat. Galasi, Lázár és Nagy (1999) a szelekciós torzítást is figyelembe vevő kutatása szerint az átképzések hatása az elhelyezkedésre gyenge pozitív, a közhasznú munkáé pedig negatív. Galasi, Lázár és Nagy (2003) számításai szerint a közfoglalkoztatottak más aktív foglalkoztatáspolitikai programokban (vállalkozási támogatás, bértámogatás, munkaerő-piaci képzés) résztvevőkhöz képest kisebb eséllyel helyezkednek el, ez azonban részben a csoport összetételével magyarázható (alacsonyabb iskolázottság, munkanélküli-ellátásokban való magasabb részvétel). A legjobb elhelyezkedési mutatót a vállalkozóvá válási támogatásban részesülőknél találták, ezt azonban jórészt a támogatottak jobb összetétele magyarázta. Az elhelyezkedési arányt tekintve második legjobb program a bértámogatásoké.

Galasi és Nagy (2005) azt vizsgálták, hogy a képzési és a tartós munkanélküliek bértámogatása programokból a 2002-ben és 2003-ban kilépők egyéni jellemzői hogyan befolyásolják a foglalkoztatási esélyeket.<sup>3</sup> Az eredmények azt mutatták, hogy a képzési programok résztvevői közül a felsőfokú és a szakközépiskolai végzettségűek helyezkednek el a legnagyobb eséllyel, a bértámogatással dolgozók közül leginkább a szakközépiskolai végzettségűeket foglalkoztatják tovább. Mindkét program esetében a legfeljebb nyolc általános iskolai osztályt végzetek esélyei a legrosszabbak, és az elhelyezkedés, illetve továbbfoglalkoztatás esélye az iskolázottságtól függetlenül is kisebb a magas munkanélküliségű kistérségben élők esetében.

Az aktív eszközök sikeres működésének egyik feltétele a jó célzás. A célzás megfelelősége elsőként azon múlik, hogy a támogatott programok a rászorulóknak igényeihez igazodnak-e, és ezt megfelelően tükrözi-e a szabályozás, például a hozzáférési szabályok kialakításában. A kirendeltségi gyakorlat is nagyban befolyásolja a célzást: sok múlik azon, hogy az egyes programokat kiknek ajánlják, kik számára teszik hozzáférhetővé. Galasi és Nagy (2008) az ÁFSZ regisztrált munkanélküli adatbázisa alapján vizsgálta a 2005 júliusában belépőket, abból a szempontból, hogy milyen eséllyel kerülnek be valamilyen aktív munkaerő-piaci programba. A többváltozós becsléssel készült eredményeik azt

---

<sup>3</sup> Az elemzés többváltozós statisztikai módszerekkel készült. A szerzők az ÁFSZ monitoring adatbázisát használták, ami csak a program résztvevőkre vonatkozik, vagyis nincs olyan kontroll csoport, amihez az elhelyezkedési esélyeket viszonyítani lehetne.



jelzik, hogy az aktív programok célzása gyenge, és jelentősek a holtteher-veszteségek, vagyis a programok jelentős része nem a rászorulókat segíti, illetve olyan tevékenységet finanszíroz, ami támogatás nélkül is megvalósulna. Ez különösen jellemző a képzési támogatásra, amit jellemzően a 20 év alattiak, a közép- és felsőfokú végzettségűek és az egy évnél nem régebb óta regisztrált munkanélküliek kapnak: vagyis olyanok, akik segítség nélkül is jobb eséllyel tudnák átképzésüket finanszírozni, illetve képzés nélkül is jobb eséllyel találnának munkát. A bértámogatások célzása valamivel jobb: ugyan itt is jóval magasabb a fiatalabbak (25-39 évesek) és az iskolázottabbak bekerülési esélye, de nagyobb arányban kapnak támogatást a 6-18 hónapja regisztráltak, és több támogatás jut a magas munkanélküliségű kistérségekbe. A másfél évnél is hosszabb ideje munkanélküliek azonban innen is kiszorulnak. A közfoglalkoztatási programokba legnagyobb eséllyel az általános iskolát végzettek, és különösen a még 8 osztályt sem végzettek kerülnek, főleg idősebb férfiak. A szociális segélyezettek sokkal gyakrabban kerülnek ilyen programba, mint a járadékosok (Galasi és Nagy 2008).

#### **4 A PROGRAMÉRTÉKELÉS SZEMPONTJAI**

A foglalkoztatáspolitikai programok hasznosságának megítéléséhez elengedhetetlen azok hatásának értékelése mind a résztvevőkre, mind másokra vonatkozóan. Ahogy az a nemzetközi és hazai példák tárgyalásakor már kiderült, a hatás megítélése lehetetlen akkor, ha a programról csak leíró, például a résztvevők, vagy a résztvevők közül elhelyezkedők számát meghatározó statisztika készül. Nem valószínű, de előfordulhat, hogy a programnak semmilyen hatása nincs, és a résztvevők magatartása pusztán a program nélkül is megvalósuló terveik kibontakozását tükrözik. Ahhoz, hogy ezen a bizonytalanságon túl tudjunk lépni, meg kell vizsgálnunk, hogy egy program mikor tekinthető sikeresnek, és mi szükséges a sikeresség megítéléséhez, megméréséhez.

Egy programmal kapcsolatban alapvetően három kérdés fogalmazható meg:

1. A programot a kitűzött tartalmi célnak megfelelően tervezték-e meg, az adott célnak legjobban megfelelő eszközrendszert, szervezeti keretet, eljárásokat alkalmazták-e megvalósításához? A válasz rávilágíthat arra, hogy nem merült-e fel már a tervezés során olyan körülmény, amely az eredményt alapvetően befolyásolta volna.
2. Az adott formában megvalósult programnak milyen hatásai vannak? A hatások között elkülöníthetünk közvetlen és közvetett, szándékolt és nem szándékolt hatásokat. Bár ezek közül leggyakrabban a szándékolt közvetlen hatásokat szokás vizsgálni, azaz, hogy





mennyire hatékonyan, mennyire sikeresen valósította meg a kitűzött célokat a célcsoportra vonatkozóan, a programok teljes értékeléséhez mindegyik megismerése fontos. Az ezekre a kérdésekre adott válaszból derül ki, hogy a programnak volt-e mérhető hatása bizonyos sikerkritériumok szerint. Ezekhez pénzürtékeket rendelve megállapítható az is, hogy az adott feltételezések mellett a program több hasznot termelt-e, mint amennyibe került.

3. A program megvalósult intézkedései, munkafolyamatai mennyire vannak összhangban a kitűzött célokkal, mennyire sikerült a gyakorlatban a megcélzott közönséget elérni, a megfelelő beavatkozást végrehajtani, és így tovább? Ez az elemzés rávilágíthat a sikeresség vagy sikertelenség közvetlen okaira, segítve ezzel a hasonló, későbbi programok sikeresebb tervezését és megvalósítását.

Az első kérdésre a program természetétől függő, elsősorban közgazdaság-tudományi kompetenciával adhatunk választ, a harmadikra pedig a projekt szervezeti és szervezési részleteinek elemzésével. Míg ezekre kellő felkészültséggel feltétlenül lehetséges választ adni, a második kérdés megválaszolásakor számos olyan módszertani probléma merülhet fel, ami előkészítést tesz szükségessé, és amely akár meg is akadályozhatja a program igényes értékelését.

A következőkben hallgatólagosan feltételeztük, hogy az indikátor számszerűsíthető, és az érintettek magatartását objektív módon írja le - ez a legtöbb programértékelés során közmegegyezéssel alkalmazott közgazdasági megközelítésből fakad. Azzal a feltételezéssel konzisztens, hogy az emberek cselekedetei a relevánsak egy program hatásának megítélése szempontjából. Elképzelhető ugyanakkor az is, hogy valaki a résztvevők *véleményére* kíváncsi a programmal kapcsolatban. Bár az ilyen vélemény nem alkalmas arra, hogy a program hatását megmérjük, információval szolgálhat annak részleteire nézve, és mint ilyen, segíthet az értékelés harmadik részében (a „miért?” kérdés megválaszolásában). Az itt bemutatott megközelítés nem a vélemények, hanem a cselekedetek és az objektív történések vizsgálatára alkalmas.

#### **4.1 Mikor sikeres egy program?**

Egy megvalósult program akkor tekinthető sikeresnek, ha a résztvevőkre valamilyen szempontból kedvező hatást gyakorol a célcsoportra (és esetleg a népesség más részére is) úgy, hogy közben mások helyzetén nem ront (a kedvező hatásnál jobban). Az ebben az értelemben vett értékelés azonban korántsem könnyű feladat, és messze meghaladja a sok esetben rutinként alkalmazott indikátor-számítási eljárás (nem ritkán önmagában sem elhanyagolható) nehézségét. A



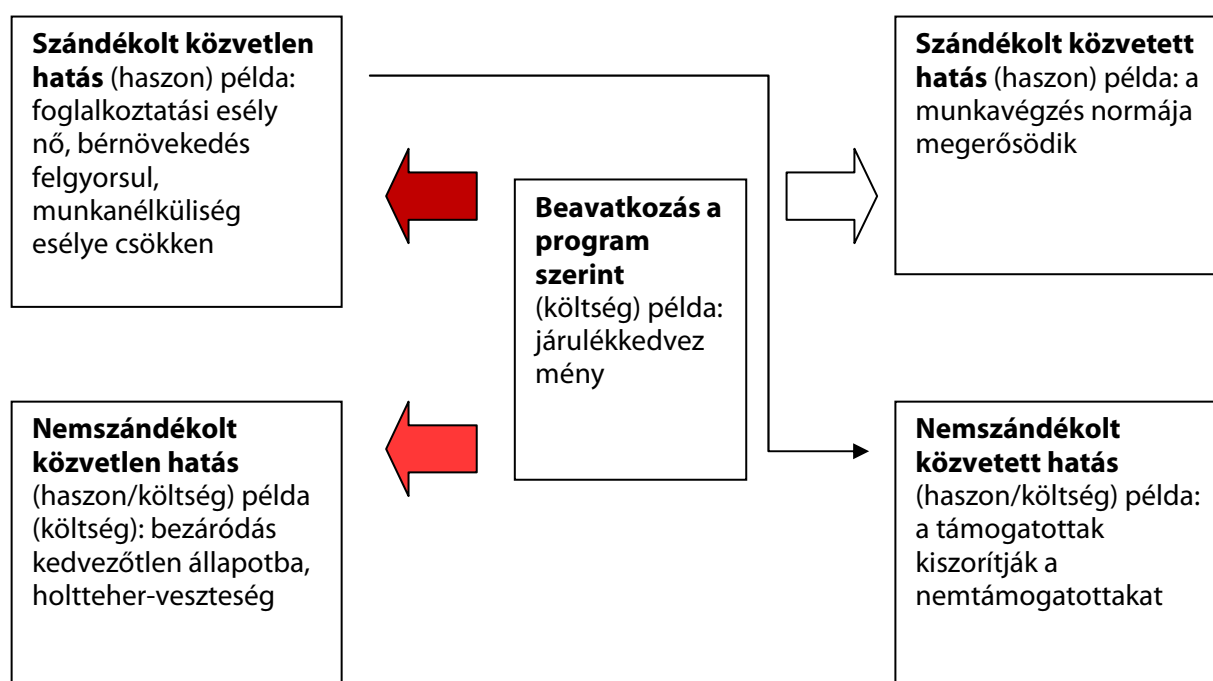


programértékelés nehézségeit és szempontjait magyar nyelven Hudomiet-Kézdi (2008) foglalja össze, magyarországi programokra vonatkozóan pedig Galasi és szerzőtársai (2007) fejezetei szolgálnak információval. A következőkben főként e tanulmányok alapján emeljük ki azokat az általános szempontokat, amelyekre a START programok értékelésénél figyelemmel kell lenni.

Az értékelési probléma fontos feladata, hogy a program költségeinek és hasznainak teljes körét figyelembe vegye. A költségek és hasznok a program-beavatkozás egyes hatásaihoz köthetők, a teljes programhatás csak a szándékolt és nemszándékolt, közvetlen és közvetett programhatások mérése és számszerűsítése alapján lehetséges – ezeket a hatásokat mutatja be az 1. ábra.

Az 1. ábra bal felső sarkában a program résztvevőire gyakorolt közvetlen és szándékolt hatást találjuk. Csak ezt tekintve az értékelési feladat egyszerűbb (sok tudományos írás mondanivalója korlátozódik erre), bár ilyenkor is jelentős módszertani nehézségekkel kell megküzdeni, melyekről később szólunk. Ezekkel a nehézségekkel együtt a programok közvetlen hatása jól mérhető.

1. ábra: Egy program hatásának összetevői



A program végrehajtásának lehetnek nemszándékolt hatásai is, amelyek a szándékolthoz hasonlóan



a résztvevőkre vonatkoznak – ezeket az ábra bal alsó sarkában találjuk. Az első ilyen fontos hatás a program szerkezetét és kivitelezésének minőségét jellemző holtteher-veszteség. Ez a pénzben mért mennyiség azt mutatja meg, hogy mekkora volt az önmaguktól is kedvezőbb helyzetbe kerülők támogatásának költsége. Bár az ilyen támogatás a józan észnek ellentmond, gyakran előfordul a programok nem megfelelő előkészítése, vagy a szabályozás nehézségei miatt is. Abban a szélsőséges esetben, ha minden támogatott elérte volna a kitűzött célt a program nélkül is, a program teljes ráfizetés – természetesen a valóságban ennél majdnem mindig jobb a találati arány. A holtteher-veszteség általában igen jól mérhető. A holtteher-veszteség a START programok esetében jelentős lehet (pl. diplomások elhelyezkedésének támogatása), így alapos vizsgálatot igényel.

A nemszándékolt közvetlen hatások közé soroljuk azt is, ha a program résztvevői – például a részvételi kritériumok miatt - olyan helyzetben ragadnak, amely kedvezőtlen, sokszor még a program közvetlen céljával is ellentétes. Ez az úgynevezett bezáródási („lock-in”) hatás. Jelentősége az aktív munkaerő-piaci programoknál kisebb, mint például a szegényeket támogató juttatások esetében (ott: szegénységi csapda), de nem elhanyagolható. A bezáródási hatás a holtteher-veszteségnél nehezebben, de elég pontosan mérhető. A hatás a START Plusz és START Extra programok célcsoportjai esetében (munkavégzés GYES mellett, tartós regisztráció követelménye) jelentős lehet, így vizsgálni kell.

Az 1. ábra jobb alsó sarkában a nemszándékolt közvetett hatásokat találjuk. Ezek azok a hatások, amelyek nem a program résztvevőinek viselkedését befolyásolják, hanem éppen ellenkezőleg: e viselkedés másokra gyakorolt hatásai. A legfontosabb ezek közül az úgynevezett kizorítási hatás, amely akkor jön létre, ha a program által előnyösebb helyzetbe hozott munkavállalókat a programban részt nem vevők helyett, esetleg az utóbbiakat elbocsátva alkalmaznak. Ha a kizorítottak nem találnak alternatív álláslehetőséget (amit a kizorítás ténye maga valószínűsít), igen valószínű, hogy maguk is valamilyen állam által biztosított segítséget vesznek majd igénybe, ami költséget jelent. A kizorítási hatást pontosan számszerűsíteni nehéz, de jelentősége olyan nagy lehet, hogy nem lehet elhagyni, a START programok esetében sem.

Végül az 1. ábra jobb felső sarkában található a program szándékolt közvetett hatásait, amelyek mérése a legtöbb esetben igen körülményes vagy lehetetlen. Ilyenek lehetnek egy átfogó programnak a viselkedést hosszú távon befolyásoló hatásai. Arról, hogy az ilyen hatásokat a teljes programhatás értékelésében meg kell-e jeleníteni, egyedi döntést kell hozni a program jellegének



megfelelően. A START programok esetében ilyen hatás elképzelhető, de nem könnyen mérhető és nem elsődleges.

## **4.2 A program a résztvevőkre gyakorolt hatásának mérése**

Akárhol is húzzuk meg az értékelés határát, egy kérdésre mindenképpen válaszolnunk kell: milyen hatással volt a program azokra, akik részt vettek benne. A közvetlen hatás mérése két feladatot jelöl ki, a megfelelő indikátor kiválasztását és az értékelés során használt tényellentétes állapot létrehozását.

### *4.2.1 Lehetséges indikátorok*

*Elsőként* ki kell választani a program eredményességének legjobb, az adott célnak leginkább megfelelő indikátorokat. Ezek lehetnek egyszerűek és igen összetettek is, melyek egy része megegyezhet a programok előrehaladását bemutató egyszerű mutatószámokkal. Vonatkozhatnak az egyénekre egyenként, egyének egy csoportjára, vagy az összes résztvevőre együtt – de nem vonatkozhatnak tartalommal nem megtölthető csoportokra, helyzetekre (amilyen például a programban résztvevők összessége egy adott időpontban, hiszen a belépés folyamatos, a programban töltött idő pedig ennek megfelelően szóródik). Az indikátorok mérhetőek egy vagy több időpontban, az utóbbi esetben a mért hatás időbeli alakulását is jellemezve.

Egyszerű indikátorra példa munkapiaci programok esetében a foglalkoztatási esély alakulása a program résztvevői esetében akár egy relatív időpontban (a programból való kilépés után 3 hónappal), akár egy időszak egészében (átlagos foglalkoztatás a programban töltött idő alatt), adott időközönként (foglalkoztatási arány a programban töltött minden újabb héten mérve). Az első esetben a nagy foglalkoztatási arány, az utóbbi esetben a foglalkoztatási esély pályájának kedvező módosulása a siker kritériuma.

Összetett indikátor lehet például a foglalkoztatási esélyek eloszlása. Az átlagos foglalkoztatási esélyen túl ez választ adhat többek között a vizsgált csoporton belüli egyenlőtlenségek, a kiugróan rossz esetek számának változására. Ha az egyenlőtlenség vagy a kiugróan rossz esetek száma csökken, az sikerkritérium lehet.

Az indikátor kiválasztásakor a módszertani megvalósíthatóság, a prezentálhatóság és az információtartalom között kell megfelelő középutat találni. Sok olyan összetett indikátor képzelhető el, amely gazdagon leírja a programban résztvevők viselkedését és még hasznára is válhat a



program végrehajtóinak, ezek közül azonban többhöz nem áll rendelkezésre megfelelő mennyiségű adat, illetve nem készíthető valódi, a program tényleges hatását mérő értékelés. Amint azt látni fogjuk, ez utóbbi kérdés talán a legösszetettebb a programértékelés esetében.

#### *4.2.2 A tényellentétes viszonyítási alap létrehozása*

Második feladatként le kell küzdenünk azt a módszertani akadályt, hogy a program megfelelő értékeléséhez a résztvevők viselkedését elvileg nem egy megfigyelt, vagy megfigyelhető referenciához kellene viszonyítani (amilyen a monitoring-eljárás esetében az indikátor korábbi értéke, például a korábbi foglalkoztatási esély vagy bér). Az értékelés ideális referenciája csak egy nem megfigyelhető, hipotetikus érték lehet, amelyet az intézkedés hiányában megfigyeltünk volna. Amint azt a meghatározás is világossá teszi, ilyen értéket nem figyelhetünk meg, mert az nem létezik, így valamilyen módon egy azt optimálisan közelítő, úgynevezett „tényellentétes” értéket kell előállítani.

A tényellentétes állapot előállításának mérés technikailag legpontosabb módja az, ha már a kísérlet során kiválasztanak és később a résztvevőkhöz hasonlóan követnek olyanokat, akik megfelelnek a program kritériumainak és szeretnének is részt venni benne, de ezt megtagadják tőlük. A morális problémák miatt ezt a módszert előnyei ellenére sem alkalmazzák, nem létezik ilyen csoport a START programok esetében sem. Hasonló előnyökkel járhat, de sokkal kevesebb kapcsolódó morális problémával az a megoldás, ha sikerül kvázi-kísérleti (vagy természetes kísérleti) helyzetet találni, amelyben a fentihez hasonlóan keletkezik olyan csoport, amely a programban résztvevőkhöz hasonló, de mégsem vesz részt a programban. Ilyenek jellemzően a program meghirdetése előtt már adott tulajdonságokon alapuló részvételi szabályok, amelyek nem, kor, és hasonlók alapján szelektálnak. Fontos az, hogy a szelekció feltétele már a program meghirdetése előtt adott legyen, hiszen csak az ilyen feltételeket nem képesek a potenciális résztvevők befolyásolni. Ilyen kvázi-kísérleti csoport képzésére több START program célcsoportja estében is lehetőség van.

Valódi kísérleti helyzet és kontrollcsoport nélkül a leggyakoribb eljárás a programban résztvevőkhöz a megfigyelhető tulajdonságai alapján (kor, nem, lakóhely, iskolázottság és így tovább) hihető módon és mértékben hasonló csoport kiválasztása (amelyet a fogalommal szabadosan bánva szintén kontrollcsoportnak fogunk nevezni). A nemzetközi tapasztalatok alapján elmondható, hogy különösen fontos e csoport kiválasztása estében a korábbi munkatapasztalat és a helyi munkapiaci viszonyok megfelelő kontrollálása.



Ha adott a programban potenciálisan résztvevők adatbázisa, benne a ténylegesen résztvevőkkel, és a többiekkel, akkor annak elemzése többféle eljárással történhet. Amikor kísérleti helyzet nem áll rendelkezésre, gyakori a programban való részvétel explicit modellezése, és ennek felhasználása a programhatás kiszámítására (ez az úgynevezett szelekciós modell). Ebben az esetben a viszonylag rugalmatlan és viszonylag sok feltételezéssel élő becslési eljárásért cserébe viszonylag kevés adatra van szükség. Ezzel együtt az eredmények hihetőségéhez szükség van olyan tényezőkre, amely a programban való részvételt a többi vizsgált és nem vizsgált, de potenciálisan fontos tényezőtől függetlenül befolyásolja. Ilyen tényezőket sokszor igen nehéz találni.

Ha kísérleti, vagy kvázi-kísérleti helyzet áll rendelkezésre, akkor már rugalmasabb és kevesebb feltételezéssel élő eszközöket használhatunk. Ezek lényege minden esetben a két csoport estében mért indikátorok értékének, vagy egy bázisidőszaki értékhez képest mért változásának összevetése. Ez az összevetés történhet egyszerű („nyers”) átlagokkal, vagy regressziós technikával, ami a számolás megkönnyítése mellett a megfigyelt ismérveknek a programmal összefüggő, vagy attól független hatásának kimutatására is alkalmas.

Kvázi-kísérleti helyzetben, vagy anélkül gyakran alkalmazott eljárás az úgynevezett „párosítás”. Ilyenkor minden résztvevőhöz rendelnek egy vagy több párt a kontrollcsoportból, és egyénileg számolják ki a programhatást. A párosítás előnye az, hogy segítségével tetszőlegesen összetett indikátorok alakíthatók ki, továbbá az is, hogy csak a programban valóban résztvevő típusú (korú, nemű, stb.) emberekre vonatkozóan végezhető vele elemzés, így a félrevezető eredmények esélye kisebb. Hátránya az, hogy itt van szükség a legnagyobb számú és legrészletesebb adatra a vizsgálat alanyairól.

Bár a használt módszertől természetesen függ a kapott számszerű eredmény, az alapgondolat szinte minden eljárás esetében azonos. A különbség a hasonlóság kialakításában és abban van, hogy az egyes egyének esetében jelentkező programhatásból miként állítjuk elő az átlagos, várható programhatás becslését. A mérés pontossága ugyanakkor nagyon erősen függ attól, hogy sikerült-e megfelelő kontroll csoportot találni (ennek részleteiről lásd: Galasi és szerzőtársai, 2007, illetve Kézdi, 2004). Ha mégsem sikerült, fennáll a veszélye annak, hogy a program hatását külső körülmények miatt kisebbnek, vagy nagyobbak érzékeljük a ténylegesnél.



## 5 A START PROGRAMOK ÉRTÉKELÉSÉHEZ HASZNÁLHATÓ ADATFORRÁSOK MAGYARORSZÁGON

A programértékelés módszertani lehetőségeit tárgyalva említettük, majd hallgatólagosan feltettük, hogy ahhoz részletes és egyéni szintű adatforrás áll rendelkezésre. A START programok estében ilyen adatfelvétel külön nem készült, és ha készült is volna, felvétele igen költséges lenne. 2007 előtt a költségek ellenére nem is lett volna más lehetőség, mint önálló adatfelvétel indítása, noha az államigazgatás szerveinek működése során számos olyan egyéni szintű adat keletkezik, amelyre a program értékelése támaszkodhat. 2007-ben a helyzet megváltozott, mert ekkor fogadta el az országgyűlés a 2007. évi CI törvényt, amely lehetővé teszi az ilyen adminisztratív adatok kormányzati döntés-előkészítés céljára való felhasználását. Ezt a jogi lehetőséget felhasználva már több adatkérés lezajlott, így az eljárás mind jogilag, mind technikailag kipróbált – ezekről a részletekről az A.1 és A.2 Függelék számol be a tanulmány végén. A START programok értékeléséhez az összes nagyobb magyarországi állami adminisztratív adatbázis használható, kiemelt helyen ezek között azon intézményeké, amelyek közvetlenül közreműködnek a program lebonyolításában, és amelyek hivatalból ahhoz kapcsolódó adatokat gyűjtenek. Ezek közé tartoznak mindenenek előtt a következők:

- az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ), amelynek munkaügyi központjai az álláskereső regisztrációját bonyolítja, azok adatait kezeli és amely az álláskeresőknél segítséget nyújt szolgáltatásaival,
- az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), amelynek irodáiban a START kártyák igényelhetők, így a kártyák kiváltásáról információval rendelkeznek, és amely az egyének és vállalkozások adóbevallásaiból származó adatokat kezeli,
- az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF), amely a nyugdíjjogosultságra vonatkozó adatokat kezeli, és amely részletes információval rendelkezik az egyének munkavállalásával kapcsolatban,
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP), amely a biztosítottak egészségügyi ellátásának adatait kezeli, valamint információval rendelkezik azokról a jogosultságokról, amelyek mögött nem áll valódi járulékfizetés,
- és végül a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH)



adatai, amelyek alapján gyakorlati lehetőség van az egy lakásban élők adatainak összekapcsolására.

## 5.1 Az egyes releváns adminisztratív adatforrások információtartalma

Az egyes adatbázisok részletesebb megismerése azért fontos, mert ha az értékelés ezeket kívánja felhasználni, akkor az indikátorokat és az alkalmazott módszereket is úgy kell megválasztani, hogy az maximálisan kihasználja adatbázisok nyújtotta lehetőségeket, ugyanakkor ne kényszerítse az értékelőt arra, hogy hiteltelen feltételezésekkel éljen. Az 1. táblázat azokat az információcsoportokat mutatja be, amelyek fenti intézmények adatbázisaiban emberekre és munkáltatókra vonatkozóan elérhetők. A „B” Függelék F1. táblázata bemutatja annak a képzeletbeli adatbázisnak a változószerkezetét is, amelyet az összes, az egyes adatgazdáknál megtalálható adat összevonásával hozhatunk létre. Ezek a jellemzők határozzák meg azt az információs kört, amelyek segítségével egyrészt a program hatása elemezhető, másrészt, amelyek alapján az értékeléshez szükséges kontrollcsoport tagjai kiválaszthatók.

2. táblázat A főbb adminisztratív adatforrások információtartalma

	ONYF	OEP	APEH egyéni (adó, járulék, egyéb)	APEH vállalati	ÁFSZ regiszter
Adatszolgáltatás alapja	Nyugdíjjárulékfizetési kötelezettség („NYENYI” lapok)	Egészségügyi ellátás jogosultság és igénybevétel	Adó- és járulékfizetési kötelezettség	Éves adóbevallási kötelezettség	Regisztráció álláskeresőként
Azonosító	TAJ	TAJ	adóazonosító szám, adóazonosító jel	adószám	TAJ
Mikortól állnak rendelkezésre adatok?	1998-tól	„kezdetektől”	2007 január 1-től	„kezdetektől”	2000-es évektől
Adatszolgáltatás gyakoriság (időbeli felbontás)	Évente tavasszal, feldolgozás kész őszre	Havonta	Adó évente, a feldolgozás a tárgyév végére készül el. Járulékadatok havonta.	Évi adóbevallás	Folyamatos, azonnal rendelkezésre áll (napi)



	ONYF	OEP	APEH egyéni (adó, járulék, egyéb)	APEH vállalati	ÁFSZ regiszter
Demográfia	Kor, nem, állandó lakhely	állandó lakóhely	állandó lakóhely	n/a	Kor, nem, lakóhely, iskolai végzettség
Iskolázottság	Nincs, FEOR-alapon következtethető	Nincs	Nincs	n/a	Részletes befejezett végzettség +szakképzettség (OSZK), nyelvtudás, informatikai ismeret
Egészségi állapot	táppénz, rokkantnyugdíj igénylés	Igénybevett eü. ellátások, táppénz, egészségkárosodás alapján igényelt pénzbeli ellátás	-	n/a	Fogyatékoság léte és típusa
Munkatörténet	bejelentett munka napi szinten, egyszerre akár több is, a START keretében foglalkoztatottak azonosíthatók	jogosultság napi szinten	bejelentett munka havi szinten járulékfizetés alapján	n/a	Regisztráció előtt: munkakör, állománycsoport, ágazat Regisztráció után: támogatott állásba kerülők
Regisztráció, kártya kiváltás	álláskeresési járadék	álláskeresési járadék, RSZS folyósítás, rendelkezésre állási támogatás	START kártya kiváltásának regisztrációja	n/a	Kiváltásról nem, l. foglalkoztatás
Termelékenysé/várható és aktuális bér	Bejelentett kereset (nem bér!)	korábbi bej. kereset (nem bér!)	Bejelentett kereset (nem bér!) 2007. januártól	Vállalati termelékenység i adatok	Bér (csak korábbi)
Munkakör	FEOR csak alkalmazottaknál	-	FEOR csak vállalkozóknál	-	FEOR
Más ALMP részvétel	Közfoglalkoztatás	-	-	-	ÁFSZ programok
Nem munkából származó jövedelmek	GYES, GYED, GYET, ápolási díj, rokkantsági ellátások, nyugdíj, RSZS, álláskeresési járadék, stb	Tgyás, GYED, táppénz	Külön adózó jövedelmek, nyugdíj, ösztöndíj (ha dolgozott)	-	álláskeresők járadéka, RSZS
Munkáltató adatai	Ugyanazon helyen dolgozó más foglalkoztatottak adatai	-	Ugyanazon helyen dolgozó más foglalkoztatottak adatai	pénzügyi eredménymutatók, létszám, ágazat, telephely	ágazat, vállalat mérete, START kártya típusa (csak támogatott foglalkoztatásba lépéskor)





	ONYF	OEP	APEH egyéni (adó, járulék, egyéb)	APEH vállalati	ÁFSZ regiszter
Erősségek	Nagy felbontású, és jó minőségű adat a munkatörténetre, információ a kiegészítő juttatásokról	Demográfiai adat azokra vonatkozóan, akik soha nem dolgoztak, indirekt adatok az egészségi állapotról	Adatok a START kártya kiváltásáról, kisebb felbontású, alternatív adatok a munkatörténetről, ritka, de sokrétű adat a bevallott jövedelmi komponensekről	Információ a foglalkoztatás körülményeiről	Részletes információ a regisztrált munkanélküli periódusról
Buktatók, korlátok	Csak a nyugdíjjárulék-köteles jövedelemre van adat	Csak a pályakezdők miatt szükséges, relatíve nagy a költsége	Az APEH nem jogosult a TAJ számok közvetlen kezelésére – házon belül is harmadik személyen keresztül kell kapcsolni	Az adatok anonimizálása túlbiztosított	Nem ismert, több sikeres adatkérés történt már
Leválogatás, feldolgozás időigénye	2-3 hónap	Kérdéses, előzetes próba javasolt, kérés volt már, de nem hasonló	Hasonló kérés volt, vállalat alapján többi dolgozó adatainak lekérése még nem volt	Volt már ilyen kérés	1-2 hónap
Kapcsolattartó	Kissné Veres Ilona Bodó Attila Pál	Árki Kornél	Locskai Botond, locskai.botond@apeh.gov.hu		Horváth Györgyi Tajti József

A 2. táblázatban bemutatott adatforrások különböző gyakorisággal, különböző kiinduló formátumban és különböző tartalommal állnak elő. A különbözőségek ellenére lehetőség van arra, hogy az egyes adatforrásokban található adatokat a megfelelő adatvédelmi előírásoknak megfelelően összekapcsoljuk. Így olyan adatbázist alakíthatunk ki, amely tartalmában hasonlít a lakossági adatfelvételekhez, de annál jóval olcsóbban, az adatok igénylésének, exportálásának költségén állnak elő. Az így elvileg előállítható adatbázis fő tartalmi blokkjait az egyes adatbázisok képessége határozza meg, ahogy azt az 2. táblázat „Erősségek” sora (alulról a 4. sor) mutatja:

- **Munkatörténet és bérek:** ONYF, esetleg APEH
- **Demográfia, végzettség:** ONYF (indirekt), regisztrált munkanélkülieknél esetében az ÁFSZ regiszter



- **Egészségi állapot:** OEP
- **Egy lakásban élők adatai:** KEK KH adatai, és azon keresztül minden felsorolt
- **Pályakezdők azonosítása:** OEP
- **Munkáltató jellemzői:** APEH
- **Azonos helyen dolgozók jellemzői:** APEH, és azon keresztül minden felsorolt
- **START kártya kiváltása:** APEH
- **Helyi munkapiac jellemzői:** kiegészítő adatbázisok (pl. ÁFSZ Bértarifa, vagy KSH Munkaerőfelvétel), vagy a fenti adatok kistérségi átlagai

A 2007. CI törvény lehetővé teszi a népességből legfeljebb 50%-os minta vételét, ami igen sok programértékelési feladathoz elégséges. Mivel minden adatforrás több időpontra vonatkozik (a munkatörténetet rögzítők például az év minden napjára), az előállítható adatbázis maga is rendkívül részletes, és nagy lehet. A mai számítástechnikai eszközökkel már kezelhető egy ilyen méretű adatbázis<sup>4</sup>, ugyanakkor érdemes mind az adatok mélységéről, mind gyakoriságáról az adott feladat valódi igényeinek megfelelően döntést hozni.

## 5.2 Az adminisztratív adatok kérésének gyakorlati szempontjai

Adminisztratív adatok igénylésekor figyelembe kell venni, hogy az átfogó adatbázis összeállítása egyrészt egyszerűbb és olcsóbb, mint egy lakossági adatfelvétel végrehajtása (ha arra még a múltban sor kerül), másrészt sajátos problémákkal szembesít. Három fő probléma jelentkezik. Az első az, hogy az adatok kérése minden korábbi gyakorlat ellenére az adatkezelőknek ma sem

---

<sup>4</sup> napi felbontású adatot feltételezve 100 ezer egyénről 3 éven át 20 darab, átlagosan 2.8 bájt hosszúságú változóval az adatok tárolásának memóriaigénye körülbelül 7 gigabájt – ez a START programok értékelésekor várható adatmennyiség bőséges felső becslése. Ma egy 16 gigabájt memória- és ennek megfelelő számítási kapacitású számítógép használata ökonometriai problémák kezelésére nem különlegesség. Ez a kapacitás az adatok tárolásán túl gyakorlatilag bármilyen reálisan felmerülő becslési feladat megoldására alkalmas.



rutinfeladata. A második az, hogy az adminisztráció működésének rendje és ütemezése meghatározza azt, hogy egy adott időszakra vonatkozó adatot mikor lehet elkérni. Harmadrészt számolni kell azzal, hogy – mivel az adminisztratív adatok eredetileg nem mikroszintű statisztikai elemzések céljára készültek – elemzői célú felhasználás előtt tisztításra szorulnak.

Az első probléma nem kezelhető másként, mint a „valódi” adatkérést megelőző próba-adatkéréssel. Ha kellően hosszú idő áll rendelkezésre, akkor egy ilyen előzetes adatkérésre van mód, így nem az „éles”, időben már esetleg korlátozott adatkérés során kell az adatgazdának megírniuk azokat a programokat, amelyeket majd az adatok előállításakor futtatniuk kell, és nem akkor kell a járulékos, kiegészítő rutinokat sem kialakítaniuk. Kellő mennyiségű idő és forrás rendelkezésre állása esetén az előzetesen kért adatok próba-elemzése is megtörténhet, ami további nehézségek kiszűrésére lehet alkalmas. Másodszor elegendő időt kell hagyni arra, hogy az adatgazdák azokat lekérdezzék és a feldolgozás első lépéseit megtegyék. Ehhez figyelembe kell venni, hogy az APEH és az ONYF jellemzően a bevételek benyújtásának éve végére van kész az (előző évre vonatkozó) adatok feldolgozásával, ekkor érdemes az adatok lekérdezését elindítani. Megfelelő előkészítéssel és egyszerű adatkérés esetében ez bő egy hónap alatt lezajlik. Végül megfelelően hosszú időt és kellő figyelmet szükséges szánni az adatok tisztítására. A tisztítás olyan folyamat, amelynek során az elemzők az egyéni adatokat logikai konzisztencia-ellenőrzésnek és extenzív vizsgálatnak vetik alá – ez biztosítja, hogy az elemzés ne legyen félrevezető.

A fentiekből következik az is, hogy a START programok értékeléséhez milyen ütemezést érdemes követni. Ha tehát például T év tavaszára márciusára kész értékelésre van szükség, akkor T-2. év október-novemberben a szükséges adatokat el kell kérni az adatgazdától. Az adatok így T-1. év elején rendelkezésre állnak, tisztításuk megtörténhet T-1 nyaráig. Ebben az esetben reális az, hogy a kitűzött időpontra az értékelés elkészüljön. Ahogy arról már szó esett, célszerű az adatkérést egy évvel korábban „elpróbálni”. Ennek megfelelően az első adatkérésnek T-3 őszén kell megtörténnie, aminek eredményeit a T-2-ben esedékes valódi adatkérés már hasznosítani tudja.

Az időzítésnek hatása van arra is, hogy mely időpontban belépőket és kilépőket lehet a javasolt eljárással vizsgálni. A lehetséges indikátorok esetében szó volt arról, hogy azokat nem csak egy időpontban érdemes vizsgálni, hanem időbeli alakulásukat is, hiszen több hatás csak késleltetve bontakozik ki. Ha a programból való kilépés után még egy évnnyi munkatörténetet szeretnénk tekinteni, akkor az ezt a követelményt legkésőbb teljesítő érintetteket T-3-ban kell megfigyelnünk. Mivel a program két éves, ez azt jelenti, hogy hatását a T. év tavaszára a legkésőbb a T-6. év során



beléptettek esetében tudjuk vizsgálni. Az egyes programok indulását figyelembe véve ez azt jelenti, hogy a START program esetében az első értékelés 2011-re készülhetne el, míg a START Extra és a START Plusz esetében erre 2013-ra van lehetőség. Ez az értékelés ugyanakkor csak a 2007 folyamán belépők viselkedésére alapul.

A fenti stratégia arra épül, hogy meg szeretnénk figyelni a program teljes hatását, ami a kártya kiváltásától kezdődik, és a tapasztalatok szerint sok esetben csak a kilépés után jelentős idő után fejeződik be. Ennek érdekében kell elkezdni az adatgyűjtést a programba való belépés előtti időponttól, és befejezni a kilépés után egy évvel. A döntés előnyei mellett természetesen szembetűnőek hátrányai is: csak jóval a programba való belépés után állnak rendelkezésre mérési eredmények, a történelmi idő (illetve a program futásidejének) hatása pedig nem vizsgálható.

Lehetséges természetesen olyan részkérdéseket is megfogalmazni, amelyekhez elég ennél rövidebb időszak megfigyelése is. Ha például a programrésztvevők utóéletét szeretnénk vizsgálni (például személyes ismérvek függvényében), akkor elég a programban való részvételtől, akár annak végétől megfigyelni őket. Ha csak a programba való belépés körülményeit szeretnénk vizsgálni, akkor elég a munkatörténetet és a programba lépésre vonatkozó feltételekről információt gyűjtenünk. Ha pedig a programban résztvevők jellemzőiről szeretnénk képet alkotni, akkor az, folyamatos, akár a teljes fenti információtartalomra kiterjedő adatkéréssel elégíthető ki. Az utóbbi célra folyamatosan igényelt adatbázisból legyárthatók többek között mindazok a mutatók, amelyek elkészítését a program kötelező monitorozása előír, igény szerint a kötelezően alkalmazandónál jóval részletesebb bontásban. Egyik megközelítéssel sem kapunk képet a program egészének működéséről, de a kiválasztott folyamatot hosszabb időn át és korábban vizsgálhatjuk.

Az átfutási időn túl a lehetőségeket befolyásolja az is, hogy mikortól állnak rendelkezésre adatok. Ahogy azt látni fogjuk a következő alfejezetekben, a legtöbb esetben igen sok megfigyelhető ismerve lesz szükségünk az értékeléshez, ezek között pedig kiemelt helyen szerepelnek majd a programba való belépést megelőző időszakok jellemző információk, mindenekelőtt a résztvevő korábbi munkatörténetére vonatkozóan. Ennek egyik program esetében nincs akadálya.

## **6 A RÉSZTVEVŐKRE GYAKOROLT HATÁS ÉRTÉKELÉSÉNEK MÓDSZERTANI PROBLÉMÁI A START PROGRAMOK ESETÉBEN**

A START programok értékelése esetében mindkét korábban említett kérdésben döntést kell hoznunk, azaz meg kell választanunk a használt indikátorok körét, és meg kell határozni, hogy



miként jön létre az értékeléshez szükséges megbízható tényellentétes állapot. Az előző részben tárgyaltak alapján elmondható, hogy az értékelés során nagy mennyiségű és sokrétű, bár a célzott részletes adatfelvételektől némileg elmaradó tartalmi részletességű adattal számolhatunk.

## 6.1 Lehetséges indikátorok a START programok estében

A START programok célkitűzéséből kiindulva az értékelés során a programban való előrehaladás és a foglalkoztathatóság javulásának indikátorait célszerű használni. Ennek érdekében érdemes szakaszokra bontva áttekinteni a résztvevők programban való előrehaladását.

- A programban való részvétel első szakasza a programról való ismeretszerzés – ez az az esemény, ami után valaki abba a helyzetbe kerül, hogy döntsön a programban való részvételről. Nyilvánvaló, de fontos tényező, hogy ha valaki nem szerez tudomást a program létezéséről, azon belül pedig a saját jogosultságáról, akkor nem is vehet részt benne, hiszen a kártyát igényelni kell. A célcsoportokon belül azok arányát, akik tudomást szereztek a program létezéséről, *tájékozottsági arálynak* nevezhetjük. Ez a mutató elsősorban a program marketingjének minőségéről tanúskodik.
- A második, már aktív szakasz a részvételben a kártya igénylése. Az ide kapcsolódó első indikátor az *elérési arány*, ami azt mutatja meg, hogy a célcsoportból milyen arányban igényelték a kártyát. A mutató fontos, mert kártya mindenkinek segít az elhelyezkedésben és alanyi jogon jár, tehát egy pusztán a közvetlen hatásokat figyelembe vevő racionális és jól informált döntéshozó azt mindenképpen ki kell, hogy váltsa. A mutató érvényességét gyengíti, ha a kártyával történő elhelyezkedésnek lényeges közvetett hatásai vannak, amilyen például a stigma, illetve ha az elhelyezkedést fontos egyéb körülmények, például a közlekedés fix költségei is akadályozzák. Ezek a kártya kiváltásának a várható hasznát csökkentik, és anélkül csökkentik az elérési arányt, hogy azért a program végrehajtása felelőssé tehető volna.
- A kártya igénylését követheti azonnal foglalkoztatás, de az is lehet, hogy az igénylő csak később keres, illetve talál munkát. A kártya kiváltásától *az első foglalkoztatásig eltelt idő* a kártya kiváltásának tudatosságáról tanúskodik. Mivel a kártyák felhasználhatósága két évben korlátozott, a józan ész mellett a program kommunikációja is azt sugallja, hogy azokat akkor érdemes kiváltani, amikor a foglalkoztatás esélye nagy, vagy éppen konkrét munkajánlatot is kapott már az igénylő. Az első foglalkoztatásig eltelt idő alternatív megközelítése annak vizsgálata, hogy *miként alakult időben a résztvevők foglalkoztatási aránya*. Rövidebb



foglalkoztatásig eltelt idők, és erősebben emelkedő foglalkoztatási arányok a program tudatosabb felhasználásáról, a kártya kedvezőbb hatásáról tanúskodnak. Ha a foglalkoztatást munkakeresés előzi meg, informatív lehet annak ismerete is, hogy a munkakeresés során hány állásajánlatból utasították vissza a résztvevőt.

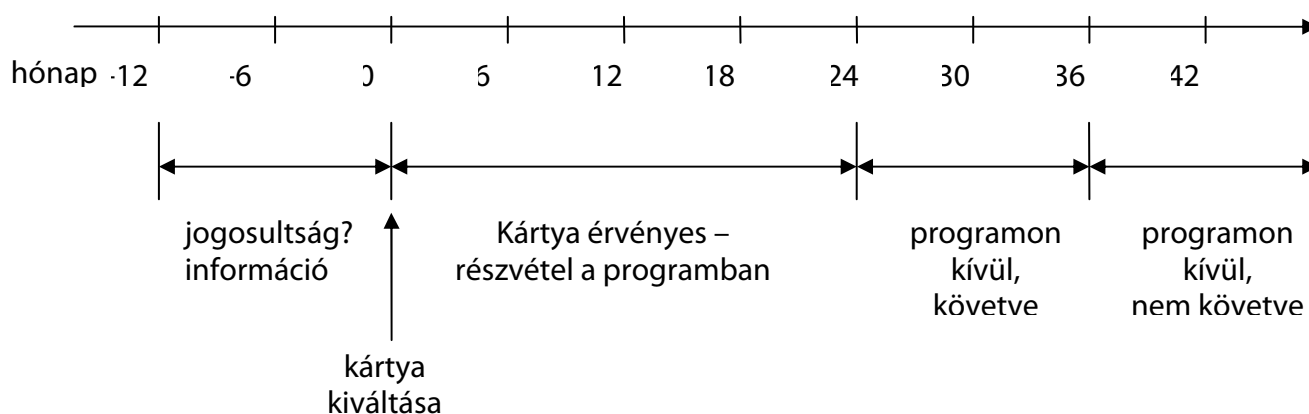
- A programban megvalósult foglalkoztatásnak nem csak a ténye, hanem a tulajdonságai is sikermutatók lehetnek. Ilyen paraméter a *foglalkoztatás hossza, a kapott bér, illetve a betöltött munkakör jellege*, ideértve a *foglalkoztató munkahely jellemzőit, a START kártyásokkal kapcsolatos viselkedését is*. Minél megfelelőbb a munka a résztvevő végzettségének és/vagy korábbi munkakörének, és az ilyen munkakörben minél magasabb bért kap minél hosszabb ideig, annál sikeresebb a program. A foglalkoztatást biztosító munkahely jellemzői között figyelmet érdemelhet az, hogy az adott munkaadó milyen politikát folytat a START programokkal kapcsolatban (specializálódik-e rájuk), vagy az, hogy miként alakul a START programban résztvevők munkapiaci tapasztalata azokéhoz képest, akik nem vesznek részt a programban.
- Tekintve, hogy a program legfeljebb két évig tart, és a részvétel második évében a támogatás feltételei változnak, a fenti paraméterek mindegyikének (tehát a *foglalkoztatás hosszának, bérének és minőségének*) *változása informatív egy és két év múltával is*. Ha a foglalkoztatás feltételei érezhetően romlanak a két határpont átlépésekor, arra következtethetünk, hogy a program első, közvetlenül a foglalkoztatás költségeit csökkentő hatása felülmúlta az áttételes, a résztvevő képességeit fejlesztő hatását.
- Ha a munkavállalás előbb ér véget, mint a program, akkor a résztvevő bizonyos eséllyel még a program folyamán álláskeresésbe kezd (feltéve, hogy készen áll a munkavégzésre). Az első kérdés, hogy az állásukat elvesztők valóban elkezdene-e állást keresni, vagy passzívan várakoznak álláslehetőségre – a kártya felhasználható marad ez utóbbi esetben is. E kérdés vizsgálata azért különösen fontos, mert a támogatás aktiváló hatása nem csak a biztosan megvalósuló foglalkoztatásban nyilvánulhat meg, hanem abban is, hogy az érintett intenzívebben keres munkát annál, ahogyan azt a programban való részvétel nélkül tenné. A második kérdés, hogy *milyen hosszú az álláskeresési/nemfoglalkoztatotti periódus*. A periódus hosszának alternatívája itt is az lehet, hogy *miként változik időben a résztvevők esetében a nemfoglalkoztatotti státusból való kilépés aránya*.
- A fenti eset analógiájaként a foglalkoztatásból kieső résztvevő bizonyos eséllyel olyan „irányba” távozik, ami jelentősen megváltoztatja a munkakészségét. Ilyen kilépési lehetőség



például a tanulás, vagy a gyermekvállalás. Ezek kilépési irányok aránya szintén informatív lehet, hiszen a támogatásban részesültek végül nem integrálódtak a munkapiacra és fennáll a lehetősége annak, hogy csak egy átmeneti időszak finanszírozására használták fel azt.

- A program folyamán az események többféle sorrendje képzelhető el. A két szélsőséges eset, a program egészen végighúzódo foglalkoztatás és a sikeres munkavállalás hiánya mellett a munkavállalási és -keresési periódusok váltogathatják egymást. A váltakozás mintázatát többféle indikátor ragadhatja meg, de ezek összetettsége miatt nem feltétlenül érdemes *a különféle jellegű periódusok számának és időtartamának* (azaz, hogy összesen mennyit volt állásban, mennyit munka nélkül és mennyit inaktív) megkülönböztetésén túlmenni.

2. ábra: A résztvevők útja a START programokban



A 2. ábra vázolja a résztvevők előrehaladásának menetét a START programokban, a 3. táblázat pedig összefoglalja az egyes szakaszokhoz kapcsolódó lehetséges sikerkritériumokat, indikátorokat.

Ahogy az adatforrások esetében, itt is meg kell említeni, hogy az indikátorok közé felvehetők azok, az elsősorban a résztvevők összetételére irányuló mutatók, amelyeket a program folyamatának követéséhez kötelezően szolgáltatni kell. Leíró adatok, táblázatok készíthetők a résztvevők, a különféle kártyával foglalkoztatottak és foglalkoztatóik adatairól, és ezek időbeli változásáról is, ha a megfelelő, több adatforrásból összekapcsolt adatok rendelkezésre állnak. Természetesen, ahogy ezt már az adatok esetében is elmondtuk, ezek alapján a program folyamatainak egy része nyomon követhető, de a program eredményessége összességében nem ítélni meg.



### 3. táblázat A START programok sikerességét jellemző indikátorok javasolt listája

Indikátor	Tartalom	Lehetséges változatok	Adatforrás
Tájékozottsági arány	A célcsoport mekkora része tud a programról?	A program futása során több időpontban, esetleg tájékoztatási kampányhoz kötve	Célzott adatfelvétel
Elérési arány	A célcsoport (az informáltak) mekkora része váltja ki a kártyát		APEH kiváltási adatok
Első foglalkoztatásig eltelt idő			ONYF adatok
A résztvevők foglalkoztatási rátája		A program kezdetétől annak végéig és tovább is mérhető	ONYF adatok
Munkahely megfelelés	A megszerzett munkalehetőség megfelelése a végzettségnek/korábbi munkahelynek	A munkahely minősége mérhető a munkáltató jellemzőivel is	ONYF és APEH adatok
Bérszint, bérdinamika	Foglalkoztatás esetén a bérek növekedési pályája	Vizonyítható a többi START kártyával foglalkoztatotthoz és az azonos munkahelyen dolgozóhoz is	ONYF és APEH adatok
Státusmobilitás	Státusváltások száma a vizsgálati időszak alatt	váltások darabszáma, vagy időszakok hossza is	ONYF és ÁFSZ regiszter adatok
Nemfoglalkoztatás esély	a státusmobilitás kitüntetett esete, amikor a résztvevő foglalkoztatásból nemfoglalkoztatásba megy át		
Alternatív kilépési irányok	Ha a résztvevő foglalkoztatásba lépett és annak vége szakadt, milyen státusba lépett át?	Vizsgálhatók a gyakoribb transzferstátusok: álláskeresői járadék, GYES/GYED,	Minden használt adatbázis





## 6.2 A kontrollcsoportok létrehozásának szempontjai a START programok estében

Noha a kiválasztott indikátorok kiszámíthatók közvetlenül csak a programban résztvevőkre vonatkozólag is, az ebből levonható következtetés rendkívül félrevezető lehet, mert az egyéneket csak saját korábbi teljesítményükhöz lehet hasonlítani. Ha mondjuk a program valami miatt olyan típusú egyének számára volt vonzó, akik amúgy is sikeresebbek lettek volna, mint a többiek, akkor pusztán ez alapján túlbecsülhetjük a program hatását, így ez az eljárás várhatóan nem mutatja meg a program rájuk gyakorolt hatását. Szükség van egy olyan viszonyítási alapra, amelyen egy valódi kísérlet esetében egy kontrollcsoport lenne: amelyik minden jellemzőjében hasonlít a résztvevőkhöz, csak abban nem, hogy a programnak nem volt résztvevője. Mivel ilyen csoportot a START programok esetében nem hoztak létre (igen valószínű, hogy a jogi keretfeltételek miatt ez a feladat megoldhatatlan is lett volna), mesterségesen és utólag, a rendelkezésre álló adatokból kell azt létrehozni.

A kontrollcsoport létrehozásához kellő mennyiségű és részletezettségű adat kell, hogy rendelkezésre álljon. Bár elvileg a probléma megoldható a program közvetlen adminisztrációját segítő adatbázis kiegészítése adatfelvétellel is, a résztvevők és a résztvevő „típusok” nagy száma miatt ez igen komoly költséggel lenne csak kivitelezhető. A résztvevő típusok jelentőségének megértéséhez át kell gondolnunk, hogy milyen módon lesz egy érintett a program résztvevője. A döntés kimenete azon múlik, hogy a programban való részvétel lehetőségében az érintett lát-e fantáziát, jobb helyzetbe kerül-e a program résztvevőjeként, mint egyébként. Az eredményt számos megfigyelhető és nem megfigyelhető tényező befolyásolja. Ilyenek a potenciális résztvevő munkapiaci sikerességét meghatározó tulajdonságai, a helyi munkapiaci lehetőségek, az illető „rátermettsége” és így tovább. A részvételt meghatározó tényezők között vannak olyanok, amelyek a munkapiaci sikerességgel összefüggenek (ilyen az iskolázottság, ami nemcsak a munkapiaci boldogulást segíti, de az információfeldolgozást általában is), és olyanok is, amelyek nem. Lesznek olyanok is, amelyeket képesek vagyunk megfigyelni, és olyanok is, amelyeket nem.

Ha a részvételt és a munkapiaci sikerességet meghatározó tényezők mind megfigyelhetőek, akkor pusztán az a feladatunk, hogy ezeket az információkat meg is figyeljük a résztvevőkről, valamint a kontrollcsoportról is. A feladat ilyenkor is csak abban az esetben viszonylag egyszerű, ha a magatartást leíró modell igen pontosan meghatározott. Ha nem az, ahogy általában nem az, akkor célszerű minél több adattal rendelkezni abban a reményben, hogy azok közül valamelyik segíthet a



minél pontosabb modellezésben. Természetesen a résztvevők viselkedését meghatározó releváns tényezők közül nem mindegyik megfigyelhető. Noha ezzel nincs mit tenni (hiszen semmiből nem lehet információt teremteni), a félrevezető becslés kockázatát csökkentheti az, ha a megfigyelhető információk és a kontrollcsoport résztvevőinek számát növeljük. A megfigyelhető információk számának növelése közvetlenül javítja a becslés minőségét, hiszen nyilvánvalóan csökkenti a nem megfigyelt hatások számát. A kontrollcsoport létszámának növelésének hatása nem ennyire magától értetődő, hiszen nem közvetlenül hat. Belátható azonban, hogy a megfigyelhető ismérvek számának növelésével az általuk meghatározott „típusok” száma rendkívül gyorsan növekszik, így ahhoz, hogy ezeken a típusokon belül kellően pontos becslést adhassunk a kontrollcsoport tagjainak viselkedésére, igen nagyszámú adatra van szükség.

Kellően sokrétű és nagyszámú megfigyelési egységre rendelkezésre álló adat birtokában már alkalmazhatunk olyan statisztikai eljárásokat, amelyek alkalmasak a kontrollcsoportos összehasonlításra, a programban való részvételi döntés következményeinek kezelésére – ez lehet a párosítás, vagy más alkalmas módszer is. Arra azonban lehetőség szerint ügyelni kell, hogy a párosítás, illetve a programba való kiválasztódást mozgató ismérvek között lehetőség szerint szerepeljenek olyanok is, amelyekről feltehetjük, hogy a program egyénekre gyakorolt hatását nem befolyásolják. E feltétel teljesüléséről fog függeni, hogy a hatással valóban bíró tényezők hatásának nagyságát mennyire hihetően fogjuk tudni megbecsülni az elemzés során.

### **6.3 A START programok értékelésének adatigénye és lehetőségei**

Amint azt a korábbiakban ismertettük, a START program pontos és hiteles hatáselemzésének alapvető feltétele, hogy részletes, nagyszámú, egyéni szintű és időben összekapcsolható adatok álljanak az elemző rendelkezésre. Ennek célja egyrészt az, hogy a finomabb, a program értékelését árnyaló sikerkritériumokat is lehetséges legyen kiszámítani, másrészt az, hogy az értékeléshez szükséges kontrollcsoport felhasználása megfelelő lehessen.

Az ideális adatbázis egyéni szintű adatokat tartalmaz a program résztvevőiről és hozzájuk hasonló emberekről több időpontra, a programot megelőző időszakról a program befejezése utánig. Az egyes START programokban 2009 elejéig összesen 30, 10 és 5 ezer résztvevővel számolva, melyhez a résztvevők számával azonos nagyságú kontrollcsoportot választunk ki, a három program 5, 3 és 3 éves működését és havi megfigyelést alapul véve, rendre 4,3 millió, 960 ezer és 480 ezer megfigyelés



adódik.<sup>5</sup> Ahogy azt korábban is láthattuk, ekkora mennyiségű adatra nincs feltétlenül szükség. Mégis, ha szükség lenne, akkor is lehetséges lenne annak kezelése a ma rendelkezésre álló számítástechnikai eszközökkel. Ha mégis műszaki korlátba ütközne az értékelés, akkor annak sikeréhez sokkal jobban hozzájárul az, ha a résztvevőket hosszú időn keresztül, lehetőség szerint a program lezárulta után is követni lehet, mint az, ha nagyon finom időbeni felbontással (például napi adatokkal) készül az elemzés.

## **7 ADATIGÉNY ÉS VÁZLATOS BECSLÉSI STRATÉGIA AZ EGYES START PROGRAMOK ESETÉBEN**

Amint láttuk, az egyes START programok a beavatkozás jellegében és várható eredményükben hasonlóak, az elemzésükhöz használható eszközöket azonban nemcsak az eredmény, hanem a célcsoportok meghatározása is befolyásolja. A célcsoportok meghatározása alapján már nem három, hanem 2+7+3 célcsoportról, így ugyanennyi kontrollcsoportról is beszélünk. A kontrollcsoportok kiválasztásának feladata lényegében azonos a célcsoport központi kiválasztásával. Ahogy azt látni fogjuk, ennek nehézségét alapvetően meghatározza az, hogy a célcsoport kapcsolódik-e már az első pillanattól kezdve olyan intézményhez, amely központilag elérhető, kellőképpen részletes adatbázissal rendelkezik.

### **7.1 START**

A START program két célcsoportja a 1) legfeljebb 25 éves nem-diplomás pályakezdők és 2) a legfeljebb 30 éves diplomás pályakezdők. A pályakezdő státuson és a korhatáron kívül más korlát nem érvényesül a célcsoport kijelölésénél. A program szempontjából pályakezdőnek minősül mindenki, aki „tanulmányait befejezte vagy megszakította és tanulmányait követően első ízben létesít foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt vagy ösztöndíjas foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt és e jogviszony létesítését megelőzően megbízási szerződés, vállalkozási szerződés alapján, vagy egyéni vállalkozóként sem végzett munkát”. A jelentkezőknek mind pályakezdő státusukról, mind iskolai végzettségükről nyilatkozniuk kell a kártya kiváltásakor. Ha a kártyát középfokú végzettséggel

---

5 Az egyszerű számítás a három esetben rendre a következő: (résztvevő+kontroll)\*(futamidő évben + 0,5 év előtte + 0,5 év utána)\*12 hónap, azaz  $(30+30)*6*12=4320$ ,  $(10+10)*4*12=960$ ,  $(5+5)*4*12=480$ . A 2009-től a START Extra programban való részvételre jogosult rendelkezésre állási támogatásban részesülők nem szerepelnek a számításban, mert – ahogy az később kiderül – a program rájuk gyakorolt hatása csak nagyon korlátozottan mérhető meg.



váltották ki, és időközben az igénylő felsőfokú végzettséget szerzett, úgy értesítenie kell az adóhatóságot. Több jogviszony esetén a START kártya által biztosított kedvezményt egy munkáltató veheti igénybe.

Elsőként érdemes az APEH nyilvántartásából lekérni a START programban résztvevők TAJ számát, majd ezt kapcsolni az OEP adatbázisára. A START program estében a vizsgált népesség a pályakezdőké. Egy adott év pályakezdői az OEP adatbázisából választható ki, amely a járulékfizetés nélkül keletkező jogosultságokat is nyilvántartja. Ha valakinél azt tapasztaljuk, hogy egészségügyi ellátásra jogosultságát hallgatóként szerezte, majd az egyik időszokról a másikra ezt elvesztette, pályakezdővel van dolgunk. Ebből a körből van szükségünk mindenkire, aki START kártyát váltott ki, és a maradék népességből lehetőleg legalább ennyi emberre. A START kártyák használatának gyakoriságáról rendelkezésre álló információk alapján ez utóbbi csoport kis száma akár problémát is okozhat az értékelés folyamán.

A program alanyi jogosultsága nem teremt egyszerű természetes kísérleti helyzetet, legfeljebb a felső korhatár használható ilyen célra. Ha kihasználjuk a korhatár-kritériumot, a még éppen jogosult korcsoportokat hasonlíthatjuk a már éppen nem jogosultakhoz, azaz a 24 éveseket a 25 évesekhez, illetve a 29 éveseket a 30 évesekhez. Ez a megoldás a valódi kísérletihez igen hasonló helyzetet teremt, hátránya azonban, hogy az eredmény kizárólag a célcsoport legidősebb tagjainak viselkedésén alapul, ami jelentősen eltérhet a teljes célcsoport egészen megfigyelt viselkedéstől. A stratégia további kockázata az, hogy az érintett korcsoportokban a pályakezdők száma igen kicsi lehet, ami praktikusán gyakorlati akadályt jelenthet a kivitelezésben.

Alternatívaként a kontrollcsoport képezhető az ismert tulajdonságok alapján (párosítás), majd elemezhető a választott eszközzel. Ha kellően sok egyéni tulajdonságot használtunk fel, ez az eljárás alkalmas rá, hogy a program minden, az adott követelménynek megfelelő egyénre gyakorolt hatását számszerűsítse. Különösen alkalmas arra, hogy az oktatási rendszerből a legkorábban kilépőket, akár 15 éves kortól és egy megkezdett középiskolai tanévtől vizsgálja.

Az érintettek kiválasztása után a már ismert TAJ és adóazonosító jelek segítségével kapcsolhatók a további adatok a munkatörténetről és egyéb jövedelmekről (ONYF), a munkaadóról (APEH), a munkanélküliségi epizódokról (ÁFSZ regiszter), esetleg az egy lakásban lakókról (a KEH KH segítségével). Mivel a minta az OEP-nél képződik, az egészségi állapotra vonatkozó adatok könnyen, újabb kapcsolás nélkül rendelkezésre állnak.



## 7.2 START Plusz

### 7.2.1 GYES/GYED/GYET/ápolási díjat kimerítők

START Plusz kártya kiváltására jogosult az, aki „a gyermekgondozási segély (gyes), gyermekgondozási díj (gyed), gyereknevelési támogatás (gyet), valamint ápolási díj folyósításának megszűnését követő 365 napon belül kíván foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt létesíteni”.

Mivel a juttatások nyugdíjjarulék-kötelesek, a célcsoport minden tagját megfigyelhetjük az ONYF adatbázisában, így a célcsoport behatárolása és a szükséges kontrollcsoport összeállítása egyszerű. A kártyát kiváltottak csoportja az APEH vonatkozó adatainak kapcsolásával határozható meg. Az ONYF adatbázisból vehető a szükséges minta, amelyhez a TAJ számon keresztül igény szerint kapcsolhatók az OEP, a korábbi egészségügyi ellátást jellemző adatai, az BMA közreműködésével pedig az APEH, a foglalkoztató szervezetet jellemző és a foglalkoztatás-történetet kontrolláló adatai, illetve az egyazon lakásban lakók hasonló adatai.

Ennél a csoportnál nincs olyan részvételi kritérium, aminek segítségével természetes kísérlet-jellegű helyzet lenne előállítható. Ennek megfelelően elsődleges szempont az, hogy minél több kiválasztott egyedről minél több információ álljon rendelkezésre, ezért érdemes lehet az egyébként körülményes lakáson belüli kapcsolást alkalmazni és ezáltal további környezeti változókat létrehozni.

### 7.2.2 START Plusz - GYES mellett dolgozni akarók

„a gyermek egyéves korának betöltését követően, e gyermek után igénybe vett gyes folyósítás mellett kíván munkát vállalni, feltéve, hogy nem áll foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban („passzív jogon” van gyesen)”, illetve azok, akiknek 2007 július 1-e előtt keletkezett hasonló jogviszonyuk

Az ebbe a csoportba tartozó egyedek kiválasztása ugyan elkezdhető a gyes-ben már egy éves gyermek után részesülők azonosításával, további szűkítése azonban nem lehetséges. A „dolgozni kívánó” nem olyan tulajdonság, amelyre bármilyen adatból következtetni lehet. Különösen fontos megjegyezni, hogy erre a célra sem a gyesen levők, sem a gyesen levő regisztrált álláskereső adatai nem alkalmasak, hiszen az előbbiek nyilvánvalóan nem azonosak a célcsoporttal, az utóbbiak pedig nem csak szeretnének dolgozni, hanem már találtak is munkát.

A programot ismertető szövegek és tanácsok tanulmányozása során világossá válik, hogy erre a



csoportra különösen igaz: sokszor csak akkor váltja ki a kártyát, ha már kész egy jól meghatározott munka elvégzésére. Noha ettől még a program teljes értékelése nem lesz megvalósítható, ahelyett koncentrálhatunk az adott csoportból foglalkoztatásba lépők további munkatörténetére. A vizsgált népesség ekkor azok a legalább egy éve GYES-ben részesülő szülők, akik a GYES alatt munkába állnak. Az ő csoportjuk az eggyel korábban meghatározott népességből válogatható le akkor, ha ismerjük a GYES folyósításának idejét, illetve tudjuk azt, hogy már dolgoznak. Ebben az esetben a kontrollcsoport azokból állhat, akik a program résztvevőikhez hasonló tulajdonságokkal rendelkezve, de START kártya nélkül vállaltak munkát. Kvázi kísérleti helyzetről nincs szó, a hasonlítás csak megfigyelhető ismérvek alapján lehetséges. Könnyen elképzelhető azonban, hogy a program a célcsoportból mindenkit elér, így ez a szűkebb értelemben vett értékelés sem lesz kivitelezhető. Ennek megítélése még az adatbázis összeállítása előtt, már az ONYF adatai alapján lehetséges, de az sem probléma, ha utólag történik meg, hiszen az adatbázisra mindenképpen szükség lesz.

### 7.2.3 *START Plusz - tartós munkanélküliek*

A START Plusz kártya kiváltására jogosult a „tartósan álláskereső személy, akit az állami foglalkoztatási szerv a START PLUSZ kártya igénylésének időpontját megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig – pályakezdő álláskereső esetében 8 hónapon belül legalább 6 hónapig – álláskeresőként nyilvántartott.”

A tartós munkanélküliek esetében a célcsoport és a kontrollcsoport kiválasztása az ÁFSZ regiszterből történik, amely erre vonatkozóan minden információt tartalmaz. A TAJ számon keresztül az egyénekhez kapcsolhatók a további adatbázisok, az ONYF (munkatörténet a múltban és a részvételt követően), igény szerint pedig az APEH (munkahely) és OEP (egészségügyi) adatok, illetve a KEK KH-n keresztül az együttlakók adatai.

A kiválasztási kritérium ebben az esetben sem teszi lehetővé kvázi-kísérleti helyzet kialakítását, így itt is a „minél több adat, minél több megfigyelés” stratégiát kell alkalmazni. Bár úgy tűnhet fel, hogy a regisztráció hosszát szabályozó előírás alkalmas kvázi kísérleti különbségtételre, valójában nem ez a helyzet. A regisztrációban töltött idő az egyén viselkedésétől függ, így azt a program elérhetősége maga is befolyásolhatja.<sup>6</sup> A kontrollcsoport ebben az esetben azon személyekből áll, akik jogosultak lennének a támogatásra, de mégsem vették azt igénybe.

---

<sup>6</sup> Érdekes járulékos kérdés, hogy a minden egyéb szempontból azonos regisztrált munkanélküliek viselkedését, egészen pontosan a munkanélküli státusból való kilépés valószínűségét mennyire befolyásolta (csökkentette) a program elérhetősége.



Bár a szabályozás nem zárja ki annak lehetőségét, hogy valaki akkor is a START Plusz kártyát váltsa ki, ha START Extra kártyára lenne jogosult, az ilyen eseteket célszerű ellenőrizni és vizsgálni. Ha a jogosultak kellőképpen informáltak a lehetőségeikről, akkor START Plusz kártyát csak 50 évnél fiatalabb és egyben az alapfokúnál iskolázottabb emberek veszik igénybe.

## 7.3 START Extra

A START Extra program a talán leginkább hátrányos helyzetű munkavállalói csoportnak, a tartós munkanélküliek közül a legkevésbé képzetteknek és az idősebbeknek nyújt jelentős, kezdetben a teljes járuléktehertől mentesítő támogatást. Ez a két csoport nem csak azért áll távol a munkapiactól, mert már egy éve munkanélküliek, hanem azért is, mert a képzettség a munkavállalást talán legjobban segítő tulajdonság, a nyugdíjhoz közel állók esetében pedig igen gyenge munkalehetőség megtalálásának esélye.

### 7.3.1 START Extra 50 éven felülieknek

START Extra kártya kiváltására jogosult az a „tartósan álláskereső személy, akit az állami foglalkoztatási szerv a START EXTRA kártya igénylésének időpontját megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig - pályakezdő álláskereső esetében 8 hónapon belül legalább 6 hónapig - álláskeresőként nyilvántartott, ha” ... „a) az ötvenedik életévét betöltötte,”.

Az ötven évet betöltött munkavállalók esetében a minta és a kontrollcsoport kiválasztása megegyezik azzal, ahogy a START Plusz esetében jártunk el a tartós munkanélküliek esetében, csak egy további, életkori feltételt kell alkalmazni.

Jelentős különbség a START Pluszhoz képest az, hogy az életkori feltétel miatt elvileg az 50. életévüket éppen be nem töltötték használhatók lennének kontrollcsoportként. A módszer megszokott értelemben vett gyakorlati alkalmazását azonban éppen a START Plusz program elérhetőséget akadályozza, hiszen az 50. évét be nem töltött munkanélküliek számára az abban való részvétel reális alternatívát jelenthet – még ha kisebb kedvezmény mellett is. Az egyik lehetőség ennek megfelelően ugyanaz, mint a START Plusz programok esetében, azaz minél több megfigyelhető ismérv szerint kiválasztani a kontrollcsoportot és párosítást végezni.

A START Plusz és a START Extra megszokott értékelésén túl lehetőséget ad arra is, hogy ne csak a program hatását, azaz a kedvezmény elérhetőségét, de a kedvezmények mértéke közötti különbség hatását is megvizsgáljuk. Itt már kihasználhatjuk azt, hogy az 50 évnél idősebb tartós





munkanélküliek nagyobb kedvezményre jogosultak, mint az annál fiatalabbak. A korhatárhoz egyik és másik oldalon levők egymás tökéletes megfelelőinek tekinthetők, így az a hatás, amit a kedvezmény mértékének különbsége jelent, kvázi-kísérleti helyzetben vizsgálható.

### *7.3.2 START Extra képzetlen tartós munkanélkülieknek*

START Extra kártya kiváltására jogosult az a „tartósan álláskereső személy, akit az állami foglalkoztatási szerv a START EXTRA kártya igénylésének időpontját megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig - pályakezdő álláskereső esetében 8 hónapon belül legalább 6 hónapig - álláskeresőként nyilvántartott, ha” ... „b) életkorra való tekintet nélkül legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik”.

A képzetlen tartós munkanélküliek esetében az értékelési feladat tökéletesen megegyezik azzal, amit a START Plusz program esetében a tartós munkanélküliek esetében elmondtunk, úgy a minta és a kontrollcsoport kiválasztása, mint a programhatás mérésére használt módszer esetében. Az egyetlen különbség az, hogy a kiválasztásnál a képzettségi kritériumot is használni kell, amihez az ÁFSZ regiszterben minden információ rendelkezésre áll.

### *7.3.3 START Extra a rendelkezésre állási támogatásban részesülőknek*

2009 január 1-étől a START Extra támogatásban a rendelkezésre állási támogatásban (RÁT) résztvevők is részt vehetnek. „Az az aktív korúak ellátására jogosult személy, aki rendszeres szociális segélyre nem jogosult, arra az időtartamra, amikor közfoglalkoztatásban neki fel nem róható okból nem vesz részt és táppénzben vagy távolléti díjban nem részesül, vagy olyan képzésben vesz részt, amelyhez keresetpótló juttatást részére nem állapítottak meg, rendelkezésre állási támogatásra jogosult.”

Mivel a RÁT-ot az önkormányzatok folyósítják, közvetett átfogó adminisztratív adatbázis egyéni szinten nem áll rendelkezésre az érintettekről. Ebben az esetben az OEP adataira támaszkodhatunk. Az értékelés további részletei megegyeznek a hosszú távú munkanélküliekre gyakorolt hatás becslésével, azzal a lényeges különbséggel, hogy mivel az ellátás csak 2009 január 1-étől érhető el, a START programok első hullámának átfogó értékelésében idő hiányában nem kaphat helyet.





## 8 HIVATKOZÁSOK

Betcherman, G., K. Olivas and A. Dar (2004), "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries", World Bank Social Protection Discussion Paper, No. 0402, Washington, January.

Cseres-Gergely Zs. - Scharle Á. (2008): Az államigazgatásban keletkező adatok nyilvánosságáról MTA-KTI, <http://adatbank.mtakti.hu/files/dokum/2.pdf>

Elek P. – Osztotics A. – Scharle Á. – Szabó B. – Szabó P. A. (2008): Az OEP, az OnyF és a MÁK kezelésében lévő adatbázisok, MTA-KTI, <http://adatbank.mtakti.hu/files/dokum/4.pdf>

Frey Mária (szerk) (2008) A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásának elemzése 2001-2006. Kutatási összefoglaló, SZMI, Budapest, 2008. január

Galasi, Péter, Lázár György és 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 (2005): Az aktív programokban résztvevők állásba lépési esélyei és az aktív programok időtartamát meghatározó tényezők a Monitoring adatállománya alapján, BCE Emberi erőforrások tanszék, 2005, Budapest

Galasi P., Hudomiet P., Kézdi G., Nagy Gy. (2007): A munkaerőpiaci programok hatásvizsgálata, kutatási jelentés, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2007. június.

Galasi Péter – Nagy Gyula (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok célzása: a szociális segélyben részesülő munkanélküliek bekerülési esélyei, kézirat. (összefoglalását lásd Nagy Gyula (2008): Önkormányzati szociális segélyezés, megj: Nagy Gyula (szerk): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat, MTA-KTI 2008)

Hudomiet P. – Kézdi G. (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 3. évf. 1. sz.

Kézdi Gábor (2004): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2004/2.

Kluve, J. (2006), "The Effectiveness of European Active Labour Market Policy", IZA Discussion Paper, No. 2018, Bonn.

Kluve, J., D. Card, M. Fertig, M. Góra, L. Jacobi, P. Jensen, R. Leetmaa, L. Nima, E. Patacchini, S. Schaffner, C.M. Schmidt, B. van der Klaauw and A. Weber (2005), Study on the effectiveness of ALMPs, report prepared for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Essen.



---

Scharle Á. (2008): Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitikai politika, megjelent: Kolosi T. -Tóth I.Gy. (2008, szerk): Társadalmi Riport, 257-289. o.

Soós Adrianna (2007): A „Lépj egyet előre” program eredményei, előadás az ÁFSZ felnőttképzési konferenciáján, Budapest, Hotel Stadion. 2007. szeptember 18.



## **9 FÜGGELÉK: AZ ADMINISZTRATÍV ADATOK FELHASZNÁLÁSÁNAK JOGI ÉS TECHNIKAI HÁTTERE**

Az adminisztratív adatok felhasználása programértékelési célra Magyarországon még nem általánosan elterjedt gyakorlat, így a következőkben vázoljuk az ilyen célú adatfelhasználás jogi hátterét, valamint gyakorlati megvalósításának gyakorlati kérdéseit.

### **9.1 Az adminisztratív adatok használatának jogi háttere**

A szükséges adatigényt a program működése közben és viszonylag kis költséggel csak adminisztratív adatforrásból, állami feladatot ellátó hivataloknak normál működésük során keletkező adatbázisaira támaszkodva lehet kielégíteni. Az ilyen adatok felhasználására 2007-ig csak olyan rendkívüli jogi komplikációk árán kerülhetett sor, hogy tudomásunk szerint munkaerő-piaci programok társadalmi hatásának értékelésében az ÁFSZ regiszterének kivételével ilyen adatokat nem is használtak még. A fő akadályt az jelentette, hogy az adatgazdák kezelésében az adminisztratív adatok kivétel nélkül személyes jellegűek, mivel valamilyen azonosítóval vannak ellátva. Az 1992. évi LXIII., úgynevezett adatvédelmi törvény értelmében az ilyen adatok nem közadatok, amelyekhez az adatgazdák lehetőségeit megszabó jogszabályi környezet indokolt tudományos vagy kormányzati cél érdekében sem ad hozzáférést. A problémát az sem egyszerűsíti, hogy az adatbázisok jelentős része igen könnyen (sok esetben már a hivatalos azonosító elhagyásával is) anonimizálható. Mivel ez is olyan, az adatokkal végzett művelet, melyre az adatgazda lehetséges tevékenységeit meghatározó jogszabály nem ad felhatalmazást, az adatgazda nem hajthatja azt végre.

Ez a helyzet 2007 után azonban, a 2007. évi CI., a döntéselőkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló törvény kihirdetésével alapvetően megváltozott. Felismerve a fent leírt helyzetet, a törvény egyrészt nem csak lehetőséget biztosít, de kötelezi az adatgazdákat arra, hogy az anonimizálják az erre alkalmas adatokat, és azokat az adatkérőnek átadják. Az anonimizált adatok már bármely, az elemzést elvégző harmadik félnek továbbíthatók. Ez a kötelelem minden esetben és átfogó jelleggel pótolja az adatgazdák számára szükséges, korábban hiányzó eseti felhatalmazást. Másrészt, a törvény nemcsak egy-egy adatforrás hozzáférését biztosítja, de lehetővé teszi azt is, hogy egy megbízható harmadik fél és az azonosítók közötti



kapcsolatot biztosító hatóság közreműködésével az egyazon egyének különböző adatgazdánál megtalálható adatait a felhasználók összekapcsolva kapják meg. Ezt a feladatot jelenleg a Neumann Kht., illetve a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH) látja el.

A fentiek szerint létrejött adatok anonimizáltak, így közadatnak minősülnek, ezért mindenki számára hozzáférhetőek. Annak érdekében, hogy ez ne csak jogi, hanem gyakorlati lehetőség is legyen, a törvény az ilyen módon rendelkezésre bocsátott adatok őrzésére a Neumann Kht.-t jelölte ki. Ez a megoldás azonban nem csak a további hozzáférés lehetőségét adja meg, de egyúttal megtakarítja az adatgazdának és az adatkérőknek a további hasonló adatkérésekkel felmerülő költségeket is.

Bár a 2007 CI törvény viszonylag új keletű, az egy egyedhez tartozó adatkérésekkel és kapcsolással kapcsolatos tapasztalat már keletkezett, ilyen adatkérések már sikerrel megvalósultak. A START programok értékelése során ezek mellett két további kapcsolás-típusra lesz szükség. Az egyik a foglalkoztatottak munkakörülményeinek felméréséhez szükséges, a másik a programban résztvevők családi körülményeinek közelítéséhez.

A munkavállalók munkakörülményeit igen jól jellemzi az, hogy milyen az őt foglalkoztató munkaadó jellege (költségvetési szerve vagy magánvállalkozás), annak eredményessége, vagy a munkahelyén foglalkoztatott többi munkavállaló jellemzői. A munkahely adatait az egyénekhez rendelve megtudható az is, hogy milyen gyakori az egyes START kártyások foglalkoztatása. Ahhoz, hogy ez lehetséges legyen, az APEH-nek az egyéni járulékfizetési adatok alapján le kell válogatnia az érintett munkaadókat és anonimizálni a szükséges adatokat. Az előzetes egyeztetések alapján az APEH munkatársai a feladatot végrehajthatónak találták, de mivel hasonló adatkérésre nem volt példa, a kivitelezés részleteit még ki kell dolgozni.

Bár elvileg a munkahely ismeretén keresztül az ott dolgozó többi munkavállalóról is elérhető lenne olyan részletességű adat, mint a program célcsoportjába tartozókról és a kontrollcsoportról, ez a program értékeléséhez nem szükséges. Ha azonban szükséges lenne, szembe kellene néznünk egy nagyrészt jogi, kisebb részt technikai jellegű problémával: a kapcsolás nem egyirányú, hanem az A adatbázisból vett adatok alapján B adatbázisból kiválasztott adatok alapján kell egy új adatkérést kezdeményezni az A adatbázisból. A munkavállalók esetében a kiválasztott munkaadóhoz tartozó többi munkavállaló adataira vagyunk kíváncsiak. Szélsőséges esetben ehhez nem csak az APEH-en belül elérhető adatokra van szükség, hanem továbbiakra, ismét visszamenve például az ONYF adatbázisához.



A probléma tárgyalása azért releváns, mert teljesen analóg azzal, amivel az egy lakásban lakó emberek adatainak kapcsolásakor szembesülünk. Ilyenkor a cél- és kontrollcsoport kiválasztott egyéneihez a KEK KH kikeresi azon egyéneket, akik velük azonos állandó lakhellyel rendelkeznek. Ez a kapcsolat nyilvánvalóan nem tökéletesen képezi le az egy háztartásban lakó emberek körét, de a lehető legjobb közelítés az adminisztratív adatok alapján. Ez alapján azonban csak azt tudjuk meg, hogy az adott lakásban hányan laknak, de nem ismertük meg az egyes egyének jellemzőit – pedig éppen ezért lehet értelme a lakás-alapú kapcsolat létrehozásának (másként motivált munkavállalásra egy olyan anya, aki egyedül él, mint az, akinek négy gyermeke van, és másként az, akinek a férje munkanélküli, mint az, akinek stabilan foglalkoztatott, jól kereső vezető). A kapcsolatot egy újabb adatkéréssel lehet csak létrehozni, amit a KEK KH azonosítói alapján a kiegészítő adatok kezelőjének kell végrehajtani.

Noha a „visszaható” adatkérésnek révén létrejött adat ugyanolyan módon anonimizálható, mint a többi, és az adatszolgáltató teljesen törvényesen jár el, amikor az adatokat kiadja, a KEK KH a 2007. CI. törvény értelmében a saját nyilvántartásából csak véletlen mintát köteles venni. Bár nem véletlen, a megrendelő által sugallt mintát jogilag vehet – azaz nem sért meg jogszabályt, ha így jár el –, erre nem is kötelezheti senki. Ha tehát ilyen adatkérésre az elemzés gazdagítása és pontosságának növelése érdekében szükség van, akkor annak jogi feltételeit időben részletesen tisztázni kell, és a kedvező eredmény érdekében részletesen tájékoztatni a KEK KH döntéshozóit az igényről.

## **9.2 Az adminisztratív adatok felhasználásának technikai megvalósítása a 2007. évi CI. törvény szerint**

Ha az adatok egy adatszolgáltatótól származnak, akkor az adatfelhasználás technikailag igen egyszerű. A feladat ilyenkor kizárólag az adatok anonimizálása, és a felhasználásra alkalmas formátumba hozása a feladat. Az utóbbi művelet a kiindulásként használt adatbázis szerkezetétől függően egészen triviális, vagy összetett is lehet, az érintett adatbázis tartalmának megfelelően. A legtöbb esetben elegendő az adminisztratív adatbázisban kulcsként használt azonosító (TAJ, adóazonosító jel, stb.) törlése a végső adatbázisból.

A START programok értékelése azonban nem oldható meg egy-egy adatbázis önálló elemzésével, mert az egy emberhez tartozó információk több intézmény adatbázisában találhatóak meg. A kapcsolás technikája azonban már összetettebb, mint egy adatbázis anonimizálása, mert úgy kell



végrehajtani, hogy az abban érintett azonosítók ne jussanak el a kutatóhoz, az egyes adatgazdák pedig ne kapják meg a többiek adatait. A megoldást egy egyirányú algoritmus adja: ugyanabból az adatból mindig ugyanazt a kapcsolati kódot képezi, amelyből viszont nem lehet visszanyerni az eredeti adatot. Az ilyen tulajdonságú kódok egyik leggyakrabban alkalmazott formája az úgynevezett *hash függvény*<sup>7</sup>. Ezt az „anonim” kapcsolati kódot minden adatkezelőnél egyaránt rendelkezésre álló személyazonosító adatokból kell képezni, így ugyanazon algoritmus használatával minden adatkezelő ugyanazt a kapcsolati kódot fogja létrehozni.

Egyszerű kapcsolásra példa az, ha két, azonos azonosítót használó intézmény adatait kell összekapcsolni. Például az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság járulékbevallásra (munkavállalásra) vonatkozó és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat regisztrált álláskeresőkre vonatkozó adatainak összekapcsolása esetén a hash eljárást a TAJ számra kell lefuttatni, mivel mindkét szervezet ezzel azonosítja az ügyfeleit, így ebből képeznék a kapcsolati kódot.

Az adatbázis létrehozásáért felelős szerv meghatároz egy hash függvényt és ezt megküldi az egyik adatkezelőnek. Ha az egyes adatkezelő az ONYF, akkor az ONYF kiválasztja a nála tárolt adatokból a célsokaságot, és mintát vesz a kontrollcsoportból, majd minden, a mintában szereplő TAJ számra lefuttatja a hash eljárást. Ez a mintaelemszámmal megegyező számú hash kódot eredményez. A második lépésben kizárólag ezeket a hash kódokat küldi meg az adatbázis létrehozásáért felelős szervnek, aki azokat továbbítja a kettes számú adatkezelőnek a hash algoritmussal együtt. A kettes számú adatkezelő legyen az ÁFSZ. Az ÁFSZ (3) a saját adatbázisában szereplő TAJ számokon lefuttatja a hash algoritmust, majd az adatbázis létrehozásáért felelős szervtől megkapott hash kódok alapján kiválogatja a mintát. Ezután, (4) mindkét adatkezelő elküldi a mintát és a hozzájuk tartozó hash kódokat az adatbázis létrehozásáért felelős szervnek, aki a hash kódok alapján a két különböző adatbázisból származó adatokat összekapcsolja, majd a hash kódokat törli. Utolsó

---

7 A hash-függvény olyan egyirányú függvény, amely egy hosszú, tetszőleges karaktersorozat adott hosszúságú lenyomatát készíti el. A lenyomat fix hosszúságú karaktersor, amely jellemző az eredeti karaktersorra abban az értelemben, hogy más szöveghez biztosan más hash érték tartozik, illetve adott lenyomathoz lehetetlen olyan szöveget találni, amelynek ez a képe. Számos ilyen függvény létezik (pl. SHA1, MD5, CRC32, ADLER32, stb.) A hash függvény egyirányú, azaz egyértelmű, de nem visszafejthető, és ezért „anonim” kapcsolati kód képezésére alkalmas. A személyes azonosíthatóság ilyen módú megszüntetésének már kialakult gyakorlata van Magyarországon. A Nemzeti Hírközlési Igazgatóság az elektronikus aláírás alkalmazásával kapcsolatban hozott 2005. decemberi, HL-20336-6/2005. ügyiratszámú határozata közli egyes, biztonságos kriptográfiai algoritmusok listáját, melyek között több lenyomat (hash) függvény szerepel.



---

lépésként (5) az adatkérő megkapja a személyes jellegétől megfosztott, kapcsolt mintát.

Természetesen nem csak egyszeres kapcsolásra van lehetőség, hanem többszörösre is. Előfordulhat például, hogy több intézmény adatait kell összekapcsolni, és az is, hogy ezek közül valamelyik nem ugyanazt az azonosítót használja, mint a többi. Ilyenkor a KEK KH mindenképpen részese az adatkérésnek, mert a kiválasztott minta tagjaihoz azok egyik típusú azonosítója alapján csak ő képes hozzárendelni egy másik azonosítót. Ahogy azt a jogi kérdéseknél már említettük, a KEK KH-t a vonatkozó törvények csak egyirányú kapcsolásra kötelezik, arra tehát nem, hogy egy minta kiválasztása után végzett kapcsolat eredményeként előálló azonosítók alapján egy újabb kapcsolást hajtson végre. Mivel azonban a jogszabályok ezt nem is tiltják, és ez a vonatkozó adatvédelmi előírások figyelembevételével el is végezhető, ennek lehetőségét nem szabad kizárnunk.



## 10 FÜGGELÉK: AZ ADMINISZTRATÍV ADATFORRÁSOKBÓL ÖSSZEÁLLÍTHATÓ EGYÉNI SZINTŰ ADATÁLLOMÁNYOK VÁLTOZÓI

Az F1 táblázat annak az adatbázisnak a változóit tartalmazza, amelyet a korábban ismertetett adatbázisok megfelelő elemeinek összekapcsolásával kaphatnánk. Az adatbázis megfigyelési egysége az egyén, és alapesetben azok találhatók meg benne, akik vagy részt vettek az egyes programokban, vagy részt vehettek volna benne. Mivel az egyes programok szelekciós kritériumai mások és mások, érdemes annyi állományt elképzelni, ahány programról szó van. A táblázatban az egyes adatforrásokra utal fejezések alatt X-ek, illetve a kategóriák esetében [K] jel mutatja egy adattípus elérhetőségét.

Ha a KEK KH együttműködése ezt lehetővé teszi, ugyanezen adatok elérhetők a vizsgálatba bevont emberekkel azonos lakásban lakók körére is, ami kielégítő közelítése háztartásuknak. Az ezek pótlólagos emberek nem önállóan szerepelnek az adatbázisban, a róluk rendelkezésre álló információt a vizsgált egyedekhez kapcsolva, az ő „tulajdonságuként” használjuk fel.

Az APEH egyéni szintű járulékfizetési adatai a befizető munkáltató azonosítója alapján lehetőséget adnak arra, hogy az egy munkahelyen dolgozó emberek adatait az itt bemutatotthoz hasonló részletettséggel megismerjük. Az így kapott adatok felhasználása az egy lakásban élőkéhez hasonlóan, a vizsgált személy tulajdonságaként történhet.

F1. táblázat: Az adminisztratív adatokból összeállítható egyéni szintű adatbázis változói

	ONYF adatbázis	OEP	APEH adatbázis	egyéni ÁFSZ regiszter
Adattartalom				
Azonosító	TAJ	TAJ	TAJ/AAJ	TAJ/AAJ
Születési idő	Dátum (év, hó, nap)			Dátum
Nem	ffi/nő			ffi/nő
Állampolgárság				
Lakóhely		Település [K]		Település [K] /irányítószám [K]





	ONYF adatbázis	OEP	APEH adatbázis	egyéni ÁFSZ regiszter
Hajléktalan-e?				x
Halál dátuma				Dátum
Tanuló-e?		tanuló		
Legmagasabb iskolai végzettség szintje				x
Legmagasabb iskolai végzettség évfolyama				x
Legmagasabb iskolai végzettség megszerzésének éve				x
Legmagasabb iskolai végzettség megszerzésének intézménye				[K]
Legmagasabb iskolai végzettség: kar				[K]
Legmagasabb iskolai végzettség: szak				[K]
Legmagasabb iskolai végzettség: oklevél				[K]
Legmagasabb iskolai végzettség: végzés helye				[K]
Szakképzettség				[OKJ/OSZK]
Informatikai ismeret				[K]
Beszélt nyelv				x
Nyelvtudás szintje				x
Egészségkárosodás mértéke				[K]
Fogyatékoság típusa		[K]		[K]
Igénybe vett egészségügyi ellátások		[K], részletes		
Kiváltott gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök				
RSZS-t kap-e?				x
GYES/GYED-et kap-e	X	X		
Munkanélküli regisztráció előtti munkakör				[FEOR]



	ONYF adatbázis	OEP	APEH adatbázis	egyéni ÁFSZ regiszter
Munkanélküli regisztráció előtti állománycsoport				[K]
Munkanélküli regisztráció előtti ágazat				[TEÁOR]
Munkanélküli regisztráció idején munkaerő-piaci státusa				[K]
Csak a foglalkoztatást segítő programban résztvevőktől				
Foglalkoztató ágazata				TEÁOR
Foglalkoztató gazdálkodási formája				x
Foglalkoztató vállalat mérete				x
Támogatási program megnevezése				x
Aktív programban részvétel				x
Támogatás kezdete, vége (aktív)				x
Támogatott munkakör				FEOR
START kártya információ			típus, kiváltás időpontja	x
Alkalmazás minőség	[K]	[K]		
Alkalmazás FEOR-ja	x, dátummal			
Foglalkoztató adószáma	viszsaigazolás			
Biztosításban vagy azon kívül eltöltött idő	Dátumok (kezdete, vége)			
Nyugdíjjárulék-köteles jövedelem összege	x			
Járulékfizetés nélküli időszak jogcíme				
Korkedvezményre jogosító munkakör idő	Dátumok (kezdete, vége)			
Korkedvezményre jogosító munkakör kódja	[K]			