

### 3. A SZAKPOLITIKA-ALKOTÁS MINŐSÉGE

#### 3.2. A SZAKPOLITIKA-ALKOTÁS INFORMÁCIÓS BÁZISA, HATÁSVIZSGÁLATOK

CSERES-GERGELY ZSOMBOR – GALASI PÉTER

Ebben a fejezetben arról igyekszünk képet adni, hogy az elmúlt két évtizedben milyen információk álltak a különböző foglalkoztatáspolitikai intézkedéseket megtervező, illetve végrehajtó döntéshozók rendelkezésére. Arra is kitérünk, hogy a döntéshozók miképpen használták vagy nem használták fel ezeket az információkat, de – mint majd látni fogjuk – erre csak korlátozottan lesz lehetőségünk.

Az információs bázisok és a hatásvizsgálatok munkapiaci szakpolitikákra, illetve a munkaerőpiac állapotára gyakorolt hatásai általánosságban nehezen ismerhetők meg. Egy-egy országos munkaerőpiac nagy programjai esetében – megfelelő kontrollcsoport híján – a szokásos oksági elemzés nem is használható. Ezen a területen lényegében nemzetközi tapasztalatok sincsenek, mert az információs bázis javulásának hatásait általában nem mérik. A jó nemzetközi gyakorlatok azok, amelyeknél a munkaerő-piaci sikeresség utólagosan valamely indikátor alakulása révén igazolható, de nincs törekvés arra, hogy az adott tényező hatásai elkülöníthetők legyenek – ennél jóval egyszerűbb intézményi kérdések, például az értékelés módjának az értékelés eredményére gyakorolt hatását is csak most kezdték el vizsgálni, például Card és szerzőtársai (2010).

Feltételezve, hogy a több információ jobb, mint a kevesebb, a továbbiakban a rendelkezésre álló információ jellegét, mennyiségét, elérhetőségét és költségét vizsgáljuk, és nem foglalkozunk közvetlenül azokkal a jelentős nehézségekkel, amelyeket a **3. rész 1. fejezete** ismertet. A szakpolitikai folyamat vizsgálatát két dimenzióra szűkítjük le. Egyrészt csak azokkal a szervezetekkel foglalkozunk, amelyek valamilyen jól meghatározott intézmény által vesznek részt a szakpolitika-alkotásban (például: munkanélküli-ellátás). Másfelől csak a szakpolitika-alkotáshoz kapcsolódó kérdéseket taglaljuk, a folyamat többi elemét nem.

A fentieknek megfelelően mind a szakminisztériumnál, mind az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál (ÁFSZ) információt gyűjtöttünk a közvetlen és a közvetett információs forrásokról, amelyeket két körbe soroltunk. Az első körbe tartoznak a szervezetek által használt adatgyűjtések, amelyek az elemzések számára bemenő információt szolgáltatnak, valamint közvetlen információt szolgáltatnak bizonyos egyszerű folyamatokról. Ide soroltuk többek között a statisztikai szolgálat részeként működő intézményeket, de más, állami fenntartású intézményeket is, különös tekintettel az Állami Foglalkoztatási Szolgálatra és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségre (valamint ezek jogelődjeire és

-utódjaira). A második körbe soroltuk a külső vagy belső erőforrások használatával készített elemzéseket, tanulmányokat, amelyek esetenként döntések megalapozására is használhatók, valamint azokat a szellemi kapacitásokat, amelyek ilyen tanulmányok létrehozására alkalmasak.

## AZ ADATOK HASZNÁLATA ÉS A SZAKPOLITIKA-ALKOTÁS MAGYARORSZÁGON

Az elmúlt mintegy két évtizedben a hatékonyabb tényalapú szakpolitika-alkotás feltételei kedvezően alakultak. Az információs források bővültek, az információkhoz való hozzáférés javult, az elemzési lehetőségek kitágultak a számítástechnikai, valamint az információtechnológiai fejlődés révén, és olyan emberitőke-kapacitások jöttek létre, amelyek elvi lehetőséget biztosítottak az előbbi előnyök kihasználására. Amíg az 1990-es évek elején egyedi (például a munkanélküliek egyéni történetét követő) adatok elemzésére személyi számítógépen nem volt mód, 1990-es évek végére ez lehetségessé, majd a 2000-es évek elejére rutinná vált. Hasonlóképpen – kisszámú hazai szakember korábbi erőfeszítéseitől eltekintve – a 2000-es évek folyamán kezdődött meg azoknak a külföldi egyetemeken diplomát vagy doktori fokozatot szerzett szakembereknek a beáramlása a hazai munkapiacra, akik képesek a korszerű, nemzetközi szakmai konszenzus szerint elfogadott eszközök használatára és az ilyen eszközökkel készült információk értelmezésére.<sup>1</sup> A megalapozottabb és empirikus tényeken alapuló szakpolitika-alkotás lehetőségeire ugyancsak jótékonyan hatott, hogy a magyar szakpolitika alkotói által mintának tekintett fejlettebb nyugat-európai országokban és az Egyesült Államokban a nyolcvanas évektől fokozatosan teret nyertek a munkaerő-piaci programok hatásait értékelő kutatások, valamint a foglalkoztatási szolgálatok tevékenységének hatásosságával foglalkozó elemzések (lásd **5. rész 2. fejezet**).

Az adatforrások és a tudomány fejlődése a fejlett országokban jellemzően együtt járt a szakpolitikai gyakorlat változásával. Például Írországból, Nagy-Britanniából és Svédországból külön intézetek létesültek a szakpolitikai hatásvizsgálatok készítésére, amelyek személyi állománya és anyagi erőforrása jelentős.<sup>2</sup> Ezekben az intézetekben rendszeresen értékelik az aktuális munkaerő-piaci, valamint általában a jövedelemfenntartási és képzési programok eredményességét, az elérhető adatforrások és módszertani eszközök maximális kihasználása mellett. A szakpolitika-alkotás információs támogatására jó példa a brit *Pathways to work* (a munkához vezető utak) program, amelyet az 1990-es évek végén kidolgozott – a probléma alapos vizsgálatát, a bizonyítható helyzetértékelésnek megfelelő eszközök alkalmazását és ezek szükség szerinti módosítását hangsúlyozó – jobb szabályozás (*better regulation*) elvek szerint indítottak el (Scharle 2007). Az elemzések fontosságát a program bevezetése során is szem előtt tartották. Tudván, hogy a vizsgálathoz összehasonlíthatási lehetőségre, kontrollcsoportra van szükség, az új programot fokozatosan, először csak néhány munkaügyi kirendeltségen vezették be, és csak a bevezetés utáni ötödik évben vált elérhetővé a kirendeltségek 40 százalékában. A látszólagos késlekedés oka maga az értékelő munka volt. 2007-ig összesen 11 felmérést készítettek, amelyek eredményeit a program folyamatos finomításához, módosításához használták fel.

<sup>1</sup> Ennek azért nagy a jelentősége, mert a magyar felsőoktatás nem, vagy csak igen korlátozott mértékben képes még ma is a szakpolitika számára releváns elméleti kérdésekhez, módszertani eszközökhöz és a politikai-gazdasági háttérhez is értő szakembereket kibocsátani.

<sup>2</sup> Ilyen intézmény például Írországból az ESRI (Economic and Social Research Institute), Nagy-Britanniában az IFS (Institute for Fiscal Studies) és az IER (The Warwick Institute for Employment Research), Svédországból az IFAU (Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy).

A szakpolitika információs támogatása terén az Európai Unió belül jelentős különbségek mutatkoznak, amit az EU a felhalmozott tudás terjesztésével igyekszik kiegyenlíteni. A társadalmi-gazdasági folyamatok értékelését támogató **Evalsed kézikönyv-gyűjteménye** részben módszertani ismereteket, részben nemzeti jó gyakorlatokat ismertet. Az előbbieket átfogják a programhatások mérésének módszereit és mérési technikáit (a puhább indikátoroktól az ökonometriai eljárásokig). Az utóbbiakra példaként említhetjük a programok eredményességének vizsgálatával kapcsolatos **kapacitások kiépítését célzó erőfeszítéseket**, amelyekről a kézikönyvben holland, ír és olasz példák szerepelnek. A kézikönyvekben posztkommunista országok jó gyakorlatai is helyet kapnak.<sup>3</sup>

Megfelelő szándék esetén a nemzetközi gyakorlat mintául szolgálhatott volna (és szolgált is néhány elszigetelt esetben) Magyarország számára ahhoz, hogy a szakpolitikai döntéseket megbízható tényekkel is megalapozzák, a lehetőségek kiaknázására azonban csak kevésbé került sor. Miközben a magyar foglalkoztatási szolgálat számos szempontból jelentős fejlődésen ment keresztül, a szakpolitika-alkotással és az információs bázisoknak a programhatás-mérésre történő felhasználásával összefüggő teljesítmény igen szerénynek mondható. Ennek oka nem utolsósorban az volt, hogy a szakapparátus szakmai felkészültsége nem javult a szükséges mértékben. Sem a munkaügyi szervezet, sem pedig a mindenkori szakminisztérium nem hozott létre korszerű tudású elemzői kapacitást, a számításokat jellemzően házon belül, csak néhány munkatárs közreműködésével végezték. A közreműködők száma mellett a számítások során alkalmazott megközelítés is eltért a műszaki értelemben vett optimumtól, amennyiben az főként különféle csoportok nagyságának meghatározására és rájuk jellemző adatok (például bérek) nyers számítására korlátozódott, a munkavállalók és munkaadók viselkedését leíró finomabb mutatókkal meg sem próbálkozott. Ez azonban a felső politikai vezetés érdektelensége és az egyéb érdekeltek – például szakszervezetek – tájékozatlansága vagy más irányú érdekei miatt lényegében semmiféle zavart nem okozott. Mindennek következtében a létező információforrások korszerű felhasználása lényegében csak külső kapacitás segítségével történhetett volna és – ritka kivételként – történt is meg. Noha egyes szakterületek kutatói esetenként kaptak megbízást részfeladatok elvégzésére, a döntések előkészítésében a szakpolitikai döntéshozók rendszeresen nem támaszkodtak külső elemzői kapacitásokra, ennek következtében egyéni szintű adatokat sem használtak annak érdekében, hogy sokszor igen súlyos döntéseiknek hatását megvizsgálják.

Tudomásunk szerint ezeknek az intézményeknek, különösen pedig Munkaügyi Kutató Intézet elődei és utódai, a Foglalkoztatási Hivatal,<sup>4</sup> illetve a szakminisztériumok főosztályainak soha nem volt tartósan olyan munkatársa, aki a korszerű ökonometriai elemző módszerek birtokában volt, és ezeket akár a szakpolitika számára készített tanulmányokban, akár tudományos publikációkban használta volna.

Annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló adatok használatának mellőzéséből fakadó elmaradt hasznot érzékelhessük, röviden utalnunk kell arra a folyamatra, amelyben ezek az adatok kulcsszerepet játszanak. Ez a folyamat általánosságban a szakpolitikai programok hatásának mérése, amelynek részleteit Kézdi (2004), illetve a jelen kötet **5. részének 2. fejezete** ismerteti.

<sup>3</sup> Egy lengyel tanulmány például a kohéziós politika foglalkoztatási szintre és minőségre gyakorolt hatásait elemzi széles ökonometriai eszköztárral (Dębowski és szerzőtársai 2010).

<sup>4</sup> Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat tevékenységét felügyelő és irányító állami hivatal elnevezése a vizsgált időszakban igen változékony volt. Itt – az egyszerűség kedvéért és jelenlegi nevével összhangban – Foglalkoztatási Hivatalnak nevezzük.

Az ilyen hatásmérések három nagy kérdéskörre igyekeznek választ találni: 1. a program jól célzott volt-e, tehát olyan embereket ért-e el, akik rászorultak a segítségére, 2. volt-e hatása a szándékolt irányban, azaz az elért embereknek jobb lett-e attól, hogy részt vettek a programban, és ez milyen mértékű volt, 3. volt-e nem szándékolt hatása, és ha volt, milyen mértékű? Ezekre a kérdésekre csak egyéni szintű adatok elemzésével lehet választ adni, és olyan statisztikai-ökonometriai eszközökkel, illetve ilyen eszközök működtetésére vonatkozó szakértelemmel, amelyek a felmerülő módszertani problémákat kezelni képesek. Való igaz, hogy nem minden probléma illeszkedik tökéletesen ebbe a keretbe, mert az összetett múltbeli viselkedés elemzése, a mikroszimuláció vagy akár az előrejelzés sem szigorúan vett programhatás-mérés, általában pedig nem is képes az utóbbiakkal szemben támasztott szigorú kritériumoknak megfelelni. Igaz viszont az, hogy az előbbieknél alkalmazott módszerek a programhatásméréshez igen hasonlatosak, amennyiben céljuk működési, ok-okozati mechanizmusok hiteles feltárása, és ezért mind az adatokra, mind az alkalmazott módszertanra vonatkozó igényeik igen hasonlóak.

A feladat egy példán keresztül érthető meg leginkább. A bértámogatások és bérköltség-támogatások az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontos és hosszú ideje működő elemei. Ahhoz, hogy ezek működésének sikerességét megismerhessük, a támogatásban részt vevők egyéni adataira van szükség. Az erre vonatkozó nyers adatok megmutatják például azt, hogy az ilyen támogatásban részt vevők jelentős része a támogatási idő lejárt utáni 3. hónapban is foglalkoztatott, amely arány nagyobb, mint több más aktív program esetében. Például a 2010 első félévében bértámogatási és bérköltség-támogatási programokat sikeresen befejezők körében a nyers elhelyezkedési arány 93,1 és 85,7 százalék (Tajti 2010 8. o.), ami igen kedvező. Ha azonban a támogatott személyekre vonatkozó egyéni adataink is vannak, meg tudjuk vizsgálni a munkapiaci múltjukat, egyéni jellemzőiket, továbbá azt, hogy későbbi pályájukat mi jellemzi. A konkrét esetben azt kapjuk (O'Leary 1998), hogy mindezeket figyelembe véve a program hatása nem pozitív, hanem negatív, azaz az első ránézésre kedvező hatás nem a program hatékonyságának, hanem a résztvevők igen sajátos összetételének tudható be. Ez alapján a szakpolitika következtetése az, hogy a programot a jelen formájában mindenképpen le kell állítani vagy jelentősen átalakítani, mindenképp előtt a jelenleginél sokkal jobban célozni.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy a nyilvánvalónak tűnő és tetemes várható hasznok ellenére miért alakult ki ez a helyzet? Miért nem támaszkodott jobban a szakpolitika a rendelkezésre álló feldolgozott és nyers információkra annak érdekében, hogy nagy biztonsággal hatástalanként azonosítható beavatkozásokot leállítson és másokat indítson? Az információhiányt mint okot azonnal ki is zárhatjuk, mert interjúink során világosan kiderült: a szervezetek legalább egy részében elérhető volt az információforrásokra és a módszerekre vonatkozó tudás.

Lehetett-e az ok anyagi természetű? E kérdésre rövid fejszámolással választ kaphatunk: egy kisebb elemző egység működtetése 2012-es áron évi durván 60 millió forint bérköltséggel járna, amit minimális egyéb költség kísér.<sup>5</sup> Ez a költség a Nemzeti Foglalkoztatási Alap 2012-ben 341 milliárdos főösszegéhez

5 Feltételezve, hogy öt tapasztalt és öt pályakezdő, megfelelően képzett elemző munkatárssal a teljes foglalkoztatáspolitikai terén alapos elemzések végezhetőek (havi 500 és 250 ezer forintos bruttó bérral számolva).

képest elenyésző, megtérüléséhez pedig elég lenne az, ha az elemzések eredményeképpen az Alap költségvetésének ötezred részét sikerülne megtakarítani. Az érdeklődés hiánya tehát anyagi okokkal sem magyarázható.

A legvalószínűbb közvetlen magyarázat a **3. rész 1. fejezete** alapján az, hogy a probléma politikai természetű. A foglalkoztatáspolitikai sohasem volt eléggé erős ahhoz, hogy hosszú távra tervezzen és stratégiát alakítson ki, viszont mindig voltak olyan politikai szempontok, amik a problémától függetlenül és annak alaposabb elemzése nélkül határozták meg a helyesnek vélt irányt. Mindez azt eredményezte, hogy a szakmai problémát érzékelő középvezetők nem tudták meggyőzni feletteseiket az elemző munka hasznáról, így nem is tudtak kellő erőforrást allokálni elemző, kutató kapacitások létrehozására vagy bevonására. Ráadásul, hiába jönnek létre itt-ott eredmények – ha azok biztosan nem hasznosulnak, a hatásvizsgálatok rendszeres végzésére vagy megrendelésére a középvezetők is elveszítik a motivációt. Interjúinkból kiderült, hogy hiába alkalmaztak például a minisztériumi főosztályokon a kor szintje alatt maradó technikákat, így is több és változatosabb adatokat állítottak elő, mint amire a felsőbb vezetők igényt tartottak.

### EGYÉNI ÉS VÁLLALATI ADATFELVÉTELEK

A mikroszintű, azaz egyénekre vagy vállalkozásokra vonatkozó adatok használatosak. Egyrészt, az aggregált, a teljes népességre vonatkozó adatok csak egyedi adatokból számíthatók ki. Másrészt, a gazdasági folyamatok eredménye és a szakpolitikai beavatkozások hatása ritka kivételektől eltekintve csak mikroszintű információk felhasználásával vizsgálható meg. Ennek talán legfontosabb oka az, hogy a megfigyelt hatásokat számos olyan tulajdonság, térbeli és időbeli információ határozza meg, ami csak az egyedek (egyének, háztartások, vállalkozások) szintjén értelmezhető és kezelhető. Legalább ilyen jelentőségű az a tapasztalat, hogy az emberi alkalmazkodás hatásának figyelembe vétele is csak ilyen, igen részletes adatok segítségével lehetséges – ha erre nem kerül sor, az elemzés óhatatlanul összekeveri a beavatkozás, az autonóm folyamatok és az alkalmazkodás hatását.

A nagyméretű, egyedi adatokat tartalmazó adatfelvételek rendszeres, gondos lebonyolítása költséges feladat, a keletkező információ hasznosítása pedig nem könnyű. Részben ennek következtében a hazai mikroszintű, munkapiaci relevanciával rendelkező adatok túlnyomó többségét két szervezet, a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) és a Foglalkoztatási Hivatal (FH) gyűjti. Ritka kivételnek számít a Társasági Adatok, amely az 1990-es és a 2000-es években készített a kormányzati szervek által finanszírozott egyéni szintű háztartási felvételeket. A lakossági adatfelvételek főszabály szerint önmagukban használhatók, de ha az adatfelvétel során sikerült az érintettek engedélyét megszerezni, összekapcsolhatók más adatforrásokkal is.

*Bértarifa-felvétel.* A foglalkoztatási szolgálat megalakulása előtt egyetlen olyan fontos belső információs bázis létezett, amely azóta is folyamatosan működik. Ez az úgynevezett Bértarifa-felvétel (1986, 1989, 1992-től évente), amelyből a legfontosabb kereseti adatok kinyerhetők, és minden bizonnyal legalább a háromoldalú bértárgyalásokon, valamint a kollektív szerződések megkötését megelőző alkudozások során a felek ebből az adatforrásból tájékozódnak.

Ennek az adatfelvételnek fontos jellemzője, hogy a mintában szereplő vállalatok alkalmazottainak béréről egyéni szintű adatokat szolgáltat, egyén- és vállalatspecifikus jellemzőkkel együtt. A mintában a legkisebb vállalatok kivételével (ez a 20, majd 10 főnél több főt foglalkoztató vállalatokat jelenti) minden vállalatípus reprezentált, évente mintegy 150-200 ezer fővel. Ez a felvétel akár magában, akár más adatokkal anonim módon összekapcsolva alkalmas hatásvizsgálatok lefolytatására, amilyen például a minimálbér 2001–2002. évi megemlése után végzett kutatások, vagy amilyen egy bér- vagy járulékváltozás munkakeresleti hatásaira irányuló vizsgálat lenne.

*Munkaerő-felmérés.* A másik fontos, külső információs bázis a KSH Munkaerő-felmérése (KSH MEF, 1992 első negyedévétől folyamatosan negyedévente), amelyből a hivatalosan publikált fontosabb foglalkoztatási és munkanélküliségi mutatók származnak. A felvétel megfigyelései az egyének, de az egy háztartásban lakók adatai együtt is elemezhetőek. Korlátozottan panelelemzésre is alkalmas, mert az egyes háztartások hat egymást követő negyedévben szerepelnek a mintában (KSH 2006). Ez a felvétel magában alkalmas hatásvizsgálatok lefolytatására.

*Háztartási költségvetési felvétel.* A Központi Statisztikai Hivatal már több mint fél évszázada készíti a háztartási költségvetési felvételeket (KSH HKF). Az időnként minden évben, időként két évente készül – mintegy 10 ezer háztartás, ezáltal 25 ezer ember adatait magában foglaló – felvételsorozat szerkezete 1993 után stabilizálódott: azóta elvileg a Munkaerő-felméréshez hasonlóan rotációs panel, a minta egyharmada háromévente cserélődik, a minta megfigyelt egyedei pedig az egyének, de adatokat egyénekre és háztartásokra vonatkozóan is tartalmaz. A felvételek célja a lakosság pénzbeli és természetbeni jövedelmeinek és kiadásainak a kimutatása. A munkapiaci információk köre szűkebb, viszont részletes képet kaphatunk a különféle jövedelemelekekről (KSH 1997). Ez a felvétel is alkalmas hatásvizsgálatok készítésére, például az adórendszer változásának fogyasztásra vagy munkapiaci helyzetre gyakorolt hatásairól.

*Monitor-felvétel.* A Társi a kilencvenes években évente egyszer lekérdezett háztartáspanelje az 1992–1997 közötti évekre vonatkozóan tartalmazza az egyének és háztartások legfontosabb szociodemográfiai, munkapiaci és jövedelmi jellemzőit. A felvételt később a Háztartás Monitor váltotta fel, amelyben a panelhez nagyon hasonló változókészlet szerepel, keresztmetszeti mintákon – előbb éves (1999, 2000, 2001), majd két évenkénti (2003, 2005) gyakorisággal. 2005 után a Monitor megszűnt (Társi 2010). Ez azért is sajnálatos, mert a Társi monitor a jövedelmi adatok terén a KSH háztartási költségvetési felvételénél megbízhatóbb (vö. Kézdi 1998).

A munkaügyi kormányzat már egészen korán, az 1990-es évek elején tett erőfeszítéseket a munkaerőpiacon lezajló folyamatok, ezen belül különösen a munkanélküliek elhelyezkedésének vizsgálatára. Az ezzel kapcsolatos rendszeres adatgyűjtés és -közlés az aktív eszközök monitoringrendszerének kialakításával, valamint a rövid távú munkapiaci előrejelzések meghonosításával kezdődött.

*Aktív eszköz monitoring-adatfelvétele.* Az aktív eszközök hatékonyságának vizsgálata fontos szakpolitikai eszköz, amely segíthet a megfelelő munkapiaci programok kialakításában, a célcsoportok kiválasztásában. A Foglalkoztatási Hivatalban 1994-ben – jelentős szervezeti fejlesztés eredményeként,

világbanki segítséggel – jött létre az aktív eszközök monitoringrendszere. A rendszer lényege, hogy bizonyos aktív eszközökben részt vevők munkapiaci helyzetét a programból való kilépés utáni harmadik hónap végén – kérdőíves utánkötés segítségével – rögzítik. A kérdőívet vagy az egyén, vagy a bértámogatás jellegű programoknál a munkáltató kapja meg. A vizsgálat legfontosabb kimeneti változója a nem támogatott állásban történő elhelyezkedés, illetve bértámogatás típusú programok esetében a továbbfoglalkoztatás. Az eredményeket foglalkoztatási szolgálat rendszeresen publikálja. Az aktív eszközök monitoringjából származó információkkal azonban több probléma is van. Egyrészt hiányzik a programokból kimaradó munkanélküliek csoportja (kontrollcsoport), ami nélkül a hatásuk nem vizsgálható, másrészt a válaszmegtagadásból és az önszelekciónak fakadó szelekciós torzítást nem kezelik, végül kizárólag a nyers elhelyezkedési arányokat közlik, amelyek így még a programok rövid távú hatásairól sem feltétlenül nyújtanak torzítatlan becslést. Az aktív eszközök monitoringrendszerének korszerűsítésére a HEFOP 1.2. program keretében 2004 és 2008 között történt kísérlet. Az említett becslési és programhatás-mérési problémák kezelésére javaslat is született (Nagy 2006a, 2006b), s hasonló gondolatokat fogalmazott meg egy, a HEFOP 1.2. intézkedést értékelő tanulmány is (BCE EET 2008). A monitoring rendszer átalakítása 2009 után megkezdődött, ma pedig már kizárólag az egyének adminisztratív adatokra alapuló követésén alapul – erről a következő részben írunk. További fejlesztések elvileg a TÁMOP 1.3.1 program keretében folyhatnak.

*Rövid távú munkaerő-piaci prognózisok.* A gyakorlati foglalkoztatáspolitikai rugalmas és gyors alkalmazkodásának fontos eszköze lehet a foglalkozások iránti aktuális munkakeresletről tájékoztató információs bázis. Ilyen, vállalati kikérdezésen alapuló felvételek a kilencvenes évek közepén kezdődtek, és azóta is folynak. Jelenleg a prognózisok évente készülnek egyéves horizonttal a MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet gondozásában. A 2004–2011. évekre készített prognózisok adatai megtalálhatók a foglalkoztatási szolgálat [honlapján](#).

*Közép- és hosszú távú munkaerő-piaci prognózisok.* A Munkaügyi Minisztérium kezdeményezésére világbanki támogatással a kilencvenes évek közepén készült el a munkaerő-kereslet és a -kínálat tizenöt éves prognózisa (1995–2010) aggregált adatokon, statisztikai eszközökkel (MüM 1996). A prognózis célja a kereslet és a kínálat nemek, életkor, képzettségi szintek és szakirányok, illetve foglalkozások szerinti létszámának és struktúrájának előrebecslése, s ennek révén oktatáspolitikai és foglalkoztatáspolitikai stratégia megalapozása volt. A munka lezárása után a munkacsoport megszűnt, újrabecslésre nem került sor, és az eredmények felhasználására sem utalnak jelek. A következő prognóziskészítési munka mintegy tíz évvel később kezdődött meg a HEFOP 1.2. program keretében, részben aggregált adatok felhasználásával. Az eredményeket konferencián előadták, publikálták, az előrejelzés különféle részeredményei az interneten is elérhetők ([Munkaerő-piaci kutatások 2008](#)). A HEFOP 1.2. lezárása után a munkacsoport megszűnt, újrabecslésre nem került sor, az eredmények felhasználásáról nem rendelkezünk információval. A korábbi próbálkozásokhoz hasonló tartalmú fejlesztés kezdődött 2009-ben a TÁMOP 2.3.2. projekt keretében, amelynek eredménye 2013 elejére várható. A cél ismét a munkapiac szerkezetének előrejelzése öt- és tízéves távra. Ezúttal a fejlesztés közgazdasági modelleken és olyan egyéni adatokon nyugszik, amelyeket itt ismertettünk.

## KORMÁNYZATI ADMINISZTRÁCIÓT TÁMOGATÓ EGYÉNI ADATBÁZISOK

A foglalkoztatáspolitiká, azon belül is a Foglalkoztatási Hivatal belső információs bázisát (a Bértarifa-felvétel kivételével) kezdetben a munkanélküliekkel kapcsolatos regisztrációs tevékenységből, valamint a munkanélküli-segélyek adminisztrációjából származó információk alkották, amelyeket a megyei/regiónális munkaügyi központokban és a Foglalkoztatási Hivatalban összegezték. Ezek az adatok a regisztrált munkanélküliek mindazon jellemzőit bemutatták, amelyeket elemi statisztikai módszerekkel az aggregálásnak ezen lépcsőin át be lehet mutatni.

*Ad hoc adatgyűjtések és kiegészítő felvételek.* A Foglalkoztatási Hivatalban használt aggregált adatok mögött minden esetben egyéni adatok álltak, amelyeket a munkanélküli-járadékok kifizetésének adminisztrációjához egyéni és napi szinten gyűjtöttek. Ezeknek az elemi adatoknak a rutinszerű és országos szintű egybefésülése és felhasználása hosszú időn keresztül nagy nehézségbe ütközött, aminek egyik oka a nyilvántartás igen heterogén számítástechnikai háttere volt. Ennek ellenére a nehézséget sikerült több ízben legyőzni, amiről tudományos kutatások eredményei (például Galasi–Nagy 1999) és néhány hatásvizsgálat is tanúskodik.

*Integrált Informatikai Rendszer.* A kirendeltségeknél egyedileg megtalálható, a regisztrált álláskeresőkre vonatkozó adatokat országos szinten a 2000-es évek végére az Integrált Informatikai Rendszer (IIR) egyesíti. Az IIR fejlesztése a PHARE program keretében kezdődött, majd a HEFOP 1.2. keretében megvalósult az ügyintézés és a fejlesztéseket-elemzéseket egyaránt támogató, egységes, integrált informatikai rendszer. A rendszer rögzíti az ügyfeleknek az ügyintézéshez szükséges adatait, és elvileg lehetővé teszi a regisztrált munkanélküliek intézményen belüli követését, ezzel megteremti a regisztrált munkanélküliekre vonatkoztatható kontrollcsoportos programértékelés feltételeit. A HEFOP 1.2. modernizációs program foglalkoztatási hatásainak azonosítására készült (Cseres-Gergely–Scharle 2010), valamint a szolgálat munkaerő-közvetítő tevékenységét és munkaerő-piaci szolgáltatásait elemző kutatás (Berde 2010) már részben kihasználta az IIR lehetőségeit.

*Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis (EMMA).* A munkavállalókkal kapcsolatos információk központi nyilvántartását célzó egységes informatikai rendszer 2003-ban kezdte meg működését. A fejlesztési koncepcióhoz tartozott az adatbázis összekapcsolása más adminisztratív adatbázisokkal, ami azonban nem történt meg. Elvileg az adatbázis lehetővé tenné a különféle munkaerő-piaci eszközök értékelését, amivel megvalósulna a foglalkoztatáspolitiká információs rendszerének teljes megújítása. 2007. január elsejétől azonban az EMMA az APEH (jelenleg: NAV) fennhatósága alá került, munkaerő-piaci információkat a Foglalkoztatási Hivatal a továbbiakban csak korlátozottan tud kinyerni az adatbázisból.

*Egyéb adminisztratív adatbázisok.* Ahogy a KSH háztartási költségvetési felvétele fontos kiegészítő információkkal szolgál a KSH MEF és az FH Bértarifa-felvétel adatai mellett, a foglalkoztatáspolitiká számára elvileg hasonlóképpen fontos információt szolgáltathatnak az államigazgatás egyéb adatbázisai. Noha az EMMA eredeti formájában nem valósult meg, és célját nem látja el, a döntés-előkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségéről szóló



2007. évi CI. törvény lehetővé teszi, hogy kormányzati döntés-előkészítés céljára a kormányzat bármely adminisztratív adatbázis anonimizálását kérje, és az adatokat (pontosabban: azok legfeljebb 50 százalékos mintáját) elemzésre felhasználja. Ebben az értelemben 2007 óta a foglalkoztatáspolitikai rendelkezésére állnak olyan nagyméretű, a lakosság egészére kiterjedő adatbázisok, mint például a NAV személyi jövedelemadó és társasági adóra, az ONYF nyugdíj-megállapításra és -folyósításra, az OEP egészségügyi szolgáltatások igénybevételére vonatkozó adatbázisai. Ezek anonimizálva is rendkívül értékes információval szolgálhatnak a foglalkoztatás és a keresetek, valamint az egészségi állapot, a nyugdíjigénylés, a munkatörténet kapcsolatáról. Ezek az adatok nemcsak nagyszámú egyedről szolgáltatnak információt, de ezt időben folytonosan teszik, így a viselkedés dinamikája is vizsgálható. Fontos korlátjuk azonban – a jelentősen kisebb mintával dolgozó lakossági adatfelvételekhez képest –, hogy jellegüknél fogva csak a bejelentett foglalkoztatást mutatják meg.

*Kapcsolt ad hoc adatbázisok.* A 2007. évi CI. törvény az egyes adatbázisok anonimizálásán túl azt is lehetővé teszi, hogy az egyes adatbázisokat egy speciális titkosításban használt technológiával kapcsolják össze. Az ilyen, összetett információt tartalmazó adatbázisok az egyediek legtöbb előnyével rendelkeznek, de információtartalmuk annál jóval nagyobb. Ez a lehetőség az EMMA fejlesztésének megállását részben korrigálja: az adott időszakra vonatkozó információtartalom tekintetében az így összeállítható adatbázis nem sokban marad el attól, amire az EMMA szolgált volna. Mivel azonban adatvédelmi okoknál fogva az adatok mintavételezését, összekapcsolását és anonimizálását minden időszakban meg kell ismételni, az így összeállítható adatbázist rendkívül nehézkes tisztítani. Ennek az egyik következménye az, hogy a végzett számítások az elérhető optimumnál kevésbé pontosak.

Az anonimizált kapcsolással végezhető elemzések fontos példája az aktív eszköz monitoringjának 2009. évi reformja (lásd Tajti é. n.). A csendes, de annál nagyobb jelentőségű átalakulás lényegében a fentiekben leírt technika alkalmazása, amelynek során a Foglalkoztatási Hivatal az APEH/NAV járulékfizetési adatait a munkanélküli-regiszter adataival évente összekapcsolja. Ez az adatbázis lehetővé teszi, hogy a regisztrált munkanélküliek munkatörténete, támogatásai és a támogatás utáni munkapiaci sikerességét vizsgálja az elemző. A Foglalkoztatási Hivatal jelenleg az adatokat csak monitoring keretében használja, hogy minden program résztvevőit (tehát a bértámogatások valamely fajtájában résztvevőket is) kövesse, és a korábbinál későbbi, a támogatásból való kilépés utáni 6. hónapban gyűjtsön róla információt. Noha nem használja ki az adatbázisban rejlő lehetőséget (például nem alkalmaz kontrollcsoportot), nagy előrelépés a korábbi megoldáshoz képest. A megoldás fontos korlátja az, ami minden adminisztratív adatbázisra jellemző: csak a bejelentett foglalkoztatásra van tekintettel. Mivel foglalkoztatáspolitikai szempontból minden más foglalkoztatásba lépés is kedvező, ha nem is a legjobb kimenetnek tekinthető, a nyilvántartásokban meg nem található személyeket továbbra is kérdőívekkel keresik meg.

## AGGREGÁLT ADATOK

A mikroadatok használatához, de még az ilyen adatokkal készült elemzések értelmezéséhez is meglehetősen nagy szakmai felkészültségre van szükség, ami nem mindenkinek áll rendelkezésére. Részben ezért, részben mert bizonyos határok között a szigorú módszertan alkalmazása nélkül készült elemzések is hasznosak (például a részletes elemzés szükségességének megállapítására), ilyen elemzéseket széles körben – így Magyarországon is – szokás készíteni. Ezek az elemzések a legtöbbször aggregált adatokra támaszkodva készülnek.

Bár az aggregált adatok definíció szerint mikroadatokból keletkeznek, két okból is fontos őket külön tárgyalni. Részben műszaki, részben képzettségi okoknál fogva az aggregált adat az, amivel a vizsgált korszak szakpolitikai döntés-előkészítésért felelős tisztségviselőinek túlnyomó többsége automatikusan számol. Mivel a közép- és felső vezetők jelentős része maga nem rendelkezik kutatói végzettséggel, az ilyen eszközökben rejlő lehetőségekre (és talán: korlátokra) nincs megfelelő rálátása. Emellett olyan időszakban szocializálódott, amikor a mikroadatok elemzése a számítástechnikai eszközök kapacitása miatt a napi munkában lényegében lehetetlen volt. E két oknál fogva a vizsgált időszakban alapvetően az aggregált adatok voltak azok, amelyek a napi munka támogatásában segítséget nyújtottak.

Mivel az aggregált adatok főként egyéni szintű, eredendően nem anonimizált adatokból készülnek, azok aggregálását az adatgazdák végezték, végezhették (adatkezelésre főszabály szerint őket hatalmazza fel jogszabály). Bár nem anonimizált adatok átadására a statisztikai szolgálaton belül volt lehetőség, arra rendszeresen nem került sor. A rendszeresen gyártott adatsorok tartalmát ezért főként az adatgazda munkatársainak lehetőségei, az esetileg kért adatokét pedig az adatkérő határozta meg. A foglalkoztatáspolitikai két legfontosabb adatgazdája, a KSH és az FH, belső felhasználásra és külső megrendelésre is rendszeresen előállít adatsorokat, ezeket azonban a szakárca nem prezentálja együttesen, saját termékeként.

A Foglalkoztatási Hivatal honlapján elég sok **statisztikai adat** vár az elemzőre vagy szakpolitika-alkotóra. Megtalálhatók, egyebek mellett, a munkaerőpiaci helyzetről készített havi gyorsjelentések, a regisztrált munkanélküliek számát és összetételét bemutató havi részletes adatok, éves adatok, valamint a Foglalkoztatási Hivatal nyilvántartásaiból származó fontosabb adatok idősorai, amelyekben országos és megyei/regionális bontásban tanulmányozhatók a nyilvántartott álláskereső (munkanélküliek), a passzív ellátásban részesülők és a bejelentett álláshelyek fontosabb jellemzői.

Az aggregált adatok speciális csoportját jelentik azok, amelyek mikroadatokat használnak, viselkedési modellekhez kapcsolódnak, mégis viszonylag rutinszerűen számíthatók. Ilyen mutatószámra példa egyfelől a gazdaság szereplőinek viselkedését jellemző paraméterek, mint amilyen a munkakereslet rugalmassága vagy az iskolázottság megtérülési rátája, vagy például a munkapiaci állapotok közötti áramlások mutatói. Ilyen mutatószámok kialakítására és közreadására tett kísérletet az MTA Közgazdaságtudományi Intézete az úgynevezett **Finomelemzés-adatbázis**. Idesorolhatók a területi, vagy más, releváns szempont szerint aggregált adatok is, például az MTA KTI által fejlesztett

**Erőforrástérkép.** Noha célját és szerkezetét tekintve mindkét példa a kormányzati munka eszköze lehetne, hasznosulásukról nincs információnk.

## ELEMZÉSEK ÉS HATÁSVIZSGÁLATOK

A munkaügyi kormányzat az elemzések készítését fő szabály szerint házon belül oldotta meg vagy saját erőből és kis kapacitással, vagy alárendelt háttérintézmények nagyobb kapacitását kihasználva.

A házon belül készülő számítások mellett más műhelyekben, egyetemeken, független kutatóintézetekben és magánvállalkozásokban is készültek elemzések, részben a szakpolitika megrendelésére és támogatásával, részben ezek nélkül. Ugyanakkor az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) rendszeresen finanszíroz munkaügyi témájú kutatásokat. A széttagoltság eredményeként a szakpolitikai szempontból releváns elemzéseknek és kutatásoknak az időszak nagy többségében nem volt átfogó, a meghirdetett célokhoz kapcsolódó központi gyűjtőhelye, ami a 2000-es években egy megfelelő internetes oldalt jelenthetne.<sup>6</sup>

A fejlettebb országok példájához hasonló törekvést mutat a Munkaügyi Kutatások Információs Rendszere (Mukutir) néven 2007 és 2012 között működő rendszer, ami az OFA és a Foglalkoztatási Hivatal programjaiból finanszírozott, a munkaügyi témákban folyó kutatások tárháza is. A honlapról több száz tanulmány letölthető volt; némi korszerűsítés és megfelelő marketing mellett az oldal központi jelentőségű lehetett volna a döntéshozók tájékoztatásában – 2012-ben azonban megszűnt.<sup>7</sup> Hasonló, de céljait szélesebben meghatározó lap a **Szociális Partnerek Integrált Tudásbázisa**, amelyet a TÁMOP 2.5.2 keretében hoztak létre. Noha ez az oldal még létezik, információtartalma meg sem közelíti a Mukutirét, és utolsó frissítése 2010-ben volt.

Ahogy a napi munkában az aggregált, és így elemzésre csak korlátozottan alkalmas adatok játszották és játsszák ma is a fő szerepet, az elemzések között is legtöbbször olyanokat találunk, amelyek egyszerű adatokat (jellemzően idősorokat vagy egydimenziós, területi vagy társadalmon belüli megoszlásokat) vizsgálnak egyszerű eszközökkel (főként grafikonok és táblázatok elemzésével). Jó példa erre az aktív eszközök működését ismertető, évről évre elkészülő kiadvány, amely külső és belső felhasználók számára is elérhető az ÁFSZ honlapjáról. Ahogy arra már a fejezet elején utaltunk, ezek a vizsgálatok a beavatkozások valódi hatásának mérésére vagy oksági elemzése nem alkalmasak. Vitathatatlan erényük azonban az, hogy gyorsan lefolytathatók, és képesek rámutatni azokra a területekre, amelyek mélyebb, a hatásmechanizmusokat is feltáró elemzést, esetleg megalapozó kutatás igényelnek.

Az elemzések készítésében ugyanakkor sajátos munkamegosztás figyelhető meg az államigazgatás szervei, illetve háttérintézményei és más műhelyek, például egyetemek és kutatóintézetek között, amelyben az egyszerű elemzéseket szinte kivétel nélkül a kormányzati és háttérintézmények készítették, a többi szereplő pedig az elemzések és kutatások teljes skáláján megtalálható volt. Hacsak nincs napi szintű és rendkívül olajozott kapcsolat az elemzések megrendelői és külső szállítói között, ez a helyzet nem optimális. A kormányzati döntés-előkészítés és támogatás során rendszeresen adódik ugyanis olyan helyzet, amikor egy beavatkozás várható sikerességét mikroszimulációs

6 Ilyen oldal például Nagy-Britanniában a Department for Work and Pensions (munka- és nyugdíjügyi minisztérium) honlapján a kutatásokat, elemzéseket és statisztikai adatokat közreadó **weboldal**. Itt az olvasó a **szakpolitikai program** mellett közvetlenül találja meg a kutatási eredményeket. Ez az elrendezés biztosítja, hogy az érdeklődő világosan lássa a szakpolitika céljait és azt az információs bázist, amire a meghozott döntések alapulnak.

7 Az OFA által finanszírozott kutatások összefoglalói egyelőre megtalálhatók az **OFA honlapján**, a TÁMOP programokban született munkák pedig az **FH kutatási portálján**.

módszerekkel vagy fejlett – mikroadatokat használó, viselkedési hatásokat figyelembe vevő és tényellentétes helyzetet vizsgáló – becslési eljárásokkal kell feltárni.

Tudomásunk szerint a fejlett módszerek rendszeres használatára a munkaügyi kormányzatban nincs példa. Ezzel együtt időről időre készülnek – elsősorban az ÁFSZ statisztikai főosztályán – olyan, a regisztrált munkanélküliekre és a foglalkoztatottak bérére vonatkozó számítások, amelyek kormányzati beavatkozásokat vizsgálnak. Tudunk ilyenekről a minimálbér-emelés időszakából, a különféle közmunkaprogramok bevezetését megelőző helyzetről, illetve a munkanélküli-ellátások változásainak környékéről. Kiegészítő adatok (például a MEF) és a fejlett módszereket használó szakember hiányában ugyanakkor nem készültek (igény esetén sem készülhettek volna) korszerű módszereket alkalmazó elemzések, kutatások, így az egyszerűbb elemzések eredményeinek hihetősége nagyban függ a vizsgált probléma természetétől.

Mikroszimuláció használatára jó példa a Pénzügyminisztérium közgazdasági kutatóosztályának fejlesztése, amelyet az osztály munkatársainak közreműködésével 2005-től a Tárki dolgozott ki. Ezt a későbbiekben az osztály saját munkája során rendszeresen használta foglalkoztatáspolitikai kérdések vizsgálatára. Működött olyan informális tárcaközi klub is, amely a mikroszimulációs szoftver használatára koncentrált, és szerveztek formális tanfolyamokat is. Az osztály megkísérelte a szoftver használatába a Szociális és Munkaügyi Minisztérium munkatársait is bevonni, a siker azonban itt mérsékelt maradt. A fejlesztő munka a 2008 végén felállított Költségvetési Tanács Titkárságán, majd ennek feloszlata után a Magyar Nemzeti Bankban folytatódott, ahol elsőként éppen az adó- és transzferrendszer átalakításának munkapiaci hatásait vizsgálták Benczúr és szerzőtársai (2011).

Az eddigiekből következik, hogy hatásbecslések és hatásvizsgálatok nélkül tényalapú szakpolitika-alkotás nem képzelhető el. A jogalkotásban hatásvizsgálatok lefolytatása 2006 óta főszabály szerint kötelező: csak ilyen vizsgálat után lehet például törvényjavaslatot benyújtani. A hatásvizsgálat természetére nézve közérthető dokumentumok, lefolytatásának bevett módjára nézve pedig módszertani útmutató áll rendelkezésre (lásd például Kovácsy–Orbán 2004, IM 2006), hatásvizsgálatok esetében pedig O’Leary (1998) munkája is forgatható kézikönyvként. A hatásbecslés és a hatásvizsgálat közötti különbség jelentős. Mi hatásbecslésnek az olyan vizsgálatokat nevezzük, amelyek igazoltan valószínűsítik meg azt az értékelési elvet, hogy a megfigyelt eredményeket tényellentétes helyzettel kell összevetni. Hatásvizsgálatnak azokat a vizsgálatokat tekintjük, amelyek nem feltétlenül valószínűsítanak meg ilyen mérést, de egy beavatkozás hatásáról részletes, alapos információval szolgálnak. Az előbbi információ elengedhetetlen a programok hatásának megállapításához, az utóbbi pedig igen hasznos akkor, ha szeretnénk a kapott hatást értelmezni, vagy úgy megváltoztatni a programot, hogy hatásossága javuljon.

A lehetőség és a kényszer ellenére tudomásunk szerint a döntések előkészítésében a hatásvizsgálat nem tudott teret nyerni és ez a szakpolitika megvalósításának körülményeit ismerve nem is meglepő – erről részletesen a [2. rész 1. fejezete](#) szól. Ismét tanulhatunk az aktív eszközök példájából. Ha a szakpolitika megbízik abban, hogy a hatásbecslés és hatásvizsgálat által szolgáltatott

információ hasznos és hihető, akkor az eredmények alapján például az aktív eszközök forrásallokációjának azonnali felülvizsgálatát rendeli el, mert világos számára, hogy az aktuális helyzet pazarló, nem hatékony, ráadásul elérhető a célnak megfelelő alternatíva. Ahol a hatás negatív, még felülvizsgálatra sincs szükség a döntéshez. Ha a szakpolitika elfogadja, hogy a módszer jó, de az eredményeket nem hiszi el, akkor további részletes kutatásokat, esetleg pótlólagos adatfelvételeket rendel meg. Egyik sem történt meg. A vizsgálatokat néhány kutató saját érdeklődését követve, néhány súlytalanul kezelt projekt mellékszálaként folytatta, de kiegészítő adatfelvétel nélkül és ezért szükségképpen korlátozott körülmények között.

Később készültek hatásvizsgálatok, amelyek több hasznos részletre fényt derítettek (például arra, hogy a bértámogatások esetében sokan már ismert munkavállalókat finanszíroztattak meg a támogatással, lásd Frey 2011) de hatásbecslések, amelyek segítségével az eszközök átszervezéséről, átalakításáról dönteni lehetett volna, nem. Az interjúk során kiderült, hogy mindez nem a véletlen műve volt. A szakpolitikának bevallottan nem volt célja az, hogy visszacsatolást biztosítson az eszközök működéséről, éppen ellenkezőleg: büszke volt arra, hogy csak „tükröt tartott” a döntést meghozók elé.

Míg a kormányzat központi részében nem, távolabbi intézményeiben és a kormányzaton kívül készültek a mindenkori szakmai színvonalnak megfelelő hatásvizsgálatok. Az aktív munkaerő-piaci programok hatáselemzésére először 1992–1993-ban került sor, amikor három program, a munkaerő-piaci képzés, a vállalkozásindítási támogatás és a közhasznú munka résztvevőinek munkaerő-piaci helyzetét hasonlították egy aktív munkaerő-piaci programban részt nem vett kontrollcsoporthoz (Godfrey és szerzőtársai 1993). Hasonló követéses felmérést végzett a Foglalkoztatási Hivatal 1997-ben, amelynek keretében négy aktív eszköz résztvevőit és egy kontrollcsoportot vizsgáltak: a legfontosabb becslési eredményeket az **5. rész 2. fejezete** ismerteti. Később a HEFOP 1.2. keretében történtek kísérletek hatásvizsgálatok végzésére, de végül is Cseres-Gergely–Scharle (2010) az egyetlen megvalósult kutatás, amelyben kirendeltségi szinten különbségek különbsége (*difference in differences, DiD*) módszerrel megvizsgálták a HEFOP 1.2. program hatását a programban részt vett és a programból kimaradt kirendeltségekre definiált átlagos állásba lépési esélyek összevetése révén.<sup>8</sup> Végül, fontos kivétel Csoba–NAGY (2011) az aktív eszközöket vizsgáló kontrollcsoportos, többváltozós értékelése is.

Az előbbieken tárgyalt hatásvizsgálatok szinte kivétel nélkül valamely kormányzati szereplő megbízásából készültek, céljuk a megrendelésben foglalt kérdések megválaszolása volt. Az ilyen természetű munkák sokszor inspirálnak önálló tudományos műveket, de azok önállóan is születnek, mégpedig szép számban. Noha ezekben sokszor nem szakpolitikai beavatkozások hatásáról van szó, a munkapiaci szereplők magatartásának bizonyos részletei megismerhetők belőlük, ami hasznos lehet a szakpolitika számára is. Az önálló kutatások legtöbbször kutatómunka vagy nemzetközi együttműködés keretében készültek és készülnek, de megrendelőik között találjuk az Országos Foglalkoztatási Alapítványt, a Foglalkoztatási Hivatalt vagy a mindenkori szakminisztériumot is.

8 A jelenleg futó TÁMOP-programokban is vannak magukat értékelő kutatásoknak nevező tanulmányok, ezek azonban a potenciális kimenetek (*potential outcome*) modellje értelmében nem tekinthetők hatásbecslésnek. Bíró és szerzőtársai (2010) munkája például a TÁMOP 2.3.2. keretében készült, s címe szerint az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök munkaerő-piaci mutatókra gyakorolt hatását elemzi. A szerzők azonban jogászok, így vizsgálatuk alapvetően jogszabályok értelmezésén alapul (bár felhasználnak leíró jellegű szociológiai munkákat, és idézik a magyar munkagazdászok publikált írásait is).

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Összességében megállapíthatjuk, hogy a szakpolitika-alkotás információs bázisa az adott időszakban jelentősen javult, az információk e célú felhasználása azonban, úgy tűnik, kevésbé sikeres. Ennek lehetséges okai között elsődlegesen a szakminisztérium stratégiai tevékenységének körvonalazatlansága és a megfelelő kutatói-elemzői kapacitás nehezen magyarázható szűkössége említhető meg. Ami a Foglalkoztatási Hivatalt illeti, a szakpolitika-alkotás jórészt kívül esik a hatáskörén, az állami szervezetek közötti szereposztás szerint feladata a foglalkoztatáspolitikai gyakorlati megvalósítása. Ez természetesen nem zárja ki az információs rendszerek további fejlesztését, valamint a hatábecslési tevékenység feltételeinek megteremtését. A foglalkoztatási szolgálat szervezete nem rendelkezik megfelelő kutatói-elemzői kapacitással sem önálló kutatási egység formájában, sem pedig olyan, a korszerű ökonometriai eszközök és munkagazdaságtan ismeretével felvértezett közgazdász munkatárs személyében, aki a statisztikai osztály munkáját erősítené. Tehát házon belül nem áll rendelkezésére olyan elemzői kapacitás, amelyre a nemzetközi gyakorlatok hazai adaptálását, az adaptálás sikerességének ellenőrzését és a feltárt elmaradásokat kiküszöbölő korrekciók megtervezését rábízhatná (Cseres-Gergely–Scharle 2010).

Az információs bázisok szakpolitikai felhasználásának aktuális állapota némiképpen meglepő, mert egyébként a munkaügyi kormányzat igyekszik követni a nemzetközi – elsősorban európai uniós – jó gyakorlatokat. Az elmúlt években az Európai Unióban és az egyes tagállamokban is erőteljes hangsúlyváltás történt mind a programhatások mérése, mind pedig a szakpolitikai programok eredményességének/költséghatékonyságának elemzése irányában. Javaslatunk ennek alapján az lehet, hogy ha a kormányzat a szakpolitikát tényekre alapozva kívánja alakítani, akkor hozza létre és tartósan működtesse a fentiekben hiányolt kapacitásokat. Tudomásunk szerint az ÁFSZ modernizációjának következő lépésében tervezi elemző kapacitásának a fentiekkel összhangban levő fejlesztését, aminek első lépései a Munkaügyi Hivatal létrehozásával megtörténtek ugyan, de anyagilag igen szűkös keretek között. Elvileg komoly előrelépés történt már 2011 januárjában, amikor a KSH korábbi elemző-kutató intézete az Ecostat átalakult és Kormányzati Hatásvizsgálati Központként kezdte újra működését. Az Ecostat missziója az ismertetett adatok felhasználása módszertanilag megalapozott hatásvizsgálatok készítése céljából, valamint az, hogy ilyen munkák elvégzésében az államigazgatás más intézményeinek is segítséget nyújtsanak. Ezen intézmények létezése és működése ellenére további fejlesztés szükséges, elsősorban annak érdekében, hogy a korábbi eszközök értékelése mind a hazai, mind az európai uniós forrásból finanszírozott fejlesztések esetében a beavatkozások fontos alapjává váljon, maguk az intézkedések pedig aktívan támogassák az ilyen munkához szükséges adatok keletkezését.

## IRODALOM

- BCE EET (2008): A HEFOP 1.2 intézkedés, „Az állami foglalkoztatási szolgálat fejlesztése” című program munkaerőpiac-politikai és emberierőforrás-fejlesztési szempontú értékelése. BCE Emberi erőforrások tanszék, Budapest.
- BENCZÚR PÉTER–KÁTAY GÁBOR–KISS ÁRON–REIZER BALÁZS–SZOBOSZLAI MIHÁLY (2011): *Az adó- és transzferrendszer változásainak elemzése viselkedési mikroszimulációs modell segítségével*. MNB Szemle, október, 15–27. o.
- BERDE ÉVA (2010): *Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt*. Készült a TÁMOP 1.3.1 program keretében. Budapest, 2010. július
- BÍRÓ NOÉMI–NÁDAS GYÖRGY–PRUGBERGER TAMÁS–RAB HENRIETT–SIPKA PÉTER (2010) Az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök alakulása, hatásuk a munkaerő-piaci mutatókra. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, CARD, D.–KLUVE, J.–WEBER, A. (2010): *Active labor market policy evaluations: A meta-analysis*. NBER Working Paper, No. 16173.
- CORDEN, A.–NICE, K.–SAINSBURY, R. (2005): Incapacity benefit reforms pilot. Findings from a longitudinal panel of clients. Research Report, No. 259.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2010): *Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjának értékelése*. Budapest Intézet–IFUA Horváth&Partners, Budapest, 2010. július 5.
- CSOBA JUDIT–NAGY ZITA ÉVA (2011): *A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata*. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*, 2011. Közelkép. Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálata. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 112–144. o.
- DĘBOWSKI, H.–GAŚKA, J.–LIS, M.–MAGDA, I.–POGORZELSKI, K.–SOBIECH, I. (2010): *Evaluation of the impact of interventions co-financed by the European Social Fund on human resources improvement in Poland*. Instytut Badań Strukturalnych Reytech.
- FREY MÁRIA (2011): *Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004–2009 közötti időszakban*. Készült a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából, a TÁMOP 1.3.1 A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként c. kutatási program
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (1999): *Outflows from insured unemployment in Hungary, 1992–1996*. Budapest Working Papers on the Labour Market. BWP. 1999/3.
- GODFREY, M.–LÁZÁR GY.–O’LEARY, C. (1993): Report on a survey of unemployment and active labour market programmes in Hungary. ILO Japan Project, Budapest.
- IM (2006): *8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról*.
- KÉZDI GÁBOR (1998): *Az önbevalláson alapuló kereseti adatok érvényessége*. Közgazdasági Szemle, 45. évf. 11. sz. 1035–1042. o.
- KÉZDI GÁBOR (2004): *Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései*. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP, 2004/2.

---

KOVÁCSY ZSOMBOR–ORBÁN KRISZTIÁN (2004): A szabályozás hatásvizsgálata. Módszertani útmutató. BM Közigazgatásszervezési és Közzolgálati Hivatala, Budapest.

KSH (1997): **A háztartás és a család fogalma**. Statisztikai Módszertani Füzetek, 37. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

KSH (2006): **A munkaerő-felmérés módszertana**. Statisztikai Módszertani Füzetek, 46. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

MUNKAERŐ-PIACI KUTATÁSOK (2008): **Munkaerő-piaci kutatások**. Készült a HEFOP 1.2 Intézkedés „Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése” címmel „Szolgáltatásfejlesztés, Stratégiai Tervezés, Kutatás” komponensben. Budapest.

MÜM (1996): Munkaerő-kereslet és -kínálat, 1995–2010, I. és II. Munkaügyi Minisztérium–Világbank, Emberi Erőforrás Fejlesztési Program. Budapest.

NAGY GYULA (2006a) Javaslat a HEFOP 1.2 intézkedés indikátorainak további elemzésére. BCE Emberi erőforrások tanszék. Budapest, kézirat.

NAGY GYULA (2006b): Javaslatok a Monitoringrendszer továbbfejlesztésére. BCE Emberi erőforrások tanszék, Budapest, kézirat.

O’LEARY, C. J. (1998): **Evaluating the effectiveness of active labor programs in Hungary**. Technical Report, No. 98-013. W. E. Upjohn Institute for Employment Research. Kalamazoo, Michigan.

SCHARLE ÁGOTA (2007): A tényeken alapuló szakpolitika működése egy foglalkoztatást ösztönző program példáján. Megjelent: *Fazekas Károly–Cseres-Gergely Zsombor–Scharle Ágota* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök, 2007. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Intézet– Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 118–127. o. <http://econ.core.hu/file/download//MTO7kozel.pdf>

TAJTI JÓZSEF (é.n.): **2010. I. félévben befejezett főbb aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságának vizsgálata**. Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal, Budapest

TÁRKI (2010): **Tárki háztartásvizsgálatok**. Tárki honlapja.