

5. A KERESLET ÉS KÍNÁLAT ÖSSZEEGYEZTETÉSE

5.2. AKTÍV MUNKAERŐ-PIACI ESZKÖZÖK

GALASI PÉTER – NAGY GYULA

Az aktív eszközök (átképzés, munkaerő-piaci képzés) fogalmának kialakulása a segélyek munkanélküliség kezelésében játszott szerepének háttérbe szorulásával párhuzamosan ment végbe. Mindazokat a szakpolitikai eszközöket jelentheti, amelyek a munkanélküliek munkaerőpiacra történő gyorsabb visszavezetését szolgálják. A fogalom a nyolcvanas évek óta erőteljes átalakuláson ment keresztül. A nyolcvanas évek végéig az aktív eszközök alapvetően kétfélek: kínálati és keresleti oldalon ható eszközök. Kínálati oldalon a legfontosabbak a munkavégző képesség erodálódásának megakadályozását (közmunka), javítását (oktatás, képzés), a munkavállalási költségek csökkentését (közlekedési hozzájárulások) szolgáló eszközök. Keresleti oldalról pedig a különféle intézkedések a foglalkoztatási költségek csökkentését célozzák. A kilencvenes évektől aktív eszközként kezdik értelmezni a munkaközvetítő tevékenységet és az ehhez kapcsolódó szolgáltatásokat, a munkakeresést ösztönző segélyfolyósítási eljárásokat, valamint a tanácsadást és az ellenőrzést-szankcionálást is. Ezeket az intézkedéseket az irodalom a tanácsadás és ellenőrzés (*counselling and monitoring*) címszó alatt tárgyalja (erről lásd a kötet **6. rész 1. fejezetét**).

Kézdi (2011a) csoportosítása szerint az aktív munkaerő-piaci eszközök főbb típusai a következők: a munkakeresést segítő tanácsadás és informálás, közfoglalkoztatás, foglalkoztatás-támogatási programok (munkaadók támogatása célszemélyek foglalkoztatása esetén, önfoglalkoztatás támogatása), képzési programok és komplex, általában kisméretű programok, amelyek a többi programtípus elemeit esetleg más elemekkel kombinálva kínálnak szolgáltatásokat egy jól meghatározott célcsoport számára.

A hazai eszköztár nem egységes keretek között működött az elmúlt húsz évben: a munkaügyi szervezet, a szaktárca mellett más tárcák és az uniós fejlesztési intézmények is indítottak foglalkoztatási célú programokat, amelyek finanszírozása is többféle forrásból történt. Ettől nem függetlenül, az eszközök működéséről és eredményességéről nem állnak rendelkezésre összevethető hosszú idősoros adatok. Ebben a fejezetben elsősorban a legjobban dokumentált eszközökről: a munkaügyi szervezet által a foglalkoztatási törvény (Flt.) keretében működtetett programokról lesz szó.¹

¹ Az eszköztár és az Flt. keretein kívül működtetett nagyobb programok (Támop-programok, Start-kártya, megváltozott munkaképességű emberek támogatásai stb.) ez idáig legteljesebb áttekintését adja Frey (2010).

AZ AKTÍV ESZKÖZÖK HATÁSMECHANIZMUSA

A szóban forgó eszközök részben a foglalkoztatási és a munkavállalási költségek csökkentésén, részben közvetlen munkahelyteremtésen keresztül járulhatnak hozzá a potenciális munkavállalók és a munkahelyek gyorsabb egymásra találásához, illetve az egyének munkavégző képességének megőrzéséhez. A képzések egyfelől javíthatják az egyén készségeit (növelhetik emberi tőkéjüket), másfelől a készségeket összhangba hozhatják a keresleti oldalon megjelenő munkahelyi követelményekkel.

Az eszközök hatásmechanizmusa többféle elméleti modellel is leírható. A munkanélküliséggel foglalkozó kutatások az eszközök elemzésekor általában a keresési vagy a keresési/illeszkedési (más néven: keresési-egyensúlyi) modellekre támaszkodnak (Diamond 1982, Kiefer–Neumann 1989, Mortensen 1986, Pissarides 1990). Ezekben a modellekben azonban elsősorban a passzív eszközök (jövedelemplótló támogatások), valamint azok az eszközök kezelhetők jól, amelyek növelik a keresési erőfeszítést, illetve az állástalálás valószínűségét (ilyenek például az álláshelyekre közvetítés, az ellenőrzés és a szankciók). A közvetlen munkahelyteremtés (a közmunka különféleképpen elnevezett válfajai), valamint a bértámogatás vagy a munkanélküli felvételekor a munkáltatónak nyújtott járulékfizetési kedvezmények nem jól illeszkednek ebbe a modellezési keretbe.

Az előbbi esetben valójában nincs elméleti modellünk, a program hatásossága kizárólag empirikus kérdés. Az utóbbiaknál egyszerű munkakeresleti modellekkel dolgozhatunk, amelyekben a foglalkoztatási költség csökkenése létszámemelkedéshez vezet, azaz a munkáltató a támogatás/kedvezmény nélküli állapothoz képest több (korábban munkanélküli) munkavállalót vesz fel. Az elméleti hatás azért nem egyértelmű, mert ilyenkor bizonyos ellenérőkkel is számolni kell: felléphet kiszorítási hatás (az adott eszközben részt vevők kiszorítják a többi álláskeresőt), helyettesítési hatás (az adott egyén felvétele miatt korábban foglalkoztatott munkavállalót elbocsátanak) és holtteher-vesztés (az adott munkahely az adott eszköz nélkül is létre jött volna) is. Ha az eszköz a munkavállalási költségeket csökkenti (például egy korábban munkanélküli egyén közlekedési hozzájárulást kap bizonyos ideig), akkor egy olyan egyszerű munkakínálati modellben vagyunk, ahol a munkavállalás pénzbeli költségének csökkentése (adott béránlat mellett) egyértelműen emeli az egyén munkakínálatát.

A képzések hatása egyszerű emberitőke-modellekkel írható le. Az egyén tanulás révén gyarapítja emberi tőkéjét (tudástőkéjét), aminek két következménye lesz. Egyfelől növeli az egyén (várható) bérét, másfelől a kereslethez jobban illeszkedő tudástőke gyorsítja az elhelyezkedését, azaz – *ceteris paribus* – rövidebb munkanélküliségi időtartamokat is eredményez. A gyakorlatban az átképzés jelentős negatív mellékkövetkezményekkel járhat (holtteher-vesztés, kiszorítási és helyettesítési hatás), ami a programok célzásának javításával mérsékelhető.

NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK

Az, hogy a programok mennyiben járulnak hozzá a gyors munkapiaci alkalmazkodáshoz és ezáltal a nagyobb egyensúlyi foglalkoztatáshoz, empirikus kérdés, amit oksági hatásokat azonosítani képes empirikus becslési módszerekkel megkísérelhetünk mérni. Ma már számos ilyen igényvel készült nemzetközi kutatást ismerünk.² Egyes kutatásokban az átlagos nettó programhatást (*net program impact*) vagy az átlagos (medián) programhatás mértékét (*effect size*) is kiszámítják, ami lehetővé teszi a sikeresség egyértelmű számszerűsítését, és az egyes programok összehasonlítását.³ Az aktív eszközök hatásától ugyanakkor többnyire parciális és rövid távú hatásbecslések készültek, és a programhatásokra vonatkozó becslési eredmények vegyesek.⁴

A legújabb metaelemzések szerint a program típusa az, ami döntően meghatározza a programok eredményességét (Card és szerzőtársai 2010, Kluge 2006). A program típusán túlmenően nincsenek olyan tényezők (például a makroökonómiai környezet, a munkaerőpiac intézményi sajátosságai vagy a program időzítése), amelyek az egyes programok hatásosságát magyaráznák. Card és szerzőtársai (2010) eredményei szerint a tanácsadás és ellenőrzés illetve a bértámogatás eredményes, míg a közvetlen munkahelyteremtés a közszférában (közmunka) egyértelműen sikertelen programtípus. A képzési programok rendszerint jelentéktelen pozitív hatást gyakorolnak mind a foglalkoztatottságra, mind a keresetre, költséghatékonyságuk gyenge. A programok akkor eredményesebbek, ha a gazdaság általános növekedési kilátásai jók, ha kisméretűek és jól célzottak. Különösen gyengén teljesítenek a fiatalokat érintő és a tömeges elbocsátással összefüggő képzési programok. A munkahelyi és a foglalkoztatási szolgáltatásokkal kombinált képzések ugyanakkor többnyire az átlagosnál hatásosabbak. A fejlett országokban általában kicsi és pozitív programhatásokat mérnek a foglalkoztatásra, a hatások vegyesek a keresetekre nézve, az átmeneti országokban a hatások általában pozitívak.

Card és szerzőtársai (2010) arra is rámutat, hogy a programok hatásosságának mérésekor nagyon fontos a mérés időtávja. A képzések esetében például kimutatják, hogy a rövid távú (egy évvel a programból való kilépés után mért) hatások gyakran nem szignifikánsak vagy negatívak, míg a középtávú (két évvel a programból való kilépés után mért) programhatások szignifikánsak és pozitívak. Minél hosszabb idő telik el a programból való kilépés és a mérés között, annál több a sikeres program, azaz célszerű legalább három évvel a program befejezés után mérni a hatásokat.

Mint Betcherman és szerzőtársai (2004) rámutat: egy program hatékonyságához nem elegendő az elhelyezkedési esélyek javulása. Ez a javulás csak akkor hatékony, ha maga a program nem kerül többbe, mint a munkába állás hozama (az adóbefizetés vagy a megtakarított segély), ha e nélkül nem sikerült volna elhelyezkednie, és nincsenek, vagy a hozamoknál kisebbek a nem kívánt mellékhatások (például az úgynevezett kiszorítási hatás). A bér- és foglalkoztatási támogatások esetében például legtöbbször a holtteher-veszteség és a kiszorítási hatás miatt gyenge a hatékonyság: azaz nehezebb biztosítani, hogy ne olyan munkaadókhoz jusson a támogatás, akik e nélkül is bővítették volna létszámukat, illetve hogy a támogatott munkavállalók ne mások helyét

² Itt csak a mikroökonometriai szemléletű vizsgálódásokra, és csupán néhány összefoglaló tanulmányban néhány összegyűjtött empirikus eredményre térünk ki.

³ Például Card és szerzőtársai (2010), Fretwell és szerzőtársai (1999), O'Leary (1998), (2000), O'Leary és szerzőtársai (1998), (2001). Magyar nyelven a programok hatásvizsgálatainak módszertani problémáit Kézdi (2004) és (2011a) foglalja össze, míg Hudomiet–Kézdi (2008) áttekintést nyújt a külföldi tapasztalatokról. Kézdi (2011b) és Hudomiet–Kézdi (2011) a korábbi eredményeket is ismertetve a problémakör rövid összefoglalását nyújtja.

⁴ Az első, igen átfogó kutatás Dar és szerzőtársai (1999), majd az ennek eredményeit is felhasználó Betcherman és szerzőtársai (2004), Lehmann–Kluge (2008), valamint Hudomiet–Kézdi (2008) összefoglaló tanulmányai, továbbá Kluge (2006) és Card és szerzőtársai (2010) későbbi és egyéb programokat vizsgáló munkái általában egymásnak is ellentmondanak.

foglalják el új állásukban. Ezek a kockázatok fokozottan érvényesek a tartósan munkanélküliek programjaira. A gondos célzás enyhítheti, de nem küszöböli ki ezeket a negatív hatásokat, továbbá erőteljes ellenőrzés szükséges a programmal kapcsolatos visszaélések kiszűrésére.

AZ AKTÍV ESZKÖZÖKRE FORDÍTOTT KIADÁSOK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON

Az elmúlt két évtizedben Magyarországon is számos különböző típusú aktív munkaerő-piaci program működött, ezekről az [Adattár 6.1. táblázata](#) ad áttekintést. A programok nagy többségét a munkaügyi kirendeltségek működtetik, de a munkaügyi, a gazdasági, és a pénzügyi tárca, ezek intézményei, illetve az uniós fejlesztési intézmények is indítottak esetenként jelentős súlyú programokat. Az országosan bevezetett eszközök mellett az elmúlt húsz évben számos kisebb léptékű kísérleti program is indult, amelyek többsége sosem került be a hagyományos eszköztárba, de pályázati forrásokból mégis hosszú ideig működött.⁵

Az aktív eszközökre fordított kiadások az időszak elején a GDP 0,6 százaléka körül, később 0,4–0,5 százalék körül alakultak, ami nemzetközi összehasonlításban alacsonynak számít.⁶ Az [OECD adatok](#) szerint a 2004–2009 közötti időszakban az OECD-országok átlaga a 0,5–0,6 százalékos sávban mozgott, míg Dániában, Hollandiában és Svédországban meghaladta az 1 százalékot.

Az időszak elején a foglalkoztatáspolitikai kiadásokban a passzív ellátások voltak túlsúlyban, az aktív eszközökre szánt források aránya az 1990-es évek közepétől – nagyjából a gazdasági növekedés elindulásával együtt – kezdett emelkedni (*1. ábra*). Az időszak második felében a GDP-hez és az álláskeresőkhöz viszonyított mértékét tekintve lényegében változatlan volt az aktív eszközökre fordított kiadás.⁷

Az eszköztár hagyományos elemeit az 1991. évi foglalkoztatási törvény rögzítette, a források elosztását a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületére bízta.⁸ Az első tíz évben ebben alig történt változás, kivéve az 1990-es végén tett kisebb lépéseket, amelyek a keresletet élénkítő és mobilitást ösztönző új eszközöket vezettek be. Az ezredfordulón a források elosztását a központosítás igénye, az eszközökre szánt források belső arányait a munkakínálat ösztönzése motiválta. A 2004-es EU-csatlakozástól a válságig tartó időszakban a hagyományos eszköztár szerepe csökkenni látszik: a bővülő források nagyobb részét fordítják a keresletet ösztönző különféle adó- és járulékkedvezményekre, illetve személyre szabott szolgáltatásokra, amelyekbe fokozatosan igyekeznek bevonni az inaktív népességet is. Az időszak végén a globális válság, illetve a tartós munkanélküliség kezelése, ezen belül elsősorban a közfoglalkoztatás addig soha nem látott mértékű bővítése vált meghatározóvá.

Az átképzés súlya az elmúlt húsz évben kisebb ingadozásokkal, de csökkenő tendenciát mutat, míg a bértámogatások és a munkakeresletet ösztönző egyéb támogatások⁹ súlya fokozatosan növekszik. A munkaügyi szervezet által szervezett közhasznú foglalkoztatásra egészen 2009-ig nagyjából a források ötödét fordították, míg az önkormányzatok közcélú foglalkoztatására 2000 óta egyre többet, 2010-ben már a hazai foglalkoztatáspolitikai források közel felét költi a kormányzat.

5 A képzési intézményrendszer alakulásáról részletes áttekintést ad Pulay és szerzőtársai (2009), az Országos Foglalkoztatási Alap egyes programjairól lásd a [2. rész 4. fejezetét](#).

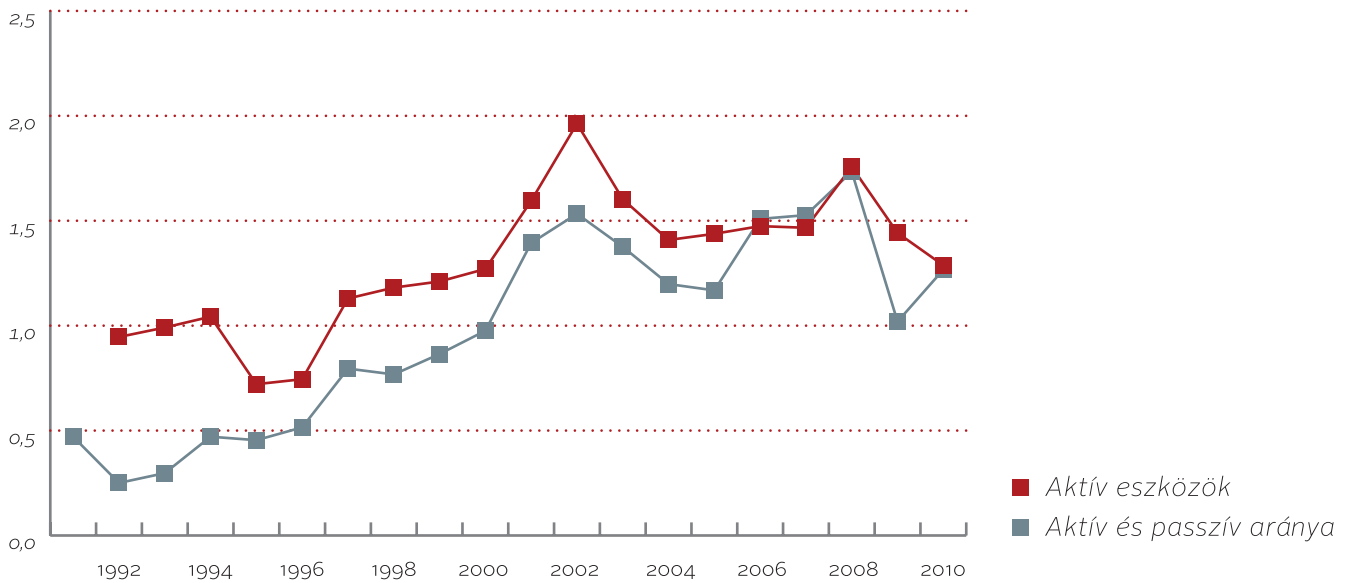
6 A magyar adatokat az [Adattár 7.1. táblázatában](#) közöljük.

7 A 2002. évi ugrást egy új, átmeneti támogatási forma, a minimálbér-emelés kompenzálására adott bértámogatás okozta (Frey 2007).

8 Erről lásd még a [2. rész 1. fejezetét](#), illetve Frey (2011) összefoglalóját.

9 Vállalkozóvá válás, munkahelyteremtés és -megőrzés támogatása, utazási költségtérítés és álláskereső klub. Ezen belül a – nemzetközi tapasztalatok alapján leginkább vitatható hatékonyságú – munkahelyteremtő beruházásra adott támogatások súlya soha nem volt jelentős: a hagyományos aktív eszközökön belül 7 százalék körül mozgott az aránya.

1. ábra: Az aktív eszközökre fordított kiadások alakulása
1991 és 2010 között



Megjegyzés: aktív = MpA aktív eszköz, képzés, szakképzés, rehabilitációs rész és TÁMOP, passzív: járadékos munkanélküliek ellátása. 100 000 munkanélküli (KSH MEF) jutó összes aktív kiadás a GDP ezrelékében kifejezve.

Az aktív eszközök térnyerését részben a munkanélküliség csökkenése, részben az európai uniós követelések, illetve az Európai Unió vagy az OECD-országok idevágó tapasztalatait ismerő hazai szakpolitikusok erőfeszítései is elősegíthették. Kutatásokkal még nem alátámasztott tapasztalatok szerint az eszközök közötti forráselosztást a szakmai szempontok mellett politikai szempontok¹⁰ és lobbierdekek is befolyásolhatták. A szakmai szempontok érvényesülésének egyfelől a következetes és politikai támogatást is élvező foglalkoztatáspolitikai stratégia hiánya, másfelől az is korlátot szabott, hogy – mint a következőkben látni fogjuk – nem készültek olyan részletességű hatásvizsgálatok, amelyek az egyes eszközök költséghatékonyágát megbízhatóan, a különféle torzításokat kiszűrve mérték volna.

A MAGYARORSZÁGI PROGRAMOK EREDMÉNYESSÉGE

Az 1996 és 2010 közötti időszakra ismerjük az egyes főbb programokból kilépők nyers elhelyezkedési arányait. Ennek alapján a programok közül a vállalkozóvá válási támogatás a legeredményesebb: az utóbbi néhány évet kivéve a munkában állók aránya 90 százalék körül mozog. A bértámogatási program befejeződése után munkában állók aránya általában kétharmadnál valamelyest kevesebb, kivéve az utolsó két évet, amikor előbb háromnegyedre, majd kilencven százalék fölé ugrik ez az arány.¹¹ A fiatal pályakezdeők – 2006 végén megszűnt – munkatapasztalat-szerzést támogató programja az elhelyezkedési esélyeket tekintve legalább olyan eredményes volt, mint a bértámogatás. Végül, a képzésekhez kapcsolódó elhelyezkedési arányok 40 és 50 százalék körül váltakoztak, a munkaügyi központok által szervezett csoportos képzések esetében rendre alacsonyabbak voltak. A képzések elhelyezkedési

¹⁰ A megyei munkaügyi tanácsok például érdekeltek lehetnek a munkáltatóknak differenciáltan osztható és ezen keresztül politikai célokra is használható források bővítésében. A lobbierdekek különösen a képzések alakulását befolyásolhatták, ahol a szolgáltatás piacosítása mellett nem épült ki áttekinthető és eredménymutatókon alapuló minőségbiztosítási rendszer. A képzési piac szereplői a piacra lépés feltételeit és a képzések tartalmát is befolyásolni tudják (lásd még Halmos 2005, Pulay és szerzőtársai 2009).

¹¹ Az utolsó évek adatai azonban nem teljesen összevethetők, mivel 1996 és 2008 között a program befejezése után a harmadik, 2009-ben és 2010-ben a hatodik hónapban készült az adatfelvétel. Az adatok az [Adattár 7.3. táblázatában](#) találhatóak.

valószínűségben mért hatása az időszakban nem javult, ami kérdéseket vet fel az ilyen programok célzottságával, megalapozottságával és értékelésével kapcsolatban.

A programoknak tulajdonítható tényleges hatások azonban feltehetően kisebbek, mint a mért nyers elhelyezkedési arányok. A munkáltatót (potenciális vállalkozót) célzó támogatások esetében kizorítási, holtteher- és helyettesítési hatások, a képzések esetében különösen a szelekció¹² torzíthatja az eredményeket.

A szelekciós torzítás egy részét kiszűrő hatásvizsgálatra először 1995 és 1997 között került sor egy a Világbank által finanszírozott program keretében, amelynek során felépült a Foglalkoztatási Hivatal monitoringrendszer az aktív eszközök hatásának nyomon követésére. Az eredményeket a programot vezető kutató több helyen is publikálta, itt O'Leary (1998) eredményeire támaszkodunk. Az elmúlt húsz évben végeztek még néhány kutatást a témában, ezek azonban nem tekinthetők programértékelésnek a potenciális kimenetek (*potential outcomes*) modellje értelmében, így a továbbiakban csak a fontosabb eredményeikre utalunk.¹³

O'Leary (1998) kutatása a főbb aktív eszközökre terjedt ki, és a munkanélküli-regisztrerből vett több ezer fős reprezentatív mintán alapult. Az első megfigyelés 1996 második negyedében, a második megfigyelés 1997 első félévében volt, ami lehetővé tette, hogy a két csoport minden egyes tagjának aktuális munkaerő-piaci állapotát, valamint a két megfigyelés között bekövetkezett legfontosabb eseményeket legalább féléves időtartamra rögzítsék. A programok hatását az elhelyezkedési esélyekre és a bérekre vonatkozóan is mérték.¹⁴ és többféle becslési eljárást is alkalmaztak.¹⁵ A kutatásban az egyéni tulajdonságok viszonylag nagy köréről gyűjtöttek adatokat, így a becslésekben az iskolai végzettség mellett a korábbi munkaerő-piaci életpályát, a korábbi és aktuális foglalkozást, az elhelyezkedéskor betölteni kívánt munkakört, a háztartási jellemzőket és a lakóhelyet jellemző változókat is használtak.

A becslések egybehangzó eredménye szerint a közmunka nem segíti a programban részt vevők elhelyezkedését, és bérelőnyhöz sem jutnak. Az iskolázatlan munkanélküliek esetében szignifikánsan negatív a hatása az elhelyezkedésre, az iskolázottabbak esetében lényegében nincs kimutatható hatása.

Azonos eredményre jutott Csoba–Nagy (2011) hasonló adatokon alapuló kutatása is, amely a 2009 végén és 2010 elején aktív eszközbe kerülőket vizsgálta. Hosszabb időszakra vonatkozóan ez idáig Köllő–Scharle (2011) települési szintű adatokon a 2003 és 2008 közötti évekre készített becslése szerint az önkormányzatok által szervezett közcélú foglalkoztatás nem csökkenti a tartós munkanélküliség szintjét.¹⁶

A bértámogatás O'Leary (1998) eredményei szerint nem javítja szignifikánsan az elhelyezkedési esélyeket: a jónak mondható nyers elhelyezkedési/továbbfoglalkoztatási mutatók elsősorban a programban résztvevők kedvező összetételének és nem a program hatásának tudható be. Az alacsonyabb iskolai végzettségűek esetében azonban a program hatása pozitív és szignifikáns.¹⁷ A béreket illetően még az összetételhatások kiszűrése után is pozitív hatást találtak, azaz a program hozzájárult az első munkahely keresetének emelkedéséhez. Csoba–Nagy (2011) későbbi időszakra vonatkozó becslése már az

12 Kétféle szelekciós hatás is felléphet: feltehető, hogy a képzést maguk kezdeményezők motiváltabbak, jobban informáltak a munkáltatók igényeit illetően, ami az elhelyezkedésben is segíti őket. Másrészt a képzési részvételt befolyásoló ügyintézők is törekedhetnek arra, hogy a várhatóan sikeresebb jelölteket küldjék a költséges képzési programokra (erről lásd még a [6. rész 2. fejezetét](#)).

13 Egyrészt nem használtak a programban nem részt vevő (kontroll-) csoportot, amihez a programban részt vevők (kezelt csoport) eredményeit viszonyítani lehetne, másrészt becslési módszereik (korlátozott függő változós modellek és időtartammodellek) nem alkalmasak programhatások kiszámítására. A bértámogatással kapcsolatos magyar kutatások legfontosabb jellegzetességeit és eredményeit Cseres-Gergely–Scharle (2011) foglalja össze; az ott jelzett módszertani korlátok a többi programra is érvényesek, mivel az áttekintett kutatások többsége együtt vizsgálta a főbb aktív eszközöket.

14 A foglalkoztatás típusa (támogatott vagy nem, alkalmazott vagy önfoglalkoztató) és az időszak (megfigyelési időszakban bármikor vagy a második megfigyelés időpontjában) szerint négy kimeneti változót képeztek, további kettő a keresetre vonatkozott.

15 Lineáris valószínűségi modellben és összeillő párok (*matching*) módszerrel is készítették becslést. Ezek a résztvevő (kezelt) és kontrollcsoportok (iskolázottság, életkor és más jegyek szerinti) összetételéből adódó torzítást jól szűrik, de a meg nem figyelt tulajdonságokból (mint például a motiváltság) adódó torzítások kiszűrésére nem alkalmasak.

16 Az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatási programok belső működéséről lásd a [2. rész 4. fejezetét](#).

17 Galasi és szerzőtársai (2007) a Foglalkoztatási Hivatal monitoring-adatbázisán alapuló becslései szerint a 2002 és 2005 közötti időszakban a bértámogatás rövid távú továbbfoglalkoztatási esélyek a nők, az idősebbek és a szakközépiskolát végzettek esetében nagyobbak, míg az általános iskolát végzettek esetében szignifikánsan alacsonyabbak. Arról azonban nem volt információjuk, hogy más munkáltatónál dolgozik-e a korábbi támogatott.

elhelyezkedési esélyekre is jelentős pozitív hatást mutatott ki, annak ellenére, hogy az elmúlt évtizedben csökkent az iskolázatlan munkanélküliek aránya a támogatásban részesülők között.¹⁸ A kiszorítási és helyettesítési hatást, illetve a vélhetően jelentős holtteher-veszteség hatását azonban egyik becslés sem szűrte ki, így nem lehet megállapítani, hogy történt-e javulás.¹⁹

A bértámogatás hatása függhet a támogatás időtartamától és a munkapiaci helyzettől is. *Galasi és szerzőtársai* (2007) kutatása szerint a 2002 és 2005 közötti időszakban a 180–270 napig tartó bértámogatás nagyobb mértékben növelte a továbbfoglalkoztatás esélyét a támogatott munkáltatónál (ez alsó közelítése a fent említett kutatásokban vizsgált foglalkoztatási esélynek), mint a 180 napnál rövidebb ideig tartó bértámogatás. Máskülönben a bértámogatás időtartama nem befolyásolja a továbbfoglalkoztatási esélyeket. Rosszabb munkaerő-piaci helyzet (magasabb kistérségi munkanélküliségi ráta) mellett az egyének továbbfoglalkoztatási esélyei romlanak, különösen a vizsgált időszak elején.

Az egyéni képzések esetében a nyers elhelyezkedési arányok és az összetételhatásokat kezelő becslések is szignifikáns és pozitív hatást jeleznek (O’Leary 1998). Az egyéni képzések tehát javítják az egyének elhelyezkedési lehetőségeit és kereseti kilátásait, e hatások viszonylag tartósak, és a megfigyelési időszak végén is fennállnak.²⁰ A csoportos képzéseknél a nyers mutatók valamivel kisebb hatást jeleznek, ez azonban úgy tűnik, hogy legalább részben a résztvevők összetételéből adódik. Az ennek kiszűrése után becsült programhatás nem tér el érdemben az egyéni képzéstől, sem az elhelyezkedési esély, sem a kereset tekintetében. Csoba–Nagy (2011) a kétféle képzésre együttesen pozitív, szignifikáns, bár a bértámogatásnál kisebb hatást mutatott ki.

Galasi és szerzőtársai (2007) becslése szerint a 2000-es években a képzési programok nagyobb mértékben javítják az elhelyezkedési esélyt a nők és a 30 évesnél fiatalabb álláskeresők esetében. Az elhelyezkedési esélyek 30 év felett az életkor emelkedésével határozottan csökkennek. Az iskolai végzettség és az elhelyezkedési valószínűség között viszont nincs határozott összefüggés: még a nyolcosztályosnál alacsonyabb iskolai végzettségű programrésztvevők esélyei sem minden évben szignifikánsan kisebbek. Magasabb munkanélküliség mellett a képzésből kilépők alacsonyabb állásba lépési esélyre számíthatnak.

Ami a képző intézményeket illeti, a szakmunkásképző iskolában és a felsőfokú tanintézetben folyó képzések esetében mutatható ki az elhelyezkedésre gyakorolt, átlagosnál nagyobb és egyértelműen pozitív hatás. Az átképző intézményekben, a szakiskolában és a termelővállalatokban folyó képzések hatása nem tér el az átlagtól, a szakközépiskolára vonatkozó eredmények vegyesek.

A képzés típusa ugyancsak befolyásolja a képzésből kilépők elhelyezkedési esélyeit. Mind a szakképesítést adó, mind a betanító képzések előnyt jelentenek a nyelvi képzéshez képest. A betanító képzésből kilépettek esélye azonban nagyjából kétszerese a szakképesítést adó képzésből kikerülőkének. A képzések óraszámja ugyancsak pozitív irányban befolyásolja az elhelyezkedést, az óraszám emelkedésével az állásba kerülés valószínűsége emelkedik, de a hatás igen gyenge.

18 Frey (2011) szerint 2002-ben még közel 23 százalék, 2010-ben alig 20 százalék volt a képzetlenek aránya a programban.

19 Jelentős holtteher-veszteségre utal, hogy még a Foglalkoztatási Hivatal saját monitoring-kérdőívében is a megkérdezett munkáltatók negyede-ötöde úgy nyilatkozik, hogy támogatás nélkül is alkalmazta volna a program révén felvett álláskeresőt (2001 és 2007 közötti adatok, lásd Frey 2011).

20 Némi kételyt támaszt az eredményekkel szemben, hogy a több programban való részvétel hatását is kezelő becslésekben már nem szignifikáns az egyéni képzés hatása (a csoportos képzés esetében továbbra is az).

Végül, a vállalkozóvá válás támogatása esetében O'Leary (1998) szignifikáns és a képzéseket is meghaladó pozitív elhelyezkedési hatást talál, míg a keresetre vonatkozó hatás negatív. A program az idősebbek és a nők esetében nagyobb mértékben javítja az elhelyezkedési esélyeket.

AZ AKTÍV ESZKÖZÖK CÉLZÁSA

A főbb eszközök célzása az elmúlt húsz évben nagyjából hasonlóan alakult. Az 1990-es években Galasi és szerzőtársai (1999) vizsgálta az egyes programokba bekerülők összetételét: ekkor a vállalkozási támogatás résztvevői között található a legtöbb felsőfokú végzettségű és a legkevesebb legfeljebb nyolc osztályt végzett. Az ellenkező pólust a közmunka jelentette sok alapfokú végzettségű vagy még nyolc osztályt sem végzett résztvevővel, míg a bértámogatásba kerülők iskolázottsága e kettő között alakult. A közmunkán viszonylag magas volt az 50 éven felüliek és a férfiak aránya.

A 2001 és 2006 közötti évekre Galasi–Nagy (2008) hasonló arányokat talált a szociális segélyben vagy járadékban részesülők körében.²¹ Az eredmények szerint a regisztrált munkanélküliek közül a nők valamelyest nagyobb eséllyel kerültek képzési programba, mint a férfiak. Az életkor növekedésével csökken, az iskolázottsággal viszont nő a bekerülési esély. A 25–39 évesek kerültek be a legnagyobb eséllyel bértámogatási programba, a tizenévesek pedig a legkisebbel. Az eredmények az iskolai végzettség szintjével párhuzamosan növekvő esélyekről tanúskodnak. A helyi munkanélküliségi ráta is növeli a bekerülési esélyeket, azaz a bértámogatást a nehezebb munkaerőpiaci helyzetben lévő térségekbe koncentrálnak. Végül, közhasznú munkába sokkal nagyobb valószínűséggel kerülnek a férfiak, az idősebbek és az alacsonyabb iskolai végzettségű álláskeresők. A regisztráció időtartama szerint az 1–3 hónapja regisztráltak lépnek a legnagyobb valószínűséggel közhasznú munkába, ami arra utal, hogy sokan éppen ennek érdekében lépnek be vagy lépnek vissza a regiszterbe. Magasabb munkanélküliségi ráta mellett nagyobb a közhasznú munkába kerülés valószínűsége.

Galasi–Nagy (2008) az ellátás típusa szerint is vizsgálta a programba kerülés esélyét. Az ellátásokban egyáltalán nem részesülőkhez képest bértámogatásra a járadékban részesülők nagyobb, a szociális segélyben részesülők kisebb eséllyel jutnak be, mint a nem segélyezett munkanélküliek. A közhasznú munka esetében fordított a helyzet: e programba a járadékosok mintegy egyharmaddal kisebb, a szociális segélyben részesülők viszont kétszer nagyobb valószínűséggel lépnek be. Az eredményeik tehát azt mutatják, hogy a szociális segélyben részesülők más munkanélküli-csoportokhoz képest a jobb munkaerő-piaci eséllyel kecsegtető bértámogatási programokba alacsony eséllyel, az rövid időtartamú foglalkoztatást biztosító közhasznú munkára – amely után igen ritka a normál munkaerőpiacra való visszatérés – nagy eséllyel kerülnek be.

Köllő–Scharle (2011) kutatása szerint a közfoglalkoztatás célzásán a 2009-ben elindított Út a munkához program sem változtatott érdemben. Az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatásra a korábbinál jóval több forrást biztosító programba nagyobb eséllyel kerültek be a kevésbé iskolázott álláskeresők. Az életkornak lényegében nem volt szignifikáns hatása, egy fontos kivétellel:

²¹ Az adatok az Állami Foglalkoztatási Szolgálat számítógépes adatbázisaiból származnak, a 2005 júliusában regisztráltakat 2006 januárjáig követik a nyilvántartásokban. A becslések szakaszos időtartammodelllel készültek, programonként.

a 25 év alattiak bekerülési esélye szignifikánsan nagyobb, ami nem feltétlenül kedvező, amennyiben a közcélú foglalkoztatásban nem szereznek másutt is használható munkatapasztalatot, viszont kevesebb idejük és késztetésük van a nyílt munkapiacra keresni állást. A fővárostól távolabbi és a rosszabb munkapiaci helyzetű településeken jobban nőtt a közcélú foglalkoztatásba vontak aránya, de ezen belül, a legeldugottabb kistépelvényeken kevésbé tudtak élni a bővülő források lehetőségével.

ÖSSZEGZÉS ÉS JAVASLATOK

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy Magyarországon – európai összehasonlításban – a munkanélküliek elhelyezkedését segítő aktív eszközökre viszonylag csekély, bár fokozatosan bővülő erőforrásokat fordítottak és fordítanak az elmúlt húsz évben. Az eszköztár működtetéséért több intézmény felel, így még a ráfordítások mértékét is nehéz pontosan megállapítani. A források felhasználásának hatásosságáról kevés felhasználható kutatási eredmény áll rendelkezésre, ezért a különféle lehetséges programok közötti választások esetlegesek.

Noha a magyarországi programértékelések döntő többsége nem alkalmas programhatások mérésére, az egyetlen ilyen kísérlet és a nemzetközi tapasztalatok alapján bizonyos összefüggések megfogalmazhatók. Mindenekelőtt azt látjuk, hogy a közfoglalkoztatás különböző válfajai általában nem javítják sem az elhelyezkedési esélyeket, sem a kereseteket. Ha e programok célja az állás-keresők munkapiacra történő visszavezetése, az eszköz általában is és Magyarországon is igen kevésbé váltja be a hozzá fűzött reményeket. A kilencvenes évek egyes programhatásai mellett, az egyetlen magyar programértékelés, valamint a legújabb metaelemzések eredményei arra utalnak, hogy a magán-szektorbeli foglalkoztatás támogatása (például bértámogatások, vállalkozásindítási támogatás) kedvezőbben befolyásolja a munkába állási esélyeket. A képzési/átképzési programokról rendelkezésre álló információk arra utalnak, hogy – az elhelyezkedők arányában mért – kimeneti mutatóikat tekintve az időben inkább romló, mint javuló teljesítményt nyújtanak.

A hatásvizsgálatok hiánya vélhetően összefügg – a kötet **3. részében** bővebben taglalt – általános szakpolitika-alkotási problémákkal. Az időszak egészére jellemző, hogy nem készültek átfogó gazdaságpolitikai stratégiák, amelyekhez a munkapiaci stratégiát kapcsolni lehetett volna. Ebből következően a szaktárca céljait megalapozatlanul tűzték ki, vagy rövid távú politikai szempontok mentén követhetetlen tempóban változtatgatták, később azonban nem kérték számon. Nem meglepő tehát, hogy a szakpolitikusok érdeklődése a hatásvizsgálatok iránt nem állt arányban a lehetőségekkel (vö. **3. rész 2. fejezet**).

A szakirodalom alapján úgy tűnik, hogy programhatásmérésekkel megtámogatott, jól célzott, kisméretű, gyakran más eszközökkel kombinált átképzési programok lehetnek hatásosak. Ehhez mindenekelőtt kontrollcsoportos elemzésekre lenne szükség, amire a Foglalkoztatási (Nemzeti Munkaügyi) Hivatal jelenleg működő informatikai rendszere – jelentéktelen ráfordítások mellett – módot nyújt, ha a regiszterekből és az egységes magyar munkaügyi adatbázisból (EMMA) származó információkat egyéni szinten összekapcsolják. A jelenlegi jogi helyzetben azonban a kutatói ambíció nem elegendő

a tudományos igényű értékelések lefolytatásához, mert az ahhoz szükséges adatok anonimizálását csak politikusok kezdeményezhetik. A szakpolitikai döntések alátámasztásának javításához tehát vagy az adathozzáférés jogi kereteit kell kibővíteni, vagy a szakpolitika érdeklődését kell kiterjeszteni erre a területre.

HIVATKOZÁSOK

BETCHERMAN, O.–OLIVAS, K.–DAR, A. (2004): **Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries**. Social Protection Discussion Paper Series, World Bank No. 0402.

CARD, D.–KLUVE, J.–WEBER, A. (2010): **Active labor market policy evaluations: A meta-analysis**. NBER Working Paper, No. 16173.

CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2011): Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának tanulságai Magyarországon. Megjelent: *Kézdi* (szerk.) (2011c) 186–197. o.

CSOBA JUDIT–NAGY ZITA ÉVA (2011): A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata. Megjelent: *Kézdi* (szerk.) (2011c) 112–144. o.

DAR, A.–TZANNATOS, Z.–ZAFIRIS, P. (1999): **Active labor market programs: A review of the evidence from evaluations**. Social Protection Discussion Paper Series, No. 9901. World Bank

DIAMOND, P. A. (1982): **Wage determination and efficiency in search equilibrium**. *Review of Economic Studies*, Vol. 49. No. 2. 217–227. o.

FRETWELL, D. H.–BENUS, J.–O’LEARY C. J. (1999) **Evaluating the impact of active labor market programs: Results of cross country studies in Europe and Asia**. World Bank Social Protection Discussion Paper Series, No. 9915.

FREY MÁRIA (2007): **Az aktív munkaerő-piaci eszközök működésének értékelése 2001–2006 között és változásai 2007-ben**. Megjelent *Fazekas Károly–Cseres-Gergely Zsombor–Scharle Ágota* (szerk.): *Munkaerő-piaci tükrök 2007*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.

FREY MÁRIA (2010): **A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett, továbbá az ezeken kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004–2009 közötti időszakban**. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest.

FREY MÁRIA (2011): **Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004–2009. közötti időszakban**. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest.

GALASI PÉTER–HUDOMIET PÉTER–KÉZDI GÁBOR–NAGY GYULA (2007): **A munkaerő-piaci programok hatásvizsgálata**. Kézirat, Budapest.

GALASI PÉTER–LÁZÁR GYÖRGY–NAGY GYULA (1999): **Az aktív foglalkoztatási programok eredményességét meghatározó tényezők**. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP 1999/4.

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, Budapest.

- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2008): **Az aktív munkaerő-piaci programokba kerülés esélyei: képzés, bértámogatás, közhasznú munka.** Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP 2008/7.
- HALMOS CSABA (2005): **A felnőttképzésben részt vevők elhelyezkedése, különös tekintettel a hátrányos helyzetű rétegekre, régiókra.** Kutatási zárótanulmány, Nemzeti Felnőttképzési Intézet, Budapest,
- HUDOMIET PÉTER–KÉZDI GÁBOR (2008): **Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai.** Kormányzás Közpénzügyek Szabályozás, 3. évf. 1. sz. 3–37. o.
- HUDOMIET PÉTER–KÉZDI GÁBOR (2011): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok nemzetközi tapasztalatai. Megjelent: *Kézdi (szerk.) (2011c)* 72–90. o.
- KÉZDI GÁBOR (2004): **Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései.** Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP. 2004/2, Budapest
- KÉZDI GÁBOR (2011a): Bevezető. Megjelent: *Kézdi (szerk.) (2011c)* 46–53. o.
- KÉZDI GÁBOR (2011b): A programok hatásvizsgálatának módszertana. Megjelent: *Kézdi (szerk.) (2011c)* 54–71. o.
- KÉZDI GÁBOR (szerk.) (2011c): **Közelkép. Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálata.** Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2011.* MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 43–203. o.
- KIEFER, M. N.–NEUMANN, G. R. (1989): *Search models and applied labor economics.* Cambridge University Press, Cambridge.
- KLUVE, J. (2006) *The effectiveness of european labour market policy.* IZA Discussion Paper No. 2018.
- KÖLLŐ JÁNOS–SCHARLE ÁGOTA (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre. Megjelent: *Kézdi (szerk.) (2011c)* 144–160. o.
- LEHMANN, H.–KLUVE, J. (2008): **Assessing active labor market policies in transition economies,** Working Papers 646, Dipartimento Scienze Economiche, Universita' di Bologna.
- MORTENSEN, D. T. (1986): *Job search and labour market analysis.* Megjelent: *Ashenfelter, O. C.–Layard, R. (szerk.): Handbook of labor economics.* Vol. 2. North-Holland, Amszterdam, 849–919. o.
- NAGY GYULA (2008): **Önkormányzati szociális segélyezés.** Megjelent: *Nagy Gyula (szerk.) (2008): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat.* KTI Könyvek, 10. sz. MTA KTI, Budapest, 56–80. o.
- 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
- O'LEARY, C. J. (2000) *A net impact analysis of active labour programs in Hungary.* The Economics of Transition. Vol. 5. No. 2. 453–484. o.
- O'LEARY, C. J.–KOŁODZIEJCZYK P.–LÁZÁR GY. (1998) *The net impact of active labour programmes in Hungary and Poland.* International Labour Review, Vol. 137. No. 3. 321–346. o.
- O'LEARY, C. J.–NESPOROVA, A.–SAMORODOV, A. (2001): *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies.* ILO, Genf.
- PISSARIDES, C. A. (1990): *Equilibrium unemployment theory.* Blackwell, Oxford (második kiadás: 2000, The MIT Press, Cambridge, MA).

PULAY GYULA–JÁNOSSY DÁNIEL–KISS DAISY (2009): **A felnőttképzési rendszerek hatékonysága nemzetközi összehasonlításban.** Állami Számvevőszék Kutató Intézete. Budapest.