



Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai

HUDOMIET PÉTER ÉS KÉZDI GÁBOR

A tanulmány az aktív munkaerő-piaci programok hatásának nemzetközi tapasztalatait tekinti át. Az ilyen programok (képzési programok, foglalkoztatástámogatási programok, közcélú foglalkoztatás, aktív segítség a munkakeresésben) célja az, hogy a tartós munkanélkülieknek segítséget nyújtson a munka világába való stabil visszajutáshoz. A fejlettebb országokban, különösen Európában, jelentősen megnőtt a szerepük, és a poszt-kommunista országokban is hamar elterjedtek, legnagyobb mértékben éppen Magyarországon. A gyors elterjedést az a remény táplálta, hogy segítségükkel jelentősen enyhíteni lehet a korábban nem látott mértékű hosszú távú munkanélküliséget. Az aktív munkaerő-piaci programok tényleges hatását azonban nehéz megmérni, és a hatásvizsgálatokhoz a megfelelő módszertan mellett olyan adatok is szükségesek, amelyek ritkán állnak rendelkezésre. A módszertani szempontból megbízható vizsgálatok az esetek nagy részében elhanyagolható vagy legfeljebb kismértékű hatást mutatnak, így az aktív munkaerő-piaci programok általában nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket. A kevés sikeres példa többsége viszonylag kisméretű, célzott, jól szervezett és összetett kezelést biztosító program volt.

Köszönjük a PPH Közpolitika Elemző Kft-nek a szám megjelenéséhez adott támogatást!

www.orzokor.hu

MEZŐSÉGI
"ÖRZÖKÖR"
ALAPÍTVÁNY

Jövőt építünk. A szórványban.



Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai

HUDOMIET PÉTER* ÉS KÉZDI GÁBOR**

A tanulmány az aktív munkaerő-piaci programok hatásának nemzetközi tapasztalatait tekinti át. Az ilyen programok (képzési programok, foglalkoztatástámogatási programok, közcélú foglalkoztatás, aktív segítség a munkakeresésben) célja az, hogy a tartós munkanélkülieknek segítséget nyújtson a munka világába való stabil visszajutáshoz. A fejlettebb országokban, különösen Európában, jelentősen megnőtt a szerepük, és a poszt-kommunista országokban is hamar elterjedtek, legnagyobb mértékben éppen Magyarországon. A gyors elterjedést az a remény táplálta, hogy segítségükkel jelentősen enyhíteni lehet a korábban nem látott mértékű hosszú távú munkanélküliséget. Az aktív munkaerő-piaci programok tényleges hatását azonban nehéz megmérni, és a hatásvizsgálatokhoz a megfelelő módszertan mellett olyan adatok is szükségesek, amelyek ritkán állnak rendelkezésre. A módszertani szempontból megbízható vizsgálatok az esetek nagy részében elhanyagolható vagy legfeljebb kismértékű hatást mutatnak, így az aktív munkaerő-piaci programok általában nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket. A kevés sikeres példa többsége viszonylag kisméretű, célzott, jól szervezett és összetett kezelést biztosító program volt.

JEL: J24, J64

1. BEVEZETÉS

Az aktív munkaerő-piaci programok célja az, hogy a tartós munkanélkülieknek vagy a munkaerőpiacon nem jelenlevő más társadalmi csoportoknak közvetlen segítséget nyújtsanak a munka világába való stabil visszajutáshoz. Legfontosabb típusaik a különféle képzési programok, foglalkoztatástámogatási programok, a közcélú foglalkoztatás és az aktív segítség a munkakeresésben. Az összetett programok ezeket az elemeket kombinálják. Az aktív programok (aktív eszközök) többnyire a sikeres munkavégzéshez szükséges készségek fejlesztésén keresztül akarják elérni a céljukat. Arra a feltevésre építenek, hogy a résztvevők készségei a megfelelő programban való részvétel útján elegendő szintre hozhatók. Ambíciózusabbak a passzív munkaerő-piaci eszközöknél (pl. segélyrendszerek), amelyek az ösztönzésre helyezik a hangsúlyt.

Az elmúlt két évtizedben az aktív munkaerő-piaci programok fokozódó népszerűsége tettek szert a fejlettebb piacgazdaságokban. A rendszer-váltást követően a poszt-kommunista országokban is hamar elterjedtek, legnagyobb mértékben éppen Magyarországon. A gyors elterjedést az a remény táplálta, hogy a korábban nem látott mértékű, hosszú távú munkanélküliséget enyhíthetik az ilyen programok. Az aktív munkaerő-piaci programok hatásáról azonban keveset lehetett tudni az elterjedésükkor, és az azóta felgyülemlett tapasztalatok sem igazolják a hozzájuk fűzött reményeket.

Meglepően hangozhat, ám a programok hatását nehéz megbízható módon megmérni. A kérdés ugyanis az, hogy milyen eredményt értek el a résztvevők, összehasonlítva azzal, amit akkor értek volna el, ha nem vesznek részt a programban. (Eredmény alatt általában a foglalkoztatást, kere-

*Közép-európai Egyetem (CEU), hudomiet@gmail.com

**Közép-európai Egyetem (CEU) és MTA Közgazdaságtudományi Intézet, kezdig@ceu.hu



setet, illetve a munkanélküliség vagy állásban maradás hosszát értjük.) A megméréndő hatás tehát egy tényleges állapot (eredmény a program után) és egy úgynevezett tényellentetés állapot (hipotetikus eredmény a program hiányában) összehasonlításából adódik. Minthogy utóbbi közvetlenül nem mérhető, a hatásvizsgálatok jelentős, gyakran leküzdhetetlen módszertani nehézségekbe ütköznek. A hatásvizsgálatok további problémája, hogy általában csak a résztvevőkre gyakorolt közvetlen hatásokra koncentrálnak. Elképzelhető azonban, hogy a célcsoport esetleges sikere más csoportok kárára történik. Nagyméretű programok esetén pedig más piacokra átgyűrűző hatásokkal vagy az állami költségvetésen keresztül megjelenő hatásokkal is számolni kell. E közvetett hatások vizsgálata általában további nehézségeket támaszt. A módszertani problémáknak jelentős szerepe van abban, hogy a hatásvizsgálatok nagy és dinamikus növekvő irodalma igen ellentmondásos eredményeket produkál.

A hatásvizsgálatok ráadásul – szükségszerűen – mindig egyedi programokat vizsgálnak egyedi környezetben. Még ha a módszertani problémákat kezelni is tudnák, ez természetesen megnehezíti általános következtetések megfogalmazását. A nemzetközi tapasztalatok egyik legfontosabb tanulsága éppen az, hogy az aktív munkaerő-piaci programok hatásosságát jobban befolyásolják a szabályozási és szervezési kérdések, mint a program típusa. Ennek is betudható, hogy egyes programtípusok sikeressége országról országra, de egy országon belül időről időre is változik.

A megbízható vizsgálatok az esetek nagy részében elhanyagolható vagy kismértékű hatást mutatnak. Fiatalok esetében a hatás nagyon ritkán pozitív, nők esetében pedig gyakran nagyobb, mint férfiaknál. Általában igaz, hogy a célzott, speciális problémára tervezett, összetett kezelést biztosító programok még ott is sikereket tudnak elérni, ahol az aktív munkaerő-piaci programok hagyományosan sikertelenek (például a tartósan munkanélküli fiatalok esetében). Tanulságos példák vannak arra, hogy kis létszámmal futó sikeres programok hogyan veszíthetnek hatásosságukból, ha óriás programokká válnak. A kontinentális Európában mindezek ellenére sokkal inkább nagyméretű nemzeti programokat találunk, melyek a programtípusok széles skáláját kínálják a tágan meghatározott cél-

csoportok számára. A résztvevő pénzügyi ösztönzők segítségével elért programok, úgy tűnik, még akkor is valószínűleg sikertelenek, ha a programok önmagukban hasznos dolgokat tartalmaznak. Más példák arra világítanak rá, hogy a programok kötelező jellege (amikor a részvétel visszautasítása a segély megvonásával jár) önmagában is elősegítheti az elhelyezkedést (csak ne kelljen részt venni a programban).

A képzési programok drágaságuk ellenére a legelterjedtebb programok szerzte a világban. Ennek ellenére azonos vagy inkább rosszabb hatásfokkal működnek, mint az olcsóbb foglalkozástámogatási programok. Különösen sikertelennek tűnnek a fiatalok számára kiírt szakképzési programok. A poszt-kommunista országokban nagyon elterjedt átképzési programok eredményei szintén vegyes képet mutatnak. A kilencvenes évek elején lényegében sikertelen programok egy részénél az átszervezések (és jelentősen megnövelt ráfordítások) eredményeként a hatás pozitívvá válhatott, ám továbbra is alacsony maradt. Mindez összhangban van azokkal a kutatási eredményekkel, amelyek szerint az oktatás eredményessége a korral egyre csökken (és ezért felnőtteknél sokkal kisebb, mint gyermekeknél), és amelyek szerint megfelelő általános készségek hiányában a szűk szakképzés értelmetlen a modern technológiák mellett.

A kontinentális Európában és a poszt-kommunista országokban valószínűleg növekedhet az aktív munkaerő-piaci programok hatásossága, ha a munkaerő-piaci intézményrendszer tovább fejlődik, gondosabban tervezett programokat kínálunk jól célzott csoportoknak, megfelelően ösztönzik a munka világába való visszatérést, a programokat megfelelő színvonalú hatástanulmányok segítségével mérik, és azok eredményeit megfelelően visszacsatolják a programok további fejlesztésébe. Igazán jelentős eredményeket azonban valószínűleg ekkor sem várhatunk tőlük.

Ez a tanulmány az aktív munkaerő-piaci programok hatásainak nemzetközi tapasztalatait mutatja be. A következő fejezet áttekintést nyújt a programok elterjedtségéről, típusairól, valamint a szabályozási és szervezési kérdésekről. A fejezet végén röviden kitérünk a hatásvizsgálatok módszertani problémáira. A harmadik fejezetben nemzetközi esettanulmányokat mutatunk be. Az irodalmat szigorú módszertani kritériumok alapján ér-



tékeljük, és igyekezni fogunk rámutatni azokra a típusjellemzőkre, melyek a programok sikerességét, sikertelenségét okozhatják. A negyedik fejezetben a poszt-kommunista országok tapasztalatait tekintjük át. Az utolsó rész összefoglalja a hatásvizsgálatok tapasztalatait. Fontos megjegyeznünk, hogy a tanulmány nem általában a társadalompolitikai programok hatásáról (hatástalan-ságáról) szól, hanem speciálisan az aktív munkaerő-piaci programokról.

2. ÁTTEKINTÉS

2.1 A programok elterjedtsége

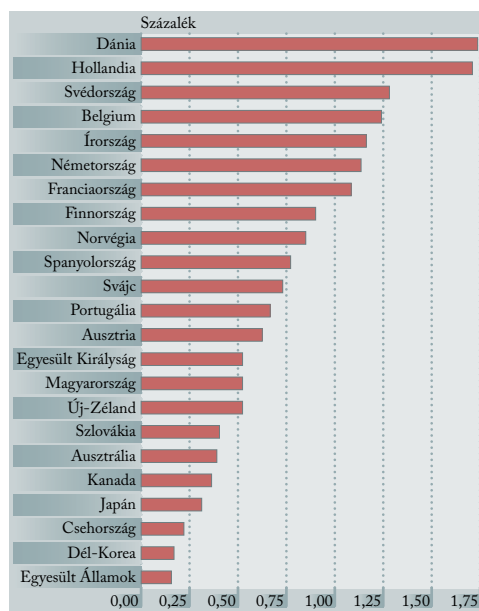
A fejlettebb piacgazdaságokban az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fokozódó népszerűsége tetek szert az elmúlt évtizedekben. Ennek hátterében az a felismerés állt, hogy a passzív anyagi ösztönzők nem elegendők a nagymértékű tartós munkanélküliség jelentős csökkentéséhez, mert a problémák hátterében nem egyszerűen a rossz ösztönzők, hanem a megfelelő készségek hiánya állhat. A politikai döntéshozók abban reménykedtek, hogy az aktív munkaerő-piaci programok a készségek javításán keresztül növelik a foglalkoztatást, így közvetlenül segítik az ország versenyképességét, ezzel együtt csökkentik a segélyezési rendszerek terheltségét, és megfelelő célzottsággal más társadalompolitikai problémákat is megoldhatnak.

Az aktív munkaerő-piaci programok a poszt-kommunista országokban is hamar elterjedtek. A rendszerváltást követő gazdasági visszaesés és átalakulás minden országban súlyos munkaerő-piaci problémákat hozott felszínre és idézett elő. A rejtett, kapun belüli munkanélküliség nyílttá vált, a korábban ideológiailag preferált ágazatok megroppantak, és a foglalkoztatás ágazati és képzett-ség szerint átstrukturálódása következtében tömeges méretűvé vált a munkanélküliség, azon belül a tartós munkanélküliség, illetve a passzív munkanélküliség is. A gazdasági visszaesés közepén ráadásul a segélyezési rendszerek is csak korlátozottan tudták segíteni a munkanélkülieket. Az 1990-es években a döntéshozók megpróbálták többféle eszközt bevetni a tartós munkanélküliség visszaszorítására, így a fejlett országokban használt programok minden típusa elterjedt a térség országaiban. Az aktív

munkaerő-piaci programok mind a mai napig népszerűek az átalakuló gazdaságokban, elsősorban a közép-kelet-európai országokban.

Az 1. és 2. ábra az aktív munkaerő-piaci programokra költött közpénzeket mutatja nemzetközi összehasonlításban, GDP-arányosan és a segélyekhez viszonyítva. A programok igen elterjedtek az észak-európai országokban és a Benelux államokban, de Franciaországban, Németországban és Írországban is jelentősek. Míg az Egyesült Királyságban GDP-arányosan keveset és a munkanélküli-segélyezéshez képest sokat költenek ilyen programokra, addig Spanyolországban és Dániában ennek pontosan az ellenkezője történik. Európán kívül az aktív munkaerő-piaci programok relatíve kevésbé elterjedtek. GDP-arányosan a poszt-kommunista országok jóval kevesebbet költenek ilyen célra, de a passzív segélyekhez viszonyítva az arányok a legmagasabbak között vannak. Térségünkben a legmagasabb Magyarországon, ahol 2002-ben 37 százalékkal több pénzt fordítottak aktív munkaerő-piaci programokra, mint munkanélküli segélyezésre, de Szlovákia is azon országok között van, ahol a passzív segélyek a teljes ráfordítás kisebbik felét teszik ki.

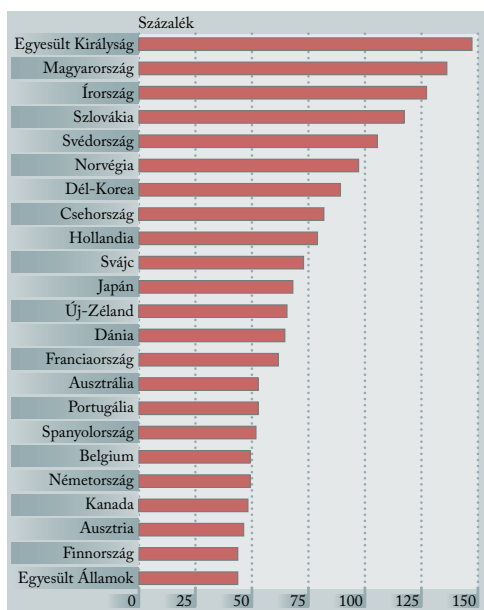
1. ábra: Aktív munkaerő-piaci programokra fordított összegek a GDP százalékában, 2002–2004



Forrás: OECD Employment Outlook 2005 és 2006



2. ábra: Aktív munkaerő-piaci programokra fordított összegek a passzív segélyezéshez viszonyítva, 2002–2004



Forrás: OECD Employment Outlook 2005 és 2006

2.2 Programtípusok

Az aktív munkaerő-piaci programokat tartalmuk szerint szokás megkülönböztetni egymástól, vagyis aszerint, hogy milyen típusú szolgáltatást nyújtanak az abban részt vevők számára. Legalább ennyire fontos azonban a programok szabályozása is, amire a következő alfejezetben térünk ki. Tartalmi szempontból a leggyakoribb aktív munkaerő-piaci programtípusok a következők:

- Képzési programok
 - általános képzés
 - szakképzés
 - munkahelyi képzés
- Foglalkoztatástámogatási programok
 - munkaadók támogatása célszemélyek foglalkoztatása esetén
 - önfoglalkoztatás támogatása
- Közélcélú foglalkoztatás
 - önkormányzatok támogatása célszemélyek foglalkoztatása esetén
 - nonprofit szervezetek vagy magáncégek támogatása a célszemélyek közélcélú foglalkoztatása esetén

- Aktív segítség a munkakeresésben (tanácsadás)

A legolcsóbb, legrövidebb és legegyszerűbb programtípus a sorrendben legutolsó helyen szereplő munkakeresési segítség és tanácsadás. Alapja egy naprakész nyilvántartás a betöltetlen állásokról és képzési lehetőségekről a helyi munkaerőpiacon. A program ennek segítségével információval látja el a programban részt vevőket, és karrierépítési tanácsokkal látja el őket. Ez a programtípus azon a feltételezésen alapul, hogy a résztvevők birtokában vannak a sikeres munkavégzéshez szükséges készségeknek, csak a munkakereséssel van bajuk: nem elég tájékozottak a lehetőségeikről, nem megfelelően használják az információkat, és járatlanok abban, hogy hogyan kell munkahelyekre jelentkezni. Az ilyen programok fontos célja a munkakeresési készségek javítása, és tipikusan a felvételi beszélgetésekre való felkészítést, önéletrajzírást is tartalmaznak.

A munkakeresést segítő tanácsadás költsége és időigénye általában töredéke a többi programnak. Ezekkel persze csak korlátozott mértékben lehet enyhíteni egy ország vagy térség munkaerő-piaci problémáin, de a tapasztalat az, hogy költség-hason szempontból ezek a programok gyakran a legsikeresebbek. Svédországban például minden regisztrált munkanélküli automatikusan és folyamatosan részesedik ilyen aktív segítségben. A betöltetlen állások folyamatos regisztrálása mellett rövid, munkakeresést segítő, illetve motivációs kurzusokat is tartanak a munkanélkülieknek. Az ottani rendszer érdekessége, hogy ezeket nem is tekintik aktív munkaerő-piaci programnak, hiszen ez a biztosítási rendszer része, és mindenkinek jár. Többek között azért is érdekes ez, mert ebből következően a többi aktív munkaerő-piaci program hatását csak ehhez a programhoz mint referenciához lehet hasonlítani, míg más országokban a referenciacsoportot azok adják, akik semmilyen programban nem vesznek részt, teljesen magukra vannak utalva. A svéd hatásvizsgálatok nemzetközi összehasonlításánál ezt is figyelembe kell venni.

A második legolcsóbb programtípus a közélcélú foglalkoztatás. Bár közvetlen költségei hasonlóak a többi foglalkoztatástámogatási programéihoz, a társadalmi hasznokat is figyelembe vevő nettó költségeik jóval alacsonyabbak is lehetnek. Jellemzően állami vagy regionális pénzből önkormányzatok biztosítanak közélcélú ideiglenes foglalkoztatást tartó-



san munkanélkülieknek. A programban a helyi közösség számára hasznos feladatokat végeznek el, sok esetben akkor, amikor a szolgáltatás piaci alapon történő megvásárlása nehéz lenne. Ide tartoznak a parkok, utak megtisztítása, árvízi mentés, segítségnyújtás stb. Az önkormányzatok mellett sokszor nonprofit szervezetek nyújtják a szolgáltatást, és ekkor a program maga egyszerre jelent támogatást a programban részt vevő célcsoportnak, valamint magának a civil szervezetnek. Néhány esetben az állam magáncégeket támogat ideiglenesen, ha azok meghatározott közhasznú területen foglalkoztatják a célcsoportot.

A közmunka programok hosszú távú hatásossága nagyon kétséges, és a szakirodalomban csak elvétve találunk olyan programot, ahol a résztvevők későbbi foglalkoztatási esélyei szignifikánsan nőttek volna. Ennek több oka is van. Az egyik az, hogy a legtöbb esetben olyan jellegű munkát végeznek a programban részt vevők, melytől nem is elvárható, hogy hozzájáruljon készségeik fejlesztéséhez. Sok, főleg a képzetebbek közül kikerülő résztvevő számára kifejezetten demoralizáló is lehet, ha a korábbi munkájánál jóval alacsonyabb státusú feladatot kell ellátnia. Másik probléma, hogy a program szervezői már eleve azokat választják ki közmunkára, akiknél nem látnak arra esélyt, hogy másfajta program sikeres legyen a számukra. A közmunkák leggyakrabban a résztvevők ideiglenes pénzügyi támogatását célozzák, és ezt próbálják összekötni a közösség számára hasznos munkavégzéssel. Társadalmi szempontból problémát jelenthet egyébként is kirekesztett csoportok részvétele alacsony státusúnak tartott közmunkákban, hiszen ez nem segíti a kitörést, és konzerválhat hierarchikus társadalmi viszonyokat.

A rendszerváltást követően a poszt-kommunista országokban mindezek ellenére nagyon elterjedt a közcélú foglalkoztatás. A munkanélküliség megugrása és a tartós munkanélküliek magas aránya miatt a döntéshozók közmunkaprogramokat vezettek be, hogy egyfajta utolsó lehetőséget adjanak a legproblémásabb rétegeknek. A tapasztalat szerint sikertelenül. Kivétel ez alól talán Szlovákia lehet, ahol a közcélú foglalkoztatás a legsikeresebb programtípus volt a '90-es évek második felében (Ours [2000]). A sikerben szervezési kérdések hatékony megoldása állhat: Szlovákiában 1992-ben kizárták a pályázatból az állami intézményeket, és beengedtek pro-

fitorientált cégeket, feltéve, hogy azok meghatározott közcélú foglalkoztatást biztosítottak regisztrált munkanélkülieknek. A program súlya 1995-től nőtt meg, amikor az autópálya-, valamint gátépítéseknel tömegesen kezdték alkalmazni a tartósan munkanélkülieket. A program összességében csökkentette a célcsoport program utáni munkakeresési idejét, melynek oka az lehet, hogy ezekben a programokban a munkaerőpiacon is használható képességeket tudtak elsajátítani a résztvevők.

A foglalkoztatástámogatási (bértámogatási) programok adják az aktív munkaerő-piaci programok harmadik csoportját, melyek már a drágább programok közé tartoznak. A programok egyik fajtája, amikor valamilyen kedvezményt, jellemzően bértámogatást vagy adó- és járulékkedvezményt kapnak a munkaadók, ha munkalehetőséget biztosítanak a program célcsoportja számára. A programok másik fajtája, amikor induló vállalkozások kapnak valamilyen állami támogatást: ilyenkor a program célcsoportja maga a vállalkozó. A legjellemzőbb bértámogatási programok célja, hogy a célcsoport tagjait egy ideig vonzóbbá tegyék a munkaadók számára azáltal, hogy az állam átvállalja a bérköltségek egy részét. Ezek a programok azon a feltételezésen alapulnak, hogy a programban való részvétel (a „kezelés”) ideje alatti munkatapasztalat jelentősen növeli a résztvevők munkaerő-piaci értékét. E mögött szakmai és tágabban értelmezett tudásuk, készségeik, attitűdjük megváltozása mellett a szervezeti hierarchiák, felelősségek megismerése és a munka világában való jobb eligazodás is állhat.

A bértámogatási programok hatásosság szempontjából meglehetősen vegyes képet mutatnak. A képzési programoknál nemcsak olcsóbbak, de gyakran eredményesebbek is. A szakirodalom szerint ezeknek a programoknak a legnagyobb előnye, hogy éles helyzetbe állítja a résztvevőket, valóban olyan készségekre irányul, amelyek a munkavégzéshez szükségesek, és nem csak közvetetten próbálja segíteni őket. Összességében az Egyesült Államokban futó bértámogatási programok inkább sikeresnek, az Észak-Európában futók inkább sikertelennek mondhatók, míg Nyugat-Európában és a poszt-kommunista országokban nagyon vegyes a kép. Gyakori, hogy az ilyen programok a nők helyzetét jobban javítják, mint a férfiakét, de ennek oka nem egyértelmű. A bértámogatási programok egyik hátránya, hogy itt a legveszélyesebb a kiszorítási ha-



tás: a munkaadók gyakran más munkavállalók rovására kínálnak munkalehetőséget a célcsoportnak. A program teljes hatása a résztvevőkre gyakorolt közvetlen hatásnál jóval kisebb lehet.

Az átalakuló gazdaságokban igen elterjedtek az önfoglalkoztatást segítő programok is, amelyeket tekinthetünk sajátos foglalkoztatástámogatási programoknak is. Ezeknek a programoknak előnye, hogy közvetlenül járulnak hozzá a munkahelyteremtéshez, és így nem merülhet fel kiszorítási hatás. A poszt-kommunista országokban további előnyük, hogy a kisvállalkozások nagyobb piaci részt találhatnak, mert a szocializmus öröksége miatt a kisvállalkozások száma jelentősen elmarad a fejlettebb országokétól. Az ilyen programok ráadásul az amúgy alacsonynak tartott vállalkozási hajlandóság növekedéséhez is hozzájárulhatnak. A rendelkezésre álló tanulmányok szerint az önfoglalkoztatást segítő programok a térség sikeresebb programjaihoz tartoznak (O'Leary [1998]). Mínthogy azonban az önfoglalkoztatás nagyfokú önállóságot, vállalkozó kedvet és irányítási készségeket igényel, az ilyen programokban részt vevők általában a legjobb képességű munkanélküliek közül kerültek ki. Ez nemcsak megnehezíti a programok hatásának mérését (könnyen lehet, hogy ezek az emberek a program hiányában is sikeresek lennének), de problémássá teszi a pozitív következtetések kiterjesztését más nem foglalkoztatott csoportokra is (másokon sokkal kevésbé segíthetnek az ilyen programok).

Az aktív munkaerő-piaci programok legdrágább típusai a képzési programok. A képzési programok célja a célcsoport ellátása olyan tudással (humán tőkével), melyet a munkaadók pozitívan értékelnek, így a program a célcsoport foglalkoztathatóságát hosszú távon növelheti meg. A kiszorítási hatások is a lehető legkisebbek ilyen programok esetében, hiszen több képzett munkaerőt egy rugalmasan működő piacgazdaság hosszú távon nélkül tud felszívni, hogy a magasabban képzettek piacán romlanának a körülmények. Ezek a programok általában a legdrágábbak, vagyis az állam szempontjából a legnagyobb hozzájárulást igénylik, így a használatuk tényleg csak akkor indokolt, ha más típusú programokkal szemben ezek jóval nagyobb haszonnal kecsegtetnek. A képzési jellegű programok azon a feltételezésen alapulnak, hogy a fiatalokban nem megfelelően elsajátított készségeket és tudást később, felnőttkorban is pótolni lehet, sőt, célzottabb, bár rö-

videbb ideig tartó programok segítségével ez akár hatékonyabb is lehet a fiatalok tanulásánál. Mint látni fogjuk, ez a feltevés azonban híján van megfelelő elméleti és empirikus alapoknak.

A képzési programok közé tartoznak az általános képzések, a szakképzések és a munkahelyi képzések. Míg az első kettő a normál iskolarendszerhez hasonlóan osztályteremben történik, tanár vagy kurzusvezető vezetésével, addig az utóbbi valódi munkahelyen, a munkafolyamatot a lehető legközelebről bemutatva folyik. Az általános képzések esetén a program nem közvetlen szakmára készít fel, hanem olyan általános készségek elsajátítását tűzi ki célul, melyek a munkaerőpiacon hasznos lehetnek (számítástechnikai ismeretek, nyelvismeret, vállalkozói ismeretek stb.). A szakképzések esetén a program célja magától értetődően az, hogy a célcsoportot konkrét szakmai tudással lássa el. Magyarországon az esetek túlnyomó többségében ilyenkor OKJ-s szakmai papírok megszerzése a cél. A munkahelyi képzéseket gyakran egészítik ki később foglalkoztatástámogatással is. A résztvevők ilyen esetben egy többnyire rövidebb képzési periódus után munkalehetőséghez is jutnak, hogy a támogatott periódus alatt a lehető legtöbbet tanulhassák meg az adott szakmáról.

A képzési programok magas költségeik ellenére a legelterjedtebb aktív munkaerő-piaci programok a fejlett világban. Rengeteg hatástanulmány áll a rendelkezésünkre, de a tanulmányok végkövetkeztetései nagyon ellentmondásosak. Lalonde [1995] az Egyesült Államok képzési programjait áttekintve bemutatja, hogy a hatástanulmányok gyakran ugyanarra a programra és ugyanarra az időszakra vonatkozóan is igen eltérő következtetésekre jutnak, ezért a módszertani és adatkezelési kérdések kulcsfontosságúak az eredmények értékelésénél. Összességében a hatástanulmányok többsége zéró vagy gyenge pozitív hatást mutat ki. Különösen sikertelennek tűnnek a fiatalok számára kiírt képzési programok. Mindez valójában nem olyan meglepő. A fejlődépszichológia és a készségek formálódásának közgazdasági irodalma alapján meglepő lenne, ha súlyos gyermekkori és fiatalkori mulasztásokat pótolhatná néhány hónapos felnőttkori képzés (Heckman [2006]). A munkahelyi képzések általában sikeresebbek az osztálytermi képzéseknél, a szakképzések pedig sikeresebbek az általános képzéseknél, legalábbis ha megfelelő alapokkal rendelkezők kapják.



A posztkommunista országokban elterjedt képzési programok egyik speciális fajtája az *átképzés*. A strukturális átalakulások következtében tömegek vesztették el az állásukat egyszerre úgy, hogy szakmájuk iránt jelentősen csökkent vagy meg is szűnt a kereslet. Az átképzések célja, hogy azoknak az embereknek, akiknek a tudása feleslegessé vált, megpróbáljanak új, a jövőben sikerebbnek tűnő szakmákat tanítani. Az átképzések eredményei a térség országában vegyes képet mutatnak, de a hatás nem túlságosan nagy ott sem, ahol a programok sikeresnek tűnnek. Az átalakuló gazdaságok közül a legtöbb elemzés Kelet-Németország átképzési programjairól készült. Ezek következtetése az, hogy a kilencvenes évek elején, amikor tömegek kerültek be az – akkor még viszonylag olcsó – programokba, a képzési programok hatása gyakorlatilag zérus volt. Később, ahogy megszilárdultak az intézmények, az észlelt problémák után megtörténtek a visszacsatolások, már kevesebb ember vett részt drágább és hosszabb ideig tartó képzési programokban, a programok hatásfoka pozitívvá vált, de továbbra is igen alacsony maradt.

2.3 Szabályozási és szervezési kérdések

A nemzetközi tapasztalatok talán legfontosabb tanulsága az, hogy az aktív munkaerő-piaci programok hatásosságát jobban befolyásolják a szabályozási és szervezési kérdések, mint a program típusa. Látható ez abból, hogy egyes programtípusok sikeresége országról országra, országokon belül pedig időről időre változik. A szervezés alapossága alapján véve befolyásolja a program sikerességét, de a hatáselemzést író közgazdászok számára ezek jó része nem vagy csak nagyon nehezen megismerhető. Ilyen kérdések a következők:

- Van-e kereslet a helyi munkaerőpiacon azokra a képességekre, melyeket a program nyújt az abban résztvevőknek? Mennyire reflektál a program a helyi munkaerő-piaci problémákra?
- Mennyire körültekintően történik a szolgáltatást nyújtók kiválasztása? Hogyan ellenőrzik a szolgáltatók teljesítményét, és történik-e visszacsatolás?
- Ismertek-e a programban részt vevők motivációi? Mennyire elégedettek a résztvevők a nyújtott szolgáltatással, és a felvetett problémák visszacsatolódnak-e?

- Gyűjtenek-e adatokat a programokban résztvevők későbbi munkaerő-piaci életútjáról? Készülnek-e hatástanulmányok a sikerességről, és történnek-e ezek alapján visszacsatolások?

A szervezők igényességén múlik, hogy milyen alaposan gondolják végig a tervezett programot, és hogyan reflektálnak a lebonyolítás során felmerülő problémákra. A közgazdasági hatástanulmányok ezekkel a kérdésekkel fontosságuk ellenére ritkán foglalkoznak, mert az elemzők előtt többnyire nem is ismertek a szervezés részletei. Néhány szabályozási kérdés azonban kívülről is megfigyelhető, és a hatástanulmányok gyakran ezek valamelyikével magyarázzák a vizsgált programok esetleges sikerét vagy kudarcát. Ilyen kérdések a következők:

A program eredeti célja mellett ösztönzik-e egyéb módon is a célcsoportot a részvételre?

Gyakori probléma, hogy a szervezők túlságosan nagy hangsúlyt fektetnek arra, hogy minél többen vegyenek részt a programokban. Az természetesen kudarc, ha senki sem érdeklődik a programok iránt, de az sem jó feltétlenül, ha sokan akarnak részt venni bennük. Gyakori, hogy a szervezők azzal próbálják vonzóbbá tenni a programokat, hogy valamilyen egyéb kedvezményt is biztosítanak a résztvevők számára. Észak-Európában gyakori, hogy az aktív munkaerő-piaci programokban részt vevők nem csekély összegű ösztöndíjat kapnak, Nyugat-Európában és a posztkommunista országokban pedig gyakori, hogy a programokban való részvétel rendes munkaviszonynak számít, ezért a program befejezése után a korábban tartós munkanélküli résztvevők újra jogosulttá válnak munkanélküli segélyre. A hatástanulmányok szerint az ilyen típusú ösztönzők szinte mindig rontják a programok hatásosságát, mert sokan csak ezek miatt akartak részt venni a programokban.

Mennyien vesznek részt a programokban? Mekkora a program költségvetése?

Az aktív munkaerő-piaci programok nemcsak néhány emberen szeretnének segíteni, hanem makroszinten is mérhető sikereket is el akarnak érni. A programok kiterjedtsége azonban önmagában is rontani szokta a programok hatásosságát. Az aktív munkaerő-piaci programok általában viszonylag rö-



vid idő alatt akarnak mérhető hatást elérni, így nagyon fontos, hogy mennyire sikerül jól megszervezni őket. Minél nagyobb azonban a program mérete, annál nehezebben lehet ezt megtenni, és a tapasztalatok szerint ez nem is nagyon szokott sikerülni. Kiterjedt programokat akkor érdemes szervezni, ha a program maga alapvetően egyszerű. Ilyenek például a munkakeresést segítő, valamint az önfoglalkoztatást segítő programok, melyek gyakran nagy méretben is jó hatásfokkal tudnak működni.

Hogyan történik a célcsoport kiválasztása?

Egy másik érv, mely szerint érdemes kisebb, de jobban végiggondolt programokat szervezni, az, hogy a programok hatása eltérő a különféle résztvevőkre, ezért a sikeresség nagyrészt függ attól, hogy hogyan történik a célcsoport kiválasztása. Általában azok a programok sikerülnek jobban, ahol alapos előzetes szelekció van a jelentkezők között, és csak azokat engedik be a programokba, akik várhatóan többet tudnak profitálni azokból. Kérdés azonban, hogy hogyan lehet ezt eldönteni. Néhány egyesült államokbeli program esetén a jelentkezőket különböző, a korábbi programok tapasztalatai alapján lepontozták, és a férőhelyektől függően csak bizonyos pontszám felett engedték be őket a programokba. Ilyen volt például az Kentucky-ban futó Worker Profiling and Reemployment Services program, melyről Black et al. [2003] számol be. A szakirodalom szerint az aktív munkaerő-piaci programok általában kevésbé sikeresek a fiatalok esetén. Ebből persze nem az következik, hogy a fiatalokat nem szabad beengedni a programokba, hanem inkább az, hogy számukra speciális programokat kell szervezni, amilyen például az amerikai Job Corps vagy a brit New Deal.

Heckman [2006] nyomós érveket hoz fel annak az empirikus tapasztalatnak a magyarázatára, hogy a programok általában kevésbé sikeresek a leghátrányosabb helyzetűek esetén, pedig a cél az lenne, hogy őket segítsük a leginkább. A képzési programok esetén ez a következtetés látványosan megjelenik, a foglalkoztatástámogatási programoknál viszont néhány esetben éppen a kevésbé képzettek és a hátrányos helyzetűekre voltak nagyobb hatással a programok. Látható azonban, hogy a célzott, speciális célcsoportokra kidolgozott programok általában sokkal sikesebbek, mint az általános, mindeki számára elérhető programok.

Kötelező-e a részvétel?

Kötelezni természetesen senkit nem lehet arra, hogy részt vegyen egy aktív munkaerő-piaci programban, azt azonban ki lehet kötni, hogy a program visszautasítása valamilyen egyéb segély automatikus megvonásával járjon. Ez a szabályozás sok amerikai és európai programban is megjelenik. Tulajdonképpen ilyen a skandináv rendszer is, de mivel ott az aktív munkaerő-piaci programokban való részvételt egyéb anyagi ösztönzőkkel is támogatják, és ezért nagyon magas a részvétel, a kötelező jelleg nem annyira releváns. Dániában az 1994-es munkaerő-piaci reform viszont effektív módon kihasználta a programok kötelező jellegét. A reformról Jespersen et al. [2004] számol be. Az ottani passzív segélyezési rendszer korábban olyan volt, hogy akár 9 éven át is lehetővé tette a munkanélküli segély folyósítását. Ez a szám azonban fokozatosan 4 évre csökkent, és a reform után a pénz csak akkor járt, ha évente (később félévente) az egyén részt vett valamilyen aktív munkaerő-piaci programban. A programban való részvétel tehát a folyósítás előfeltétele, de az abban való részvétel nem számít munkaviszonynak, így jogilag nem újítja meg a segélyhez való jogot. A szerző szerint a dán programok egyébként sikeresen csökkentették a munkanélküliségben töltött időt.

Szintén kötelező a részvétel a speciálisan munkanélküli fiatalok számára elindított brit New Deal program, mely, úgy tűnik, ugyancsak segíteni tudott a fiataloknak abban, hogy munkát találjanak maguknak. A korábban is említett Kentucky-ban futó Worker Profiling and Reemployment Services program szintén kötelező. Black et al. [2003] szerint a programban való részvételnek a vizsgált periódusban nem volt szignifikáns hatása a résztvevőkre, viszont érdekes módon a program előtt és a program elején nagyon sokan lemorzsolódtak a programokból, és munkát vállaltak. A szerzők szerint ez annak a bizonyítéka, hogy a programok igenis sikeresek, de a hatásmechanizmus nem az, hogy a résztvevők valamilyen hasznos képességre tesznek szert, hanem az, hogy nem akarnak részt venni bennük, és csak úgy tudnak kikerülni belőlük, ha munkát keresnek maguknak.

Mennyi ideig tartson a program?

A programok hosszukat tekintve is nagyon változatos képet mutatnak. A munkakeresést segítő tanácsadás jellegű programok jellemzően a legrövideb-



bek, de ezek között van néhány, mely nem egy-két alkalomból áll, hanem szükség esetén rendszeres is válik, és szoros tanácsadási és ellenőrző funkciót is ellát. Ilyen, hosszabb távú szolgáltatást nyújtanak minden munkanélkülinek Svédországban, és ilyen az Oroszországban kis létszámmal futó Perm Benefit-to-Wages program. A képzési programok hossza igen változatos, szinte mindegyik rövidebb egy évnél, de sok program csak pár hétig tart. A bértámogatási programok általában fél és egy év közötti hosszúságúak, néha hosszabbak, míg a közmunka programok inkább rövidebbek annál.

Azt gondolhatnánk, hogy a hosszabb programok jobbak, mert a résztvevők több mindent tudnak elsajátítani a kezelés alatt. A tapasztalatok szerint azonban ennek inkább az ellenkezője az igaz. Néhány országban a hosszabb programokkal ugyan nagyobb hatást tudnak elérni, de nem sokkal nagyobb, így a rövid programok költség-haszon szempontból ekkor is jobbak voltak. Sok esetben azonban a rövidebb, célzottabb programok váltak sikeresebbé, feltehetően azért, mert azokat sokkal jobban meg tudták szervezni. A posztkommunista országokban is általában mind a képzési, mind a bértámogatási programoknál a rövidebbek esetén becsltek nagyobb hatást az elemzők (bár ezek a becslések sokszor megkérdőjelezhetők). Kelet-Németországban a tapasztalat viszont ennek az ellenkezője: a programok csak akkor kezdtek hatásosan működni, amikor kisebb létszámú, hosszabb és egy főre vetítve drágább programokat kezdtek alkalmazni. Kérdés persze, hogy a három említett tényezőből mekkora szerepet játszott a programok hosszának növekedése.

2.4. A programok értékelésének lehetőségei

Ez a tanulmány nem tárgyalja részletesen a hatásvizsgálatok módszertani kérdéseit, de a tapasztalatokat bemutató irodalom ellentmondásainak megértéséhez hasznos, ha röviden kitérünk az alapvető problémákra. A társadalompolitikai programok hatásvizsgálatának igen nagy módszertani irodalma van. Az első nagy hatású elemzés Ashenfelter [1978] cikke volt, a nyolcvanas évek második felétől kezdve (pl. Ashenfelter és Card [1985], Lalonde [1986]) pedig igazi virágzásnak indult a módszertani kérdések irodalma. Több összefoglaló cikk is

létezik (például Blundell és Costa Dias [2002]). A legátfogóbb, bár meglehetősen technikai, ezért nehezen követhető összefoglalás Heckman, LaLonde és Smith [1999] tanulmánya.

Az aktív foglalkoztatási eszközök esetén a leggyakrabban vizsgált eredmény a foglalkoztatás, illetve az általa elérhető jövedelem (kereset). A vizsgált kérdés az, hogy milyen hatása van a résztvevők valamilyen módon definiált eredményeire (foglalkoztatás, kereset, állásban maradás hossza stb.) az adott program. A kérdés egész pontosan az, hogy *milyen eredményt értek el a résztvevők, összehasonlítva azzal, amit akkor értek volna el, ha nem vesznek részt a programban*. A megmérendő hatás tehát egy tényleges állapot (a program utáni eredmény) és egy úgynevezett *tényellentétes állapot* (milyen eredményt értek volna el a program hiányában) összehasonlításából adódik.

Pusztán a program résztvevőinek követésével nem azonosítható a program hatása: a tényellentétes eredmények így nem mérhetők. Gyakran merül fel, hogy ha a gazdasági helyzet nem változott jelentősen, akkor nincs szükség a tényellentétes mérésre, hiszen a program nélkül a résztvevők ott tartanának a program után is, mint közvetlenül előtte. A résztvevők nyomon követése (és program utáni „utánkövetése”), más szóval a monitoring, pedig egyre inkább része az aktív munkaerő-piaci programoknak (pl. annak ellenőrzésére, hogy valóban azokat érte-e el a program, akiket kellett). Hatásvizsgálat szempontjából azonban a monitoring nem elég, aminek legfontosabb oka az úgynevezett „Ashenfelter-horpadás” (Ashenfelter’s dip). Ha a program résztvevőinek meg kell felelniük bizonyos kritériumoknak (pl. fél éve munkanélküli), akkor a veszélyeztetett (magas munkanélküliségi esélyű) csoportokon belül is azok vehetnek csak részt, akik éppen a szükséges időszakban voltak hátrányos helyzetben. Egy részük azonban tipikus esetben a program nélkül is kilábalna ebből, így csak a résztvevők pályáját elemezve ezt a potenciális önerős felemelkedést is a programnak tudnánk be. A program hatásának megbízható becsléséhez a tényellentétes eredmény megbízható becslése tehát alapvető jelentőségű.

A tényellentétes eredmények mérésének klasszikus tudományos módszere a tervezett kísérlet: véletlenszerűen választjuk ki a résztvevőket és a nem résztvevő kontrollcsoport tagjait. Ekkor a kontroll-



csoporthoz tartozó átlagos eredménye torzítatlanul fogja becsülni a résztvevők tényellenes eredményeinek átlagát. Az aktív munkaerő-piaci programok esetében azonban a tervezett kísérletek igen ritkák, részben a nyilvánvaló erkölcsi-politikai okok miatt, részben pedig azért, mert a programok szervezői ritkán rendelkeznek alá az általuk jónak gondolt programokat a kísérletezésnek. Bizonyos esetekben azonban a hatásvizsgálatot megkönnyíti, hogy a hatásvizsgálatról független okokból meglehetősen véletlenszerű a részvétel. Ezek az ún. természetes kísérletek.

Az esetek nagy részében azonban sem tervezett, sem természetes kísérletek nem állnak rendelkezésre. Ilyenkor valamilyen kontrollcsoport kiválasztása az egyetlen járható út a tényellenes hatások méréséhez. Nem kísérleti helyzetekben ez azonban rendkívül nehéz, néha gyakorlatilag lehetetlen, ráadásul a nem jó kiválasztásból fakadó torzítások nemigen mérhetőek. Sok esetben azonban igen jó kontrollcsoport választható ki, és ilyenkor megfelelő adatok esetén és megfelelő ökonometriai módszerek segítségével megbízhatóan becsülhető a program átlagos hatása. A megfelelő adatok kulcsfontosságúak: aktív munkaerő-piaci programok hatásának mérésekor részletes információkra van szükség az egyének munkaerő-piaci történetéről és képzettségéről. Ilyen adatok általában nem állnak rendelkezésre, ezért sokszor magának a hatásvizsgálatnak a feladata az adatgyűjtés.

A tanulmány hátralevő részében számos hatásvizsgálat eredményét tárgyaljuk. Az idézett tanulmányok eredményeit mindig szigorú módszertani követelmények alapján értékeljük, és csak a valóban megbízható, „hihető” eredményeket fogadjuk el. Gyakori eset azonban, hogy a legjobb módszertani tudás sem vezet megbízható következtetéshez a rendelkezésre álló adatok szegényes volta vagy megfelelő kontrollcsoport hiánya miatt.

3. NEMZETKÖZI ÁTTEKINTÉS

A szakirodalomban található, viszonylag nagyszámú hatástanulmány területi eloszlása egyenletlen. A legtöbbet nem meglepő módon az Egyesült Államokban írták, míg Európában a svéd és az angol programok a legjobban dokumentáltak. A poszt-kommunista országok közül a volt NDK-ban szervezett aktív munkaerő-piaci programokkal foglalkozó

irodalom emelkedik ki. A többi átalakuló országról egy-két, sokszor kétes hitelű tanulmányt találunk csupán. A területi egyenletlenség komoly torzító tényezőre utal. Azokban az országokban, melyekben ténylegesen foglalkoznak azzal, hogy megmérjék az egyes programok sikerét, feltehetően jobb programokat is kínálnak. Ezekben az országokban ugyanis több információ áll rendelkezésre arról, hogy mely programok jók, és melyek rosszak. Amikor azt találjuk például, hogy bizonyos programok az Egyesült Államokban kicsi, de pozitív sikert értek el, kérdéses, hogy ez a program hogyan szerepelne a térségünkben, ahol egy program sorsa sokkal inkább politikai, mint szakmai döntés kérdése.

Ebben a fejezetben megpróbálunk áttekintést adni az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatairól. Kézenfekvőnek tűnik, hogy az egyes programtípusokat (képzési, foglalkoztatástámogatási stb.) külön-külön vizsgáljuk meg, hiszen az egyik legfontosabb kérdésünk az, hogy mely programtípusok szerepelnek jobban a többinél. A programtípus szerinti csoportosítás azonban több szempontból is problémás, ezért mi nem is ezt a módszert választottuk. Az egyik probléma az összetett programok kérdése. Ezekben a programokban a célcsoport összetett kezelést kap. Tipikus, hogy a program általános vagy szakképzéssel (vagy mindkettővel) kezdődik, majd támogatott foglalkoztatást és későbbi munkakeresési tanácsadást egyaránt tartalmaz. Az irodalom alapján ezek a programok megfelelő célzottság és szervezés mellett a legsikeresebbek. Összetettségük folytán azonban nem lehet megmondani, hogy a program mely része járul hozzá leginkább a sikerhez. Az összetett programokat ezért mi külön, a 3.1-es részben tárgyaljuk.

A második probléma a nagy nemzeti programok kérdése. Egyes európai országokban jellemző, hogy létrehoznak egy nagy nemzeti ügynökséget, mely aktív munkaerő-piaci programok széles skáláját kínálja a tágran megválasztott célcsoport számára. Az egyes programtípusokban részt vevők ekkor különböző mértékben keveredhetnek is egymással. Egyesek elkezdnek egy képzési programot, majd átkérlik magukat egy bértámogatási programba, mások mindkettőt elvégzik, stb. A programtípusok szerinti szétválasztás ilyenkor problémássá válhat. A hatástanulmányok egy része ezért meg sem próbálkozik a szétválasztással, egy másik része viszont megteszi ezt. Mindemellett a nagy nemzeti pro-



ramok bírnak egyfajta tipikus jellemzővel, ezért a 3.2-es részben ezeket külön vizsgáljuk.

A 3.3-as részben néhány csak képzéssel foglalkozó programot tekintünk át. Mivel ez a programtípus a legelterjedtebb, az ezekkel foglalkozó irodalom önmagában is elemezhető. A 3.4-es részben az *egyéb* programokat vázoljuk, majd a 4-es fejezetben a posztkommunista tapasztalatokat összegezzük.

3.1 Célzott, összetett programok

Az aktív munkaerő-piaci programok egyik speciális fajtája az, amikor a résztvevők a kezelés alatt nem egyféle programtípusban, hanem azoknak egy speciálisan és gyakran személyre szabottan kialakított kombinációjában vesznek részt. Ezeknek a programoknak az egy főre vetített költsége a legmagasabb; hatásuk szempontjából azonban, úgy tűnik, ezek a programok a legjobbak. Az aktív segítség a munkakeresésben, a személyes beszélgetések és karrier-tanácsadások a programok központi elemét képezik, emellett és ennek függvényében a résztvevők képzésekben és/vagy foglalkoztatástámogatásban részesülhetnek. Ezekben a programokban a részvétel gyakran nem automatikus: a jelentkezőket előzetesen megsűrjük, igyekezve kiválasztani azokat az embereket, akik egyrészt motiválhatónak, másrészt képesnek tűnnek arra, hogy profitáljanak a kezeléssel. A programok magas költsége miatt a célcsoportot általában azok adják, akiknél a többi aktív munkaerő-piaci program nem tudott szignifikáns hatást elérni. Az ilyen összetett programokban a résztvevők a hagyományos programelemeknél túl gyakran speciális támogatásban is részesülnek: ingyenes betegbiztosítás, ingyenes jogosítvány, ingyenes lakhatás a program ideje alatt, ösztöndíj stb. Ennek a célja a résztvevők minél teljesebb integrálása a programokba, hogy minél jobban azonosulni akarjanak a programcélokkal.

3.1.1 Job Corps (USA)

A Job Corps programot¹ 1964-ben alapította a Johnson-kormányzat azzal a céllal, hogy segítse a hátrányos helyzetű fiatalokat, hogy minőségi munkahelyet szerezhessenek maguknak, jobb jövedel-

mi helyzetbe kerüljenek, és integrálódni tudjanak a társadalomba. A program szövetségi szinten szerveződik, és szövetségi forrásból finanszírozzák, de a résztvevők az országsszerte működő 123 helyi irodával tartják fenn a kapcsolatot. A '80-as években készült első átfogó elemzések a program óriási sikeréről számoltak be (lásd Lalonde [1995]), így a program számára egyre több forrást biztosítottak, és kisebb átalakítások mellett mind a mai napig fennmaradhatott. Jelenleg évente mintegy 60 ezer fiatal vehet részt benne, és körülbelül 1,5 milliárd dolláros költségvetése van, vagyis ez is óriás programmá vált.

A program célcsoportját a munkanélküli vagy nagyon alacsony keresetű 16–24 éves fiatalok adják, akik maximum 6 hónapos intenzív képzésben részesülhetnek. A kurzusok szabadon felvehetők és leadhatók, de a résztvevőkkel folyamatosan egyeztetnek arról, hogy mi lehet számukra a leghasznosabb. Az intézmény, felhasználva az évek során kialakult kapcsolathálóját, a program befejezése után akár évekkel is segít a fiataloknak a számukra legmegfelelőbb minőségi munkahely megtalálásában. A kurzusok egyik felét az általános, a másikat a szakképzések teszik ki. A program egyik célcsoportját a középiskolából kimaradtak teszik ki (a középiskola egyébként elvileg kötelező), így a legtöbb intézményben (nem mindenhol) lehetőség van a középiskola utólagos befejezésére is. Az általános képzések között találhatóak felzárkóztató kurzusok főleg olvasásból és matematikából, valamint angol nyelv-órák és autózvezetői tanfolyamok is. A középiskolai tanulmányok befejezése mellett a legfontosabb képzések a szakképzések, melyek között népszerűek az üzleti kurzusok, a könyvelés, de sok kékgaléros szakma is. A Job Corps speciális eleme, hogy a résztvevőknek (legalább 80 százalékának) kötelezően kollégiumba kell költözniük, ahol egyrészt további kedvezményekben részesülnek (étkezés, sportolási lehetőség stb.), másrészt gyakorlatilag a nap 24 órájában felügyelet alatt vannak.

A program az egyik legnagyobb költségvetésű program Amerikában, így nagy figyelmet fordítanak a hatékonyságára. A legutóbbi átfogó felmérés, a National Job Corps Study nevű tervezett kísérlet, a '90-es évek közepén kezdődött, és komoly közgazdasági és politikai vitákat kavart 2001–2003

¹<http://jobcorps.dol.gov>



között publikálták az eredményeiket. A tervezett kísérletben az 1994 és 1996 közötti résztvevők kb. 9000-es mintájának, valamint a kb. 6000-es randomizált kontrollcsoportjának követték munkaerő-piaci életútját a program lezárulta utáni 4 évben. A program lehetővé tette a résztvevők számára, hogy ők válasszák meg, mit szeretnének tanulni, tehát a kezelés egyrészt nem volt homogén, másrészt függött a résztvevők hajlandóságától is. Mindezek miatt a kezelt és a kontrollcsoport egyszerű összehasonlítása, bár torzítatlanul becsülte a program átlagos hatását, arra nem volt alkalmas, hogy a program egyes képzéstípusainak hatását is meghatározza. Probléma volt a válaszmegtagadók viszonylag magas, 20 százalékos aránya is, hiszen semmi okunk nincs feltételezni, hogy azok, akik nem válaszoltak, átlagosan ugyanolyan karakterisztikával rendelkeznek, mint a válaszolók.

Gritz és Johnson [2001] a tervezett kísérletes eredmények közlése mellett nem-kísérleti módszerrel elemezte a Job Corps programot. A szerzők szerint 4 évvel a program kezdete után a résztvevők heti bére átlagosan 20-25 dollárral emelkedett. Ezen belül a szakképzést sikeresen elvégzők átlagosan 40-50 dollárral lett magasabb, a középiskolai tanulmányaikat a program során befejezőké 60-70 dollárral nőtt meg, a többiek bére viszont nem változott. A becslések alapján a hatások hasonlóan alakultak minden korcsoportban

Ugyanezt az adatbázist felhasználva McConnell és Glazerman [2001] kísérletet tett egy teljes körű költség-haszonelemzésre is. A hasznok között a megtermelt értékötöbbséget, a mérséklődő szociális kiadások és a bűncselekmények csökkenő száma szerepelt. Becsléseik szerint a program nettó haszna résztvevőnként körülbelül 17 000 dollár volt, ami azt jelenti, hogy a beruházás megtérülési rátája 100 százalék felett volt. Az 1. táblázatból látható azonban, hogy a résztvevők jövedelmére gyakorolt hatás jelenértéke a vizsgált négy évben gyakorlatilag zérus volt ($-1621+1626=5$ dollár), így a becsült hasznok nagy része a többi tényezőtől függött, melyek viszont bizonytalan feltételezéseken alapultak. Többek között ilyen volt, hogy a 4. évet követően a program jövedelmi hatása nem fog csökkenni.

Schochet et al. [2006] rámutatott arra, hogy Gritz és Johnson elemzése jelentősen felülbecsülte a program hasznát. Ők nem a fenti, önbevalláson alapuló, hanem egy hivatalos, a munkáltatók által

jelentett adatbázist használták, mely egyrészt pontosabb és nagyobb időintervallumot ölelt fel, másrészt a korábbi válaszmegtagadókról is tartalmazott adatokat. Kiderült, hogy a korábbi válaszmegtagadók jövedelme jelentősen elmaradt a válaszolótól, valamint az is, hogy a program kezdetét követő ötödik és hatodik évben a program jövedelmi hatása drasztikusan csökkenni kezdett. A szerzők szerint a Job Corps program résztvevőkre gyakorolt közvetlen hatása még mindig pozitív volt, de a nettó társadalmi haszon a pozitív 17 000 dollár helyett negatív, -10 000 dollár, vagyis a programnak van ugyan újraelosztó hatása, de össztársadalmi szinten veszteséges. Schochet et al. [2006] szerint a programokból a 20-24 éves korosztály sokat nyert (fejenként kb. 17 000 dollárt), és esetükben a nettó társadalmi hatás is „csak” zérus. Meg kell azonban jegyezni, hogy a legtöbb hatástanulmány kizárólag a közvetlen hatások becslésével foglalkozik, ezt figyelembe véve pedig a Job Corps még így is relatíve sikeres programnak számít.

A program szervezői szerint az idősebbek átlagosan hosszabb ideig maradnak a programban, sokkal motiváltabbak, és lényegesen jobban kihasználják a program kínálta lehetőségeket, így a következtetés, hogy a 20-24 évesek jóval többet profitálnak a fiatalabbaknál, számukra egyáltalán nem meglepő. A Job Corps program sikerének egyik záloga a megfelelő célzottsága volt. Közpolitikai szempontból érthető, hogy ebbe a sikeresnek tűnő programba próbáltak minél több fiatal bevonni. A célzottság csökkenése ez esetben azonban, úgy tűnik, hogy a siker rovására történt.

A '70-es, '80-as években egyedülállóan sikeresnek és a hátrányos helyzetű fiatalokat segítő programok etalonjának tekintett Job Corps program legitimitása az utóbbi időben megkérdőjeleződött, és feltehetően az elkövetkező években komoly reformok elé néz.

3.1.2 National Supported Work (USA)

Az egyik legtöbbet elemzett program az USA-ban az úgynevezett National Supported Work (NSW) program volt. Az 1970-es évek közepén folytatott program kísérleti jellegű volt, és egy nonprofit (nem kormányzati) szervezet végezte. A program célja az volt, hogy különösen hátrányos helyzetű embereket (akik a rendszeres munkához szük-



1. táblázat: *A Job Coprs program becsült nettó társadalmi haszna két különböző tanulmány szerint*

			McConnell-Galzman [2001]			Schochet et al. [2006]		
			Részt- vevők	Nem részt- vevők	Társá- dalom	Részt- vevők	Nem részt- vevők	Társá- dalom
Hasznok	Többletjövdelemből	1. év	-1 621	-313	-1 934	-1 494	-272	-1 766
	származó haszon	2-4. év	1 626	836	2 462	990	495	1 485
		Későbbi évek	17 768	9 009	26 777	207	122	329
	Szakképzési programokban létrehozott érték		0	225	225	0	220	220
	Egyéb szociális kiadások csökkenése		-780	2 966	2 186	-780	2966	2 186
	Kevesebb bűncselekmény	Résztvevők által	0	1 240	1 240	0	1240	1 240
		Résztvevőkkel szemben	643	-643	0	643	-643	0
Költségek	Jelentett operatív költségek		0	-12 540	-12 540	0	-12 285	-12 285
	Nem jelentett operatív költségek		0	-551	-551	0	-543	-543
	Tőkeköltségek		0	-1 037	-1 037	0	-1 016	-1 016
	Ösztöndíj, ételek, ruháztkodás		2 361	-2 361	0	2 314	-2 314	0
Nettó haszon			19 997	-3 168	16 829	1 880	-1 2030	-1 0150

seges legalapvetőbb készségeknek sem voltak feltétlenül a birtokában) vezessen be (vagy vissza) a munka világába. A célcsoportba AFDC segélyben részesülő nők², volt kábítószerfüggők, volt elítéltek és a gimnáziumból kibukottak tartoztak³. A programban való részvétel kritériuma minden esetben tartalmazta a valamilyen értelemben hosszabb távú munkanélküli státust.

A kísérletre jelentkezőket véletlenszerűen osztották kezelt és kontrollcsoportba. A résztvevők (a kezelt csoport tagjai) számára a program 9-18 hónapi munkát garantált (célcsoporttól és attól függően, hogy melyik városban voltak). A résztvevőket néhány fős csoportokba osztották, és ezeket privát munkaadókkal alkalmaztatták támogatás fejében (minden munkaerőköltségüket a program fedezte). A program szervezői végigkísérték a résztvevő csoportokat, és rendszeres konzultációk során közösen megbeszélték problémáikat és teljesítményüket. A fizetett bér eleinte alacsonyabb volt az adott munkahelyen szokásosnál, de a munkavégzés rendszerességétől és a teljesítménytől függően később emelkedett. A résztvevők a garantált időszak

végéig az adott munkahelyen maradhattak, de aztán rendes munkahelyet kellett találniuk (vagy rendszeresen foglalkoztatta őket a programban részt vevő munkaadó, vagy másutt kellett munkát keresniük). A programban részt vevő nőket tipikusan szolgáltatási, a férfiakat tipikusan építőipari munkahelyeken foglalkoztatták.

A kísérlet kezdetekor mindenkiről ismerték a demográfiai és a kereseti adataikat. Ezek igazolják a hozzárendelés véletlenszerűségét: a kezelt és a kontrollcsoport átlagos ismérvei kezdetben gyakorlatilag azonosak voltak. A szervezők a program alatt és egy ideig utána is gyűjtöttek adatokat a résztvevőkről és a kontrollcsoport tagjairól is.⁴

A program igen sikeresnek volt mondható. LaLonde [1986] tanulmánya kimutatja, hogy a program lezárulta után néhány évvel az AFDC támogatásban részesült nők között a résztvevők éves keresete átlagosan 850 dollárral haladta meg a kontrollcsoport átlagos keresetét. A férfiak esetében nagyjából ugyanakkora, 880 dollár volt a különbség. A kis minták miatt azonban e különbségek meglehetősen bizonytalan becslések: a nők esetében 300, a

²Az AFDC program gyermekeiket egyedül nevelő nők számára nyújt élelmiszer-támogatást Amerikában. Az NSW célcsoportba azok az AFDC támogatásban részesülők tartoztak, akik a program kezdeti időpontjában munkanélküliek voltak, legfeljebb 3 hónapot dolgoztak az azt megelőző félévben, nem volt 6 évesnél fiatalabb gyermekük, és a megelőző 3 évben legalább 30 hónapig kaptak támogatást.

³Az Egyesült Államokban 18 évig tart az iskolakötelezettség;

addig egységesen mindenkinek gimnáziumba (high school) kell járnia. A gimnáziumból kibukottak tehát vagy nem teljesítették az iskolakötelezettséget, vagy nem jutottak el annak utolsó évéig 18 éves korukra (utóbbi a ritkább esemény).

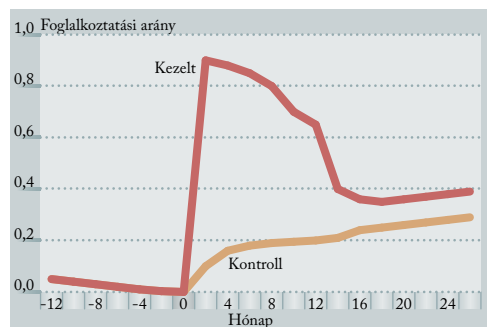
⁴Későbbi interjúk nem mindenkiel készültek: az anyagi lehetőségek szűkülése miatt a szervezők egy mintát követtek csak végig, és ezek közül sem tudtak mindenkit elérni. A véletlen minta 65-75%-os, ezen belül a lemorzsolódás 20-30%-os volt.



férfiakéban 500 dollár körüli a standard hiba. Ham és Lalonde [1996] a hatás okait kutatja a résztvevők egy leszűkített csoportján, az AFDC támogatásban részesülő nők almintáján. Míg LaLonde [1986] a keresetet vizsgálta, ami a foglalkoztatás mellett azt is figyelembe vette, hogy aki dolgozott, az milyen sikerrel tette azt (a nem foglalkoztatottak keresetét ott 0-val vette figyelembe), itt maga a foglalkoztatás az eredményváltozó. A véletlen kiválasztás eredményeként a két csoport összetétele minden megfigyelhető ismérv alapján azonos volt, így a programba kerülés előtti történet szerinti megoszlásban sem volt különbség.

A program hatása foglalkoztatásban mérve is pozitívnak bizonyult: a kezelt csoport tagjai a kontrollcsoportnál magasabb arányban voltak foglalkoztatottak a 12 hónap letelte után is. (Emlékeztetőül: a pozitív hatás a keresetekben is kimutatható volt.) A 3. ábra mutatja be a két csoport foglalkoztatási arányait a program előtt, közben és utána.

3. ábra: Az NSW kezelt és kontrollcsoportjának foglalkoztatási aránya a kísérlet előtt (-12-0. hónap), közben (0-12. hónap) és utána (12-26. hónap)



Ham és LaLonde (1996) nyomán.⁵

Az ábra önmagában is rengeteg információt tartalmaz. A program kezdete előtt a két csoport foglalkoztatása teljesen azonos (és minimális) volt. A program alatt a kezelt csoport tagjait támogatott munkahelyeken foglalkoztatták, ami induláskor 90%-os eredménnyel járt. Fokozatos lemorzsolódás után a támogatott szakasz végére, vagyis a 12. hónapra ez 65%-ra csökkent, majd a támogatás megszűntével 40%-ra esett. A kezelt csoport tagjainak foglalkoztatása azonban több mint egy évvel a program vége

után is csaknem 10 százalékponttal magasabb volt, mint a kontrollcsoport tagjaié. A kísérlet hosszú távú átlagos hatása tehát durván 10 százalékpontos (relatív terminusokban 30 százalékos) foglalkoztatási esélynövekedésre becsülhető.

A fő eredmények mellett három furcsaság is megfigyelhető. Az egyik az, hogy a foglalkoztatási arány csak a program kezdetekor és azt megelőző néhány hónapban volt 0, előtte és utána is annál magasabb volt (a kontrollcsoportban is). Ez a jelenség a fentebb már tárgyalt „Ashenfelter-horpadás” [Ashenfelter’s dip]. Itt arról van szó, hogy a kísérletben való részvétel egyik feltétele az, hogy az egyén ne dolgozzon az indulás időpontjában és azt néhány hónappal megelőzően. Több hónappal előtte ilyen megkötés nincs, így a program szelektál az általában alacsony foglalkoztatottságúak közül: csak azok vehetnek benne részt, akik a kitüntetett időszakban egyáltalán nem dolgoztak. Az is természetes, hogy valamekkora foglalkoztatásemelkedés a kontrollcsoportban is megtalálható a 0. hónap után: a program hiányában is dolgozni fognak néhányan, mint ahogyan a nem-foglalkoztatottsági kritérium előtt is ez volt a helyzet. Tipikus esetben kísérleti kontrollcsoportoknál a „horpadás” szimmetrikus, vagyis a növekedés a kontrollcsoportban a korábbi szint elérése után megáll. Itt azonban nem.

Ez a második figyelemreméltó jelenség: az „Ashenfelter-horpadás” erősen aszimmetrikus. Esetünkben a kontrollcsoportban is a korábbi szintnél jóval magasabbra ugrik a foglalkoztatás: egy év alatt 20 százalékosra. Ennek két magyarázata lehet. Működhetett egyféle „helyettesítési hatás”, amikor a véletlenül a kontrollcsoportba kerültek is valójában több segítséget kaptak, mint a program beindulása előtt. De lehetséges, hogy az általános gazdasági környezet javult meg annyira, hogy több mint kétszeresére nőtt volna a célcsoport foglalkoztatása a program nélkül is. Az előbbi eset mindenképpen probléma, és a program hatásának alulbecsléséhez vezet. Mínthogy nincs semmiféle információ a helyettesítési hatás meglétéről (és a különböző helyszínek közötti esetleges szóródásáról), ezzel a torzítással nem lehet mit kezdeni. A javuló gazdasági helyzet viszont nem feltétlenül jelent problémát, hiszen a kezelt és a kontrollcsoport tagjainak ugyanaz az összetétele, és a program lezárul

⁵Az ábra a publikáltak közelítőleges reprodukciója.



ta után ugyanazon megváltozott munkaerőpiacon kell helytállniuk.

Mindezeken kívül az is megfigyelhető, hogy a program lezárulta (a 12. hónap) után a kezelt csoport foglalkoztatása leesett, majd tovább csökkent, és ezután kicsit megint emelkedni kezdett. A dolog hátterében az áll, hogy a támogatott foglalkoztatás megszűnte után a többséget nem vették át a munkáltatók saját költségükre, és ezek jelentős része nem talált azonnal más munkát. A részt vevő munkavállalók közül azonban néhánynak jól láthatóan sikerült később új munkát találnia.

Ham és Lalonde [1996] fő kérdése az, hogy mi áll a csaknem 10 százalékpontos átlagos hatás mögött. A szerzők két lehetséges magyarázatot találtak: (1) A kezelés növelte a résztvevők termelékenységét, így azok jobb munkaerővé váltak. Emiatt esetleg nagyobb eséllyel is veszik fel őket, és ha már egyszer felvették őket valahova, nagyobb eséllyel tudják megtartani a munkahelyüket. (2) A kezelés a munkahelyre való felvételt segítette (azáltal például, hogy a résztvevők jobban tudják, hogyan gondolkodnak a felvételiztetők), ám nem volt hatással a munkahelyi termelékenységre. Minthogy mindkét eredményváltozó feltételes a foglalkoztatásra vagy a munkanélküliségre, a kezelt és a kontrollcsoportok összehasonlítása önmagában nem vezet torzítatlan becsléshez a randomizált kísérleti jelleg ellenére. Igen bonyolult becslési eljárás után a szerzők arra a viszonylag robusztus eredményre jutnak, hogy a program minden valószínűség szerint valóban növelte a résztvevők termelékenységét.

Az NSW program értékelése tehát derülátó. A program pozitívan hatott mind a bérekre, mind a foglalkoztatásban töltött időre, mialatt nem növelte a munkanélküliségben töltött időt.

3.1.3 *New Deal for Young People* (*Egyesült Királyság*)

Az Egyesült Királyságban az 1980-es évek elejétől kezdve szerveztek aktív munkaerő-piaci programokat a fiatalok munkanélküliségének a visszaszorítására. Részben ezek, részben a Job Corps program tapasztalatai alapján hosszas előkészítés után, 1998-ban indult el az Egyesült Királyság saját, hátrányos helyzetű fiataloknak szánt összetett programja, a New

Deal for Young People.⁶ A részvétel kötelező minden 18–24 éves, fél éve munkanélküli-segélyben részesülő fiatal számára (a részvétel visszautasítása a segély megvonásával jár), de speciális csoportok esetén lehetőség van arra is, hogy a segélyezési periódus lejárta előtt csatlakozzanak a programhoz. Ez a helyzet például a fogyatékkal élők, büntetett előéletűek, volt katonák esetén.

A program három periódusból áll, de mindegyik periódus célja az, hogy a résztvevő a lehető leghamarabb találjon magának munkát és hagyja el a programot. A program első 4 hónapos része a „Gateway” periódus, melyben minden résztvevőhöz rendelnek egy személyes tanácsadót, aki a rendelkezésre álló eszközökkel segít és ösztönöz a munkakeresésben, illetve kisebb tréningeket is tartanak számukra (pl. számítógépes alapismeretet oktatnak). Azok, akik ezen idő alatt nem találtak maguknak munkát, bekerülnek a program második fázisába, ahol 4 opció közül választhatnak:

1. foglalkoztatás a magánszférában bértámogatás segítségével;
2. intenzív oktatás és képzés (teljes munkaidőben);
3. foglalkoztatás a civil szférában;
4. foglalkoztatás környezetvédelmi szervezeteknél (hasonló az előzőhöz).

Bizonyos esetekben a résztvevőknek lehetőségük van arra is, hogy a második fázis helyett maradjanak az elsőkben, és tovább próbáljanak munkát keresni maguknak. A program második része tipikusan 6 hónapig tart, és azok, akik ezután sem tudnak elhelyezkedni támogatás nélkül, belépnek a harmadik fázisba, amely újra közvetlenül a munkakeresésben próbálja segíteni a résztvevőket.

Módszertani szempontból azért érdekes ez a program, mert kötelező, így nehéz olyan kontrollcsoportot találni, mely bár ugyanolyan karakterisztikával rendelkezik, mint a résztvevők csoportja, mégsem kapott kezelést. A programban azonban volt és van néhány olyan szabályozási pont, mely segít identifikálni az átlagos hatást. Az egyik az, hogy a program célcsoportja a 18–24 éves korosztály, tehát míg a 24 évesek igen, addig a 25 évesek már nem vehetnek részt benne, márpedig várakozásaink szerint ezek az emberek átlagosan nem különbözhetnek egymástól lényegesen. Ez lehető-

⁶www.newdeal.gov.uk



seget nyújt úgynevezett diszkontinuitás modellek alkalmazására. A másik ilyen szabályozási pont az, hogy bár a program országosan 1998 áprilisában indult el, 12 központban próbajelleggel három hónappal korábban, már januárban elkezdődött. Ez a 3 hónap tehát olyan speciális időszak volt, amikor néhány helyen már létezett a program, másol viszont még nem, így megfelelő stratégiával ez utóbbiakból kontrollcsoport alkotható a korábban kezdő programok hatásának becsléséhez.

De Giorgi [2005] az előbbi szabályozási pontot használta ki. 25 éves korban a részvétel lehetősége a programban megtörik, ami azt jelenti, hogy míg a 25. életévüket még nem betöltött és a program egyéb feltételeinek is megfelelő emberek számára a részvétel kötelező, addig a kicsit idősebbek számára lehetetlen. A program 24 évesekre gyakorolt hatása ilyenkor viszonylag egyszerű módszerrel, minimális további feltételezések mellett meghatározható. A szerző azt becsülte, hogy a 24 éves résztvevők foglalkoztatási esélye a program hatására 6-7 százalékponttal nőtt meg, ami egyáltalán nem csekély. A közvetlen hatás becslésének sikere azonban még ennél a módszernél is feltételezéseken alapul. Ha a programnak van kizorítási hatása, vagyis a munkaadók a 24 évnél idősebbek rovására adnak munkát a fiataloknak, akkor az említett módszer felülbecsüli már a program közvetlen hatását is.⁷ Nem beszélve arról, hogy az idősebbek kizorítása a munkaerőpiacról egy további, közvetett negatív hatás. De Giorgi [2005] szerint a kizorítási hatás a New Deal programban nem jelentős, jóllehet mindezt nem bizonyította.

Blundell et al. [2001] és Van Reenen [2001] a program (első Gateway fázisának) közvetett hatását becsülte meg. A szerzők mindehhez a program második szabályozási pontját használták ki, vagyis azt, hogy 12 körzetben a program 3 hónappal hamarabb indult el, mint másol, így az eltérő területeken bekövetkező átrendeződésekből következtetni lehet a program idősebb, nem résztvevőkre gyakorolt közvetett hatására. A szerzők szerint a Gateway periódus a résztvevők foglalkoztatási esélyeinek 4-5 százalékponttal való növekedéséhez vezetett. Ehhez jön hozzá, hogy még egyszer ennyi volt a támogatott munkahelyen való elhelyezkedés (második fázis). Becsléseik szerint a program közvetett hatása (beleértve a kizorítási hatást) jelentéktelen volt,

legalábbis 1998-ban, így De Giorgi [2005] identifikációs stratégiája is biztosabb talajon áll.

A New Deal for Young People program második fázisában a résztvevők négy lehetséges opció közül választhatnak. Dorsett [2004] ezen opciók hatásosságát próbálta összehasonlítani egy alapos, manapság standardnak tekintett módszer segítségével. A tanulmány alapkérdése az, hogy hogyan jártak az egyes opciókat választók ahhoz képest, ha valamilyen másik opciókat választották volna. Eredményei a következők. (1) A bértámogatási program sokkal jobban csökkentette a munkanélküliség valószínűségét, mint a másik három opció. (2) A másik három opció nagyjából hasonló hatást ért el. A legtöbb résztvevővel futó képzési programok semmivel sem hatásosabbak a többi programnál, de sokkal rosszabbak, mint a bértámogatási program. (3) Azok, akik engedélyt kaptak, hogy a Gateway periódusban maradjanak, nagyjából ugyanúgy jártak, mint ha átmentek volna egy bértámogatási programba, de sokkal jobban jártak, mint ha a másik három opcióba mentek volna át.

A New Deal for Young People program számszerűen megjelenő hatásossága mellett a tanulmányok beszámolnak arról is, hogy a résztvevők is nagyon sikeresnek tartják, és szívesen vesznek részt benne. A program legsikeresebb részének az első Gateway periódus bizonyul, mely ráadásul jóval olcsóbb is, mint a második fázis. A második fázisban pedig, úgy tűnik, a magáncégeknél történő támogatott foglalkoztatás a legjobb, bár a limitált létszám miatt ide a résztvevők kisebb hányada kerülhetett csak be. A NDYP program esetleges reformját érdemes lesz tehát nyomon követni, mert az Egyesült Királyságban sikerült egy, a fiatalok munkanélküliségére jól reflektáló programot kidolgozni, ami a szakirodalom szerint nagyon kevés országban valósult meg.

3.1.4 Összefoglalás a célzott, összetett programokról

Ebben a részben három sikeres, összetett kezelést nyújtó programot mutattunk be. A siker kifejezés azonban ezeknél a programoknál is viszonylagos. Az amerikai Job Corps programnál láthatuk, hogy a résztvevőkre gyakorolt közvetlen, pozitív hatás még a legjobban teljesítő 20-24 éves korcsoport esetén is a program költségével volt csupán

⁷Pontosan ez lenne az a minimális feltételezés, amire a hatás identifikálásához szükség van, teljesülése azonban kérdéses.



egyenértékű. A többi programnál megbízható költség-haszonelemzéseket nem találtunk. Tény, hogy ezek a programok a legproblémásabb rétegek esélyeit is szignifikánsan növelni tudták, ami önmagában is siker lehet, még ha össztársadalmi szempontból több a költségük, mint a hasznuk.

Ennek a résznek a legfontosabb következtetése, hogy aktív munkaerő-piaci programokkal igenis lehetséges javítani még a leghátrányosabb helyzetű emberek helyzetén is. Ehhez azonban szükséges, hogy a programok megfelelő célzottsággal, megfelelő előkészítéssel és megfelelő szervezés mellett folyjanak. A három részletesen vizsgált program talán a legjobban előkészített és végiggondolt aktív munkaerő-piaci program a világon. Márpedig ezek esetén is viszonylag gyenge pozitív hatást becsül a szakirodalom. Azokra az országokra nézve, ahol az aktív munkaerő-piaci programok szervezésének minősége nem üti meg ezt a szintet, ezek az eredmények inkább lehangolóak.

3.2 Kiterjedt nemzeti programok

Míg az Egyesült Államokban az aktív munkaerő-piaci programokat általában egy-egy speciális probléma kezelésére hozzák létre, addig Európában az a jellemző, hogy az egyes országok egy központi intézmény segítségével kiterjedt nemzeti programokat szerveznek. Ezek programtípusok széles palettáját kínálják, és a részvétel is meglehetősen nyílt: bizonyos kritériumok esetén bárki csatlakozhat. Ezek a nemzeti programok nem összetettek, a célcsoport egyszerre csak egyféle kezelést kap, és a programok általában nem is célzottak, ennek megfelelően a kezelés nem személyre szabott, hanem univerzális módon történik. A nemzeti programok konkrét célkitűzése ennek megfelelően gyakran homályos, és az egyes intézkedések sikere meglehetősen esetleges. A nemzeti programok elsősorban Észak- és a kontinentális Európára jellemzőek. Ezek közül a svéd tapasztalatok a legjobban dokumentáltak, így a következő részben ezeket mutatjuk be.

3.2.1 Svéd nemzeti programok

Svédország aktív munkaerő-piaci programjai a legkiterjedtebbek között vannak a világon. Ahogy Sianesi [2002] is beszámol róla, 1997-ben, amikor

az országban 10 százalék fölé nőtt a munkanélküliek száma, a munkaerő 4,5 százaléka vett részt ilyen programban, és a GDP 3 százaléka volt tehető a programok összköltsége. Azóta ezek a számok jelentősen csökkentek, de nemzetközi összehasonlításban továbbra is magas szinten állnak. A svéd rendszer tipikus példája a kiterjedt, nemzeti programoknak.

A regisztrált munkanélkülieket automatikusan és folyamatosan segítik a munkakeresésben. A betöltetlen állások folyamatos regisztrálása mellett rövid, munkakeresést segítő, illetve motivációs kurzusokat is tartanak számukra. Az ottani rendszer érdekessége, hogy ezeket nem is tekintik aktív munkaerő-piaci programnak, hiszen ez a biztosítási rendszer része, és mindenkinek jár. Többek között azért is érdekes ez, mert ebből következően a többi aktív munkaerő-piaci program hatását csak ehhez a programhoz mint referenciához lehet hasonlítani; ezzel szemben más országokban a referenciacsoportot azok adják, akik semmilyen programban nem vesznek részt, azaz teljesen magukra vannak utalva. Az aktív munkakeresés segítése mellett a résztvevőket folyamatosan tájékoztatják azokról a képzési foglalkoztatástámogatási és közmunkaprogramokról, melyek hasznosak lehetnek a számukra. Az aktív munkaerő-piaci programokban való részvételt pedig úgy próbálják ösztönözni, hogy a passzív segélyezésnél magasabb pénzügyi támogatásban részesítik a résztvevőket.

Larsson [2000] egy Svédországban hagyományosnak tekinthető, 18–24 éves fiatalokat megcélzó, bértámogatási és képzési program hatásait vizsgálta. Ezek a programok nagyon nagy méretűek voltak, nagyjából 200 000 fiatal vett részt bennük. A szerző szerint a legnagyobb probléma az volt velük, hogy sok fiatal elsősorban az anyagi ösztönzők, és nem a képzés vélt előnyeinek hatására vett részt a programban. Mindennek oka a svéd UI (Unemployment Insurance) rendszer szabályozásában, valamint a képzésekhez kapcsolódó ösztöndíjrendszerben keresendő. A tanulmány módszertani szempontból igényes és alapos munka. Eredményi szerint a képzési program rövid távon (1 év) szignifikánsan csökkentette a résztvevők keresetét és foglalkoztatási valószínűségét is, hosszú távon (2 év) pedig nem volt szignifikáns különbség a kezelt és a kontrollcsoport között. A képzésekkel megegyezően a bértámogatási programoknál sem volt kimutatható szignifikáns



pozitív hatás, bár a szerző szerint a bértámogatási programok egy hajszállal hatásosabbnak tűnnek a képzési programoknál.

Regner [2002] 1987–1992-es adatokon vizsgálta az osztálytermi (általános és szak-) képzések hatását. A szerző Larsson [2000] elemzésével egybehangzóan azt állítja, hogy ezeknek a programoknak semmilyen pozitív hatásuk nincsen a későbbi keresetekre, aminek egyik oka a korábban említett visszaélés lehet a program pénzügyi ösztönzőivel.

Hasonló eredményre jut Frederiksson és Johansson [2003] is 1993–1997-es adatokat vizsgálva. Ez utóbbi tanulmány Regner [2002]-nél egyrészt alaposabb, másrészt részletesebb volt. A szerzők azt találták, hogy mind a képzési, mind a foglalkoztatástámogatási programok csökkentették a későbbi foglalkoztatási esélyeket, sőt létrejött egyfajta „beragadási hatás”⁸ („locking-in effect”) is, ami azt jelenti, hogy a programban való részvétel csökkentette a kezelt csoport földrajzi mobilitását is.

A svéd közgazdászok nagy része meggyőzőnek tartja a fenti eredményeket. Vannak azonban olyan elemzések is, melyek bizonyos csoportok esetén pozitív hatást mutattak ki. Sianesi [2001] a '90-es évek közepén a 18–55 éves korosztályból azokat vizsgálta, akik életpályájuk során először váltak munkanélkülivé. Erről a csoportról számos adat állt rendelkezésére, ami a becslés előnyére válhatott. A szerző szerint erre a célcsoportra a bértámogatási programoknak komoly, pozitív (20–25 százalékos) foglalkoztatási hatása volt, miközben a többi programtípusnak nem volt szignifikáns hatása. A szerző úgy interpretálja az eredményeit, hogy a programok többsége azért sikertelen, mert sokan a pénzügyi ösztönzők miatt vettek részt ezekben, és ez a hatás a bértámogatási programoknál a legkisebb. Sianesi [2002] pedig arra volt kíváncsi, hogy az először munkanélkülivé válók közül kiknek a számára hasznosabbak a programok. A szerző azt találta, hogy azok, akik munkanélküli periódusuk elején jelentkeztek be egy programba, 6 hónap után már szignifikánsan jobban foglalkoztatottak voltak, ráadásul ez az előnyük középtávon is kitartott. Azok viszont, akik munkanélküli periódusuk egy későbbi szakaszában jelentkeztek be egy programba, várhatóan nem profitáltak belőle. A szerző szerint ennek az az oka, hogy

azok, akik munkanélküli periódusok elején jelentkeztek be a programokba, nemcsak az anyagi ösztönzés miatt vettek részt benne, hanem valóban profitálni is szerettek volna belőlük. Ez az állítás abból a szempontból ésszerű, hogy azok, akik munkanélküli periódusuk elején járnak, még nincsenek rászorulva arra, hogy valamilyen trükkel meghosszabbítsák a segélyhez való jogukat.

A svéd hatástanulmányok többsége a programok sikerességével kapcsolatban tehát kiemeli a megfelelő ösztönzés fontosságát (hiányát). Ez az állítás egyrészt közgazdaságilag ésszerű, másrészt nem csak svéd példákkal támasztható alá. Lényeges következtetés, hogy a programok célzottsága alapvető fontosságú. Amennyiben a programokba válogatás nélkül bárki bekerülhet, ráadásul a szervezők mindezt pénzügyi ösztönzőkkel is elő akarják segíteni, akkor a program könnyen kudarcra van ítéltetve. Fontos kiemelni ezt azért, mert a politikai döntéshozók számára érthető okokból igen fontos, hogy a szervezett programokra legyen kereslet, az emberek akarjanak részt venni bennük. Láthatjuk viszont, hogy ha ezt a célt ösztöndíjak segítségével akarjuk elérni, az jelentősen ronthat a programok hatásán.

3.2.2 Dán nemzeti programok

Dániában az 1994-es gazdasági és munkaerő-piaci reformok a passzív segélyezés és az aktív munkaerő-piaci programok rendszerét is erőteljesen érintette (Jespersen et al. [2004]). A dán passzív segélyezési rendszer korábban akár 9 éven át is lehetővé tette a munkanélküli segély folyósítását. Ez a szám azonban fokozatosan 4 évre csökkent, és a reform után a pénz csak akkor járt, ha évente (később félévente) az egyén részt vett valamilyen aktív munkaerő-piaci programban. A programban való részvétel tehát kötelezővé vált (a folyósítás előfeltétele lett), de a korábbiakkal ellentétben már nem számít munkaviszonynak, így jogilag nem újítja meg a segélyhez való jogot.

Jespersen et al. [2004] egy 1995–2000-ig tartó adatsoron vizsgálta a munkahelyi és osztálytermi képzések keresetekre és foglalkoztatási valószínűségekre gyakorolt hatását. Dánia azon országok közé tartozik, melyek egy főre vetítve a legtöb-

⁸Beragadási hatáson általában azt szokták érteni az aktív munkaerő-piaci programokkal foglalkozó közgazdászok, hogy a program ideje alatt a kezelt csoport tagjai felhagynak a mun-

kakereséssel, úgymond beragadnak a programba. Frederiksson-Johansson [2003] azonban ennél tágabb értelemben használja a fenti fogalmat.



bet költik aktív munkaerő-piaci programokra, ennek megfelelően évente körülbelül 50 000 fő tud részt venni ezekben. A szerzők a program utáni 6 év kereseti adatait követték nyomon. A legsikeresebb programnak a magáncégek munkahelyi képzése bizonyult, mely a program kezdete utáni 1 évvel már szignifikáns pozitív hatást mutatott, a 3-6. évben pedig már konstans 10 százalékos bértöbbletet produkált a kezelt javára. A második legsikeresebb program az osztálytermi képzés volt, melynek pozitív hatása a 2. évre alakult ki, az egyensúly pedig 8 százalék körüli volt. A közszféra munkahelyi képzési szintén pozitívan hatottak a későbbi kereseti szintre: itt az előbbi mutatók nagysága 4 év és 5 százalék volt.

A szerzők kísérletet tettek költség-hasznonelemzésre is, melyben további, általános egyensúlyi hasznokat is számításba vettek, például a foglalkoztatás emelkedéséből származó adóbevételeket és segélycsökkenéseket; a költségek között pedig olyanokat, mint például az általános szervezési költségek, a finanszírozáshoz szükséges adók okozta holtteher-vesztés stb. A becslésükből azonban saját bevallásuk szerint is kihagyták a programok helyettesítési hatását. A közvetett hatások közül így a valószínűleg legfontosabb negatív hatás számbavételétől tekintettek el. A szerzők szerint ez a tényező elhanyagolható, de nem tettek kísérletet a megbecslésére. Az eredményeik szerint mindhárom program-típus hasznosnak bizonyult össztársadalmi szinten, és közülük szintén a magáncégek munkahelyi képzése magasodott ki a maga 6 évre számított, résztvevőként 37 eurós értékével.

Geerdsen és Holm [1999] arra volt kíváncsi, hogy a dán képzési és foglalkoztatás támogatási programok hogyan befolyásolják a résztvevők munkakeresési intenzitását. Az adatok az 1995–1998-as periódusból származtak, tehát nagyjából abból, amit Jaspersen et al. [2004] is vizsgált. A szerzők szerint a munkanélküliek munkakeresési intenzitása már a részvétel előtt jelentősen megnőtt, és szerintük a program sikere elsősorban ennek köszönhető. Kérdés azonban, hogy a résztvevők miért keresnek intenzívebben munkát már a programok befejezése előtt? Ez feltehetően a kötelező részvétel miatt történik. Az emberek jelentős része nem akar részt venni a programokban, s mielőtt ez a veszély effektívvé válna, sokkal több erőfeszítést tesznek, hogy támogatatlan munkahelyet találjanak maguknak.

3.2.3 Svájci nemzeti programok

Svájcban 1997-ben reformálták meg a passzív segélyezési és aktív munkaerő-piaci programrendszert, melynek eredményeként az aktív programok súlya jelentősen megnőtt. A szabályozás szerint az egyes kantonok munkanélküliségi rátájától függően mindenhol meghatározott számú munkanélkülit kell aktív munkaerő-piaci programba terelni. A programok tehát kétszeresen is kötelezőek. Egyrészt minden kanton számára kötelező a részvétel, másrészt kötelező az egyéneknek is, mert a részvétel visszautasítása a segély azonnali megvonásával jár. Országos szinten évente mintegy 25 000 embernek kell részt vennie ezekben a programokban, ezt a számot osztják el az egyes kantonok között. Az országban a munkanélküliek száma egyébként 150 000–200 000 ember között ingadozik, így az aktív munkaerő-piaci programok az állomány több mint 10 százalékát érintik. A legnagyobb hangsúlyt a képzési programok kapják, de lehetőség van bértámogatási és a nonprofit szektorban történő elhelyezkedést támogató programok szervezésére is. A képzési programok között főleg általános osztálytermi képzések vannak, melyek jellemzően nagyon rövidek, gyakran pár hetesek, de maximum 1-2 hónaposak. A képzések fókuszai főleg munkakeresést segítő alapismeretek, számítógépes alapismeret és nyelvismeret stb. A bértámogatási programok átlagosan 4 hónaposak, de vannak köztük 1 évesek is, a nonprofit foglalkoztatás pedig jellemzően 3-6 hónapos.

Lalive et al. [2002] a munkanélküliségben töltött időt modellezték. Arra voltak kíváncsiak, hogy ha valaki részt vesz a programokban, akkor hamarabb talál-e magának munkát, és ha igen, mennyivel. Saját bevallásuk szerint is viszonylag kevés változót tudtak megfigyelni a résztvevőkről. Ilyen esetekben mindig felmerül a kérdés, hogy a kezelt és a kontrollcsoport közötti szisztematikus különbségek vajon hogyan befolyásolják a becslést. A szerzők megpróbálták kezelni ezt az úgynevezett „szelekciós torzítást”, ám ennek sikeressége kérdéses.

A modell azt vizsgálta, hogy programok nélkül vagy valamelyik program mellett várhatóan mennyi idő fog eltelni az első munkába állásig. A szerzők szerint a szelekciós probléma mellett további hatások is megjelenhetnek: a „beragadási hatás” (*locking-in effect*), valamint a képzettség-növekedési hatás (*skill enhancement effect*). Az előbbi arra utal, hogy sokan a



programba való belépéssel együtt felhagynak a munkakereséssel, úgymond bent ragadnak a programban. Valószínűleg nem mindenki teszi ezt, így nehéz kijelölni azt az időpontot, ahonnan nézve vizsgáljuk az első munkához jutás időtartamát. Erre jobb híján azt a választ adják a szerzők, hogy különböző időpontokra is megismétlik a becslésüket. A második torzító hatás azt jelenti, hogy elképzelhető, hogy a kezelt csoport a program vélt pozitív hatása miatt másmilyen, nagyobb presztízsű munkát fog keresni, mint azt a program nélkül tenné. E probléma kezelése pedig a tanulmányban is nyitott kérdés marad.

A szerzők eredményei mind a képzési, mind a bértámogatási, mind a nonprofit foglalkoztatási programok tekintetében lesújtóak: a modell mindenféle specifikációja mellett minden vizsgált csoportra negatív vagy nulla (nem szignifikáns) hatást mutat ki. A tanulmány végén azonban megjegyzik, hogy ez csak az érem egyik oldala. A programok pozitív hatása ugyanis nemcsak a munkakeresés idejének hosszában mérhető, hanem a bérek emelkedésében, a munkahely típusában vagy, és ezt már mi tesszük hozzá, a foglalkoztatási idő növekedésében is. Ez utóbbi hatások mértékéről Lalive et al. [2002] nem szól.

Lechner és Steiger [2002] elemzése az előbbinél lényegesen jobb minőségi adatsoron és hitelesebb módszerrel történt. Ők azonban csak a bértámogatási és a nonprofit foglalkoztatási programokat elemezték. A szerzők mindkét programtípus hatására pozitív eredményt kaptak, de a bértámogatási programok szignifikánsan jobban szerepeltek. A hatás különösen nagy volt a hosszú ideje munkanélküliek esetén, akiknél a bértámogatási program 13 százalékponttal, a nonprofit foglalkoztatás pedig 8 százalékponttal növelte a foglalkoztatás valószínűségét másfél évvel a program befejezését követően. A rövid ideje munkanélküliek esetén a becsült hatás nem volt szignifikáns.

Frölich és Lechner [2004] szintén a bértámogatási és nonprofit foglalkoztatási programok hatását vizsgálta. Mint azt korábban említettük, a svájci programok jellegzetessége, hogy a különböző kantonokak előre meghatározott számú egyént kell bevonnuk a programokba. A szerzők ezt a szabályozási pontot használták ki az elemzésükben. A modell (egy ún. diszkontiuitás-modell) arra a feltevésre épült, hogy a kantonhatár közvetlenül nemigen hat magára az eredményváltozóra, a határ két oldalán élők eredményeinek összehasonlítása ezért informatív lehet

a program hatásáról, amennyiben a két kantonban a munkanélküliek eltérő aránya vesz részt a programban. A szerzők szerint az alkalmazott módszerrel a legnagyobb probléma, hogy a szomszédos kantonok között nagyon kicsi a különbség a részvételi arányban. Ennek megfelelően az elemzés módszertani szempontból érdekes, de az eredmények hitelessége kérdéses. Frölich és Lechner [2004] az egész országra vonatkozóan egy átlagosan 15 százalékos, tehát viszonylag magas átlagos foglalkoztatásivalószínűség-növekedést becsültek.

Bár a svájci programokra elvégzett hatáselemzések eredményei igen ellentmondások, Lechner és Steiger [2002] tanulmánya (mely a legmegfelelőbbnek tűnik) a bértámogatási programok viszonylag nagy, míg a közcélú foglalkoztatás kisebb pozitív hasznát becsülte. Úgy tűnik, hogy a passzív segélyben részesülők számára kötelező aktív munkaerőpiaci program Svájcban is hatékony eszköz a célcsoport munkaerőpiacra való visszajuttatására – elsősorban a hosszú ideje munkanélküliek esetén.

3.2.4 Összefoglalás a kiterjedt, nemzeti programokról

Ebben a részben három országon keresztül próbáltuk meg bemutatni a kiterjedt nemzeti aktív munkaerőpiaci programok sikerességét. A legfontosabb következtetésünk, hogy a részvételre való ösztönzés formája alapvető fontosságú. A svéd példa azt mutatja, hogy amennyiben a résztvevőt pénzügyi ösztönzőkkel próbálják elősegíteni, a programok még akkor is átlagosan sikertelenné válhatnak, ha a programok önmagukban hasznosak. A dán és a svájci példák pedig arra utalnak, hogy ha a tartós munkanélkülieket kötelezik aktív munkaerőpiaci programokban való részvételre, az elősegíti a programok átlagos sikerességét. Az, hogy a programok kötelező jellege hasznos szabályozás, meglepőnek tűnhet. Mindez két dologra utalhat: 1. Ezekben az országokban sok olyan munkanélküli található, aki valójában képes lenne elhelyezkedni a munkaerőpiacon, de valamilyen okból ezt nem akarja. 2. Sokan vannak, akik maguktól nem ismerik fel, hogy az aktív munkaerőpiaci programok milyen hasznosak lehetnének a számukra. A dán példa inkább az első hipotézist támasztja alá.

A kiterjedt nemzeti programok második fontos tanulsága, hogy a képzési programok általában si-



kertelenebbek a foglalkoztatástámogatási programoknál. Úgy tűnik, hogy tartalmi szempontból minél jobban hasonlít egy program egy valódi munkahelyhez, a program annál sikeresebb. Emellett pedig a hátrányos helyzetű emberek felnőttkori osztálytermi képzése, bár ez a legerterjedtebb programtípus, nem tűnik sikeresnek.

3.3 Képzési programok

3.3.1 Job Training Partnership Act (USA)

Az Egyesült Államokban az 1960-es évek óta szerveznek szövetségi szinten képzési programokat. Ezekre a programokra a szakirodalom gyakran az aktuális kerettörvény szerint hivatkozik. A legelső ilyen kerettörvény a Manpower Development and Training Act (MDTA) volt 1962-ben. Ezt az Economic Opportunity Act követte 1964-ben. Az összetett programok között bemutatott Job Corps is ebben az időszakban jött létre, ennek a kerettörvénynek köszönheti a létét. Ezután következett a Comprehensive Employment and Training Act (CETA) 1973-tól 1982-ig, majd a Job Training Partnership Act (JTPA) 1982-től 1998-ig. A legutolsó kerettörvényt, a Workforce Investment Act⁹ (WIA) 1998-ban fogadták el.

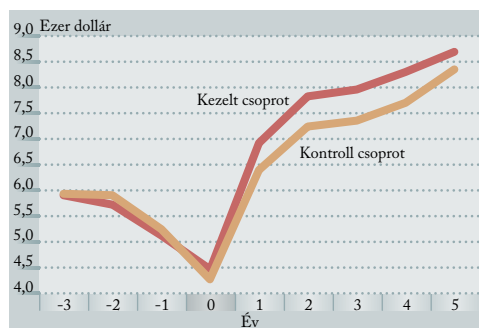
A kerettörvények határozzák meg az intézményrendszert, valamint az egyes alprogramok – mint például a Job Corps – célrendszerét. Az intézményrendszer jellegzetessége, hogy bár a programok szervezése szövetségi szinten zajlik, a konkrét képzési és ehhez kapcsolódó szolgáltatásokat több mint 600 különböző magán- és közintézmény helyi szinten nyújtja. Ennek megfelelően a programok a szövetségi jelleg ellenére nagy területi heterogenitást mutatnak.

Az egyes alprogramokat az különbözteti meg egymástól, hogy milyen célcsoportnak milyen konkrét szolgáltatást nyújtanak. Ezek a konkrétumok az elmúlt 45 év során sokat változtak. A szolgáltatások között jellemzően osztálytermi, szak- és munkahelyi képzések találhatók. A célcsoportot pedig a tartósan munkanélküliek, alacsony keresetűek, képzetlen fiatalok, veteránok, fogyatékkal élők, öslakosok és bevándorlók adják. A programokban részt vevők száma idővel fokozatosan növekedett: manapság évente körülbelül egymillió ember vesz részt bennük, ami nagyon magas szám.

Ebben a részben az 1982–1998-ig tartó JTPA programok sikerességét fogjuk részletesebben bemutatni. Hatástanulmányok születtek már a korábbi programokról is (Bloom és McLaughlin [1982], Card és Sullivan [1988]). Nemcsak maguk a tanulmányok, de módszertanuk is viszonylag régi, ezért eredményeik megkérdőjelezhetők. Azt találták, hogy a nők bérére minden programtípus szignifikánsan és erősen pozitív hatással volt, miközben a férfiak bére szignifikánsan nem vagy inkább negatív irányban változott.

A JTPA program keretében az 1987–89-es években 16 képzési intézményben egy tervezett kísérletet hajtottak végre, melynek neve National JTPA Study volt. Ahogy a tervezett kísérletekben lenni szokott, a programra jelentkezőket sorsolással osztották kezelt és kontrollcsoportba, és mindkét csoport munkaerő-piaci életútját éveken át nyomon követték. Az ökonómérek nagyon szeretik a tervezett kísérleteket, mert ezekben az átlagos hatást könnyű meghatározni: a kezelt és a kontrollcsoport átlagos teljesítményének különbsége az átlagos hatást – bizonyos feltételek mellett – torzítatlanul becsli. A tervezett kísérlet hosszú távú eredményeit az 1996-os GAO jelentés közli. A jelentés fő állításai a következők: (1) a JTPA programok rövid távon növelték a kezelt csoport foglalkoztatási esélyét és bérét, de hosszú távon nem; (2) nők esetében a helyzet kicsit jobb volt; (3) fiatalok esetében sem a férfiaknál, sem a nőknél nem volt jelentős hatás. A GAO jelentés alapján elkészítettünk két ábrát is a kapott eredmények szemléltetéséhez:

4. ábra: A kezelt és a kontrollcsoport felnőtt férfi tagjainak éves keresete a program előtt 3 és a program után 5 évvel a JTPA programban

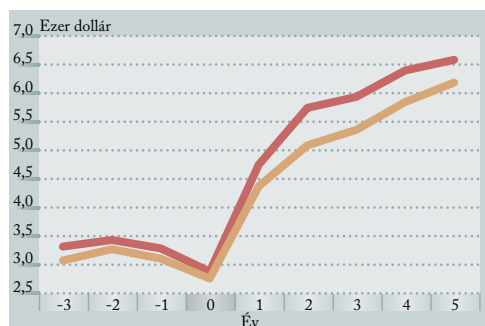


1996-os GAO jelentés.

⁹<http://www.doleta.gov/usworkforce/wia/act.cfm>



5. ábra: A kezelt és a kontrollcsoport felnőtt nő tagjainak éves keresete a program előtt 3 és a program után 5 évvel a JTPA programban



1996-os GAO jelentés.

A 4. és 5. ábrákon látványosan megjelenik a korábban már említett Ashenfelter-horpadás. Ami a legérdekesebb, az az, hogy a kezelt és kontrollcsoport jövedelme idővel konvergálni látszik egymáshoz. Ráadásul a vizsgált időszak végére a jelentés írói szerint már nem szignifikáns a két csoport jövedelme közötti különbség.

Heckman et al. [2000] azonban kritikuskak a fenti eredményekkel szemben, és két fontos torzító tényezőre hívják fel a figyelmet: a programhelyettesítési hatásra [substitution bias] és a lemorzsolódási hatásra [drop-out bias]. Az előbbi azt jelenti, hogy a kísérletben részt vevő kontroll csoport tagjairól nem zárhatjuk ki, hogy részt vettek egy másik programban. A szerzők azzal a szemléletes példával magyarázzák ezt a torzító hatást, hogy ha a kontrollcsoport minden tagja részt vett volna egy ugyanolyan hatásfokú másik képzési programban, akkor a fenti módszer abban az esetben is zéró hatást mutatna ki, ha a program maga igen jó hatásfokkal működne. Ez a tényező a szerzők szerint erősen lefelé torzította a JTPA hatásának becslését. A második tényező, a lemorzsolódási hatás azt jelenti, hogy a gyakorlatban nem mindenki kapott képzést azok közül, akiket a véletlen kiválasztás során beválasztottak a kezelt csoportba. Ennek oka, hogy a jelentkezők időközben megmondolhatták magukat, és voltak, akik mégsem jártak el a képzésekre.¹⁰ Ezen tényező miatt pedig várhatóan a valós hatáznál nagyobbat mutatott ki a GAO jelen-

¹⁰Vagy félbehagyták a programot, így csak részlegesen kaptak kezelést. Ez utóbbi tényezőről és kezelési lehetőségeiről Heckman et al. [1998] elemzésében lehet olvasni.

tés. Azt várhatjuk ugyanis, hogy azok morzsolódhattak le a képzési programokból, akikre a kezelés amúgy sem gyakorolt volna nagy pozitív hatást, így a kezelt csoportban azok kerültek többségbe, akik többet profitáltak a programokból.

A szerzők szerint a fenti két torzító hatás nagyon erős: a kontrollcsoport tagjainak 27-40 százaléka valójában részesült képzésben, a kezelt csoportnak pedig mindössze 49-60 százaléka. Ezek a számok nagyon messze vannak az elméletileg várt 0 és 100 százaléktól. A szerzők ezek után nem-kísérletes módszerek sorával megpróbálták megbecsülni a fenti hatásokat, és azt kapták eredményül, hogy mind fiatalokra, mind felnőttekre, mind férfiakra, mind nőkre erős pozitív hatása volt a képzésnek.¹¹

A JTPA programokkal kapcsolatban érdemes kiemelni Eberwein et al. [1997] elemzését. A szerzők Ham és Lalonde [1996] által kidolgozott módszertan alapján arra a kérdésre keresték a választ, hogy a foglalkoztatási szintnek a JTPA programok hatására bekövetkező emelkedése vajon inkább annak köszönhető-e, hogy a résztvevőket később hosszabb ideig foglalkoztatták, vagy inkább annak, hogy lerövidült a munkanélküliségben töltött idő. A tanulmány Ham és Lalonde [1996] eredményeivel homlokegyenest ellentétes hatást mutatott ki: a programok hatására nem nőtt a foglalkoztatás hossza, de szignifikánsan lerövidült a munkanélküliség hossza. A két tanulmány eredményei közötti különbség nem módszertani okokban keresendő, hanem az NSW (bértámogatási) és a JTPA (képzési) programok közötti különbségekben. A JTPA programra kapott eredmény mindenestre elég meglepő. Egy humán tőkét közvetlenül növelni, a tudást bővíteni szándékozó képzési programtól azt várnánk, hogy a kezelt csoport tagjai jobb munkaerővé válnak, így tovább is lesznek foglalkoztatva. Ezzel szemben úgy tűnik, hogy a program „csak” arra volt jó, hogy a résztvevők később könnyebben és hamarabb jussanak munkához.

3.3.2 Worker Profiling and Reemployment Services (USA)

Black et al. [2003] a Kentucky-ban 1994-től futó Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS) nevű programot vizsgálták. A program a

¹¹A különböző módszerek elég változatos eredményeket adtak, így nem részletezzük őket.



munkanélküli-segélyben részesülők számára biztosított egy 4-6 órás tanácsadást, majd ezek után különböző oktatási és képzési programokat nyújtott. Kötelező programnak indult, de a tartósan munkanélküli célcsoport száma magasabb volt a férőhelyekénél. A szervezők ezért egy érdekes ötlettel álltak elő: megpróbálták megbecsülni, hogy a segélyben részesülők várhatóan mennyit fognak profitálni a programból, és egy általuk definiált pontszám (PTG) alapján sorba rakták őket. Ahol helyi szinten a jelentkezők száma meghaladta a férőhelyekét, ott a PTG alapján döntötték el, hogy ki részesülhet a kezeléssel. Akiiket kiválasztottak, azok számára kötelező (a segély feltétele) volt a részvétel. A PTG viszonylag kevés kategóriába osztotta be a potenciális résztvevőket, az azonos kategóriába kerültek között (ahol tehát holtverseny volt) a program kiírói sorsolással döntöttek. Az ily módon sorsoltak megfelelő kezelt és kontrollcsoportot alkottak, a hatást tehát tiszta kísérleti módszerrel meg lehetett becsülni. Ezzel a módszerrel azonban csak a lokális, szűk csoportra vonatkozó hatás határozható meg.

A szerzők kimutatták, hogy a kezelt csoport átlagosan hamarabb jutott munkához, így egyrészt csökkent a segélyezési rendszerek terheltsége, másrészt emelkedett a kezelt csoport éves jövedelme. Különösen érdekes volt viszont, hogy a legtöbben úgy profitáltak a programból, hogy a letelezésük után kiszálltak belőle. A szerzők szerint a legfontosabb hatás nem amiatt következett be, mert a program hatására növekedett a kezelt csoport humán tőkéje, hanem azért, mert a kezelt csoport tagjai nem akartak részt venni a kötelező programokban, így inkább munkát kerestek maguknak. Innen jött a szerzők cikkének a címe is: *Is the threat of reemployment services more effective than services themselves?...* (A foglalkoztatási programoktól való félelem hatásosabb maguknál a programoknál?)

A WPRS program szintén alátámasztja azt a korábbi észrevételünket, hogy a tartósan munkanélküliek aktív munkaerő-piaci programra való kötelezése hasznos szabályozási lehetőség.

3.3.3 Knowledge Lift (Svédország)

1997-ben az addigi képzési programok drámai kiterjesztésével indult el „minden idők legnagyobb és legambiciózusabb képzési programja” (Albrecht et al. [2004]), a svéd *Knowledge Lift*. A program

az aluliskolázott felnőttek képzését tűzte ki célul, általános (svéd, angol, matematika stb.) területeken. Ez a program évente több mint 200 000 ember részvételével zajlott 2002-ig, mely még svéd viszonylatban is igen magas létszámnak számított. Összehasonlításképpen: a svéd középiskolában 300 000 diák tanul évente. A program tehát egyrészt nagyon nagy létszámmal, viszonylag tág célcsoporttal, elég homályos célokkal és egy általában sikertelennek tartott programtípussal (osztálytermi általános képzés) zajlott.

Albrecht et al. [2004] mind a közvetlen, mind a teljes általános egyensúlyi hatást megbecsülte. Eredményeik szerint ez a képzési program egyik korosztály és egyik nem bérére sem volt szignifikánsan pozitív hatással, de a fiatal (25–40 éves) férfiak foglalkoztatási esélyei jelentősen javultak. A program eredeti célkitűzése (keresetfelzárkóztatás) tehát a szerzők szerint nem valósult meg teljes mértékben, de részsikereket fel tud mutatni. A hatásvizsgálat módszertana azonban nem mentes minden problémától. Egyrészt a kontrollcsoport megválasztása nem tűnik megfelelőnek, másrészt a mintaelemszám is viszonylag alacsony.

Ami a közvetett hatásokat illeti, Albrecht et al. [2004] hivatkozott eredmények alapján rámutattak, hogy a program olyan mértékű pótlólagos keresletet támasztott tanárok iránt, hogy a rendes középiskolai tanárokból súlyos hiány keletkezett. Ezenkívül egy kalibrált makromodellen keresztül azt is megvizsgálták, hogy ha a program sikeres lenne a képzettségi szint jelentős megemelésére, ez hogyan hatna vissza a képzetlenek és a képzettek munkaerő-piaci helyzetére. Az eredményeik azt mutatják, hogy a program közvetlen hatása pozitív a fiatal férfiakra, de más csoportokra nem, és a tanári munkaerőhiány gerjesztése miatt potenciális negatív hatása van a következő generációkat érintő, nagyon hosszú távon. Az általános egyensúlyi hatásokban a program a munkaerő-kereslet szerkezetét inkább változtatja meg (a képzettebb munkaerő irányába), mint a munkaerő kínálatát. Pozitív közvetlen hatás esetén a képzettek nemcsak többen lesznek, de a kereslet is megnövekedik irántuk. A legtöbbet a kezelt csoport tagjai nyerik, de más képesség szerinti csoportok sem veszítenek. A közvetlen hatások becsléséhez hasonlóan ezeket az eredményeket sem robusztusak, hiszen a kalibrált modell rengeteg pótlólagos feltevés mellett működik.



Albrecht et al. [2004] eredményei tehát nem tekinthetők véglegesnek, és a Knowledge Lift program elemzése további feladat marad. Fontos lenne ez azért is, mert bár ebben a programban is volt ösztöndíjrendszer, a pénzügyi ösztönzők aránya kisebb volt, mint a többi svéd programban, így elképzelhető, hogy ez a program emiatt sikeresebb is volt.

3.3.4 Norvég képzési programok

Norvégiában az 1980-es évek elején vezették be az aktív munkaerő-piaci programokat. A résztvevők száma évről évre emelkedett, de az 1988-as átalakítások után 2 év alatt megötszöröződött, majd a '90-es években, amikor a munkanélküliek száma megugrott, a programokban részt vevők száma még tovább nőtt. 1992-93-ban már a munkaerő 3 százaléka vett részt ezekben, nagyjából 50 000 ember. A résztvevők ösztöndíjat is kaptak, ami korábbi intuíciónkkal (svéd példa) összhangban *ronthatta* azok teljesítményét. A programok között a legfontosabbak a szakképzési programok voltak, melyek hatását Raaum és Torp [2000] 1989-1994-es adatokon vizsgálta. A szerzőpáros nem-kísérletes módszerek sorának érvényességét tesztelte a rendelkezésre álló adatok alapján, de azt találta, hogy egyik modell sem ad hiteles becslést.

A képzési intézmények alacsony száma miatt azonban sok jelentkezőt kénytelenek voltak elutasítani, amit néhány területen jobb ötlet híján sorolással döntöttek el. A véletlen módszerrel elutasítottak pedig megfelelő kontrollcsoportot alkottak a program hatásának becsléséhez. Ezek alapján arra következtetésre jutottak, hogy a szakképzési programok szignifikánsan pozitívan hatottak a kezelt csoport foglalkoztatási helyzetére és bérére.

A szerzők megjegyzik azonban, hogy a tervezett kísérlet érvényességével szintén voltak problémák. Egyrészt sejthető, bár feljegyzés természetesen nem készült róla, hogy a randomizálás részben sikertelen volt, mivel sok helyen a nagyon inaktívnak tűnő, de kezelésre kiválasztott egyéneket még a képzés megkezdése előtt kicserélték olyanokra, akik motiválhatóbbnak tűntek. Ez a tény, feltéve, hogy bízhatunk a szervezők ítéletében, a program hatásának felülbecsléséhez vezetett. Másik probléma volt a programokból való lemorzsolódás. Az adatokból az is látszik, hogy elsősorban azok hagyták el a programot, akik az átlagosnál rosszabb képessé-

gekkel rendelkeztek. Feltéve, hogy a megfigyelhető és nem megfigyelhető képességek pozitívan korrelálnak egymással, ez a tény is a program felülbecsléséhez vezethetett. Mindezek alapján a következtetés, hogy a norvég szakképzési programok sikeresek, kétséges.

3.3.4 Összefoglalás a képzési programokról

A képzési programokat két amerikai és két észak-európai ország programjain keresztül mutattuk be. A tapasztalatok szerint az amerikai képzési programok összességében átlagosan pozitív hatással voltak a résztvevők későbbi foglalkoztatási helyzetére és éves bérére. Úgy tűnik, míg a nők többet profitáltak ezekből a programokból, addig a fiatalabbak nem vagy csak nagyon kis mértékben.

A tanulmányok legfontosabb és leginkább meglepő következtetése az, hogy az elméletileg várt hatásmechanizmus (a képzési programok termelékenyebbé teszik a bennük részt vevő embereket) nem valósul meg. Úgy tűnik, hogy a siker inkább rövid távú, és főleg a munkanélküliségben töltött idő átlagos hosszát csökkenti. Ott pedig, ahol a programban való részvétel kötelező, a siker elsősorban annak köszönhető, hogy azok, akik nem akarnak részt venni bennük, inkább lemorzsolódnak a programokból, és munkát keresnek maguknak.

A nagy költségvetésű észak-európai képzési programokról csak bizonytalan hitelességű elemzéseket tudunk bemutatni. Ezek a tanulmányok azt állítják, hogy a svéd általános osztálytermi képzések inkább sikertelenek, a norvég szakképzési programok pedig inkább a sikeresek közé tartoznak.

3.4 Egyéb programok

3.4.1 Francia programok képzetlen fiatalok számára

Franciaország egyik legfontosabb munkaerő-piaci problémája a fiatalok magas munkanélkülisége. Már a '80-as évektől kezdve kisebb-nagyobb sikerrel aktív munkaerő-piaci programokkal próbáltak valamelyest javítani ezen a permanensen fennálló problémán.

A programok hatásosságát három tanulmány segítségével próbáljuk bemutatni. Bonnal et al. [1997] egy 1986-1988-as mintán vizsgálta a *Plan d'Urgence*



pour l'Emploi des Jeunes (Sürgősségi terv a fiatalok foglalkoztatásáért) nevű programot, mely elsősorban munkahelyi és osztálytermi képzést nyújtott 16–25 éves fiatalok számára, de voltak, akik csak közmunkában vehettek részt. A programban nagyon nagy hangsúlyt kapott a munkahelyi képzés, melynek több fajtája is létezett. A résztvevők egyrészt felállásban munkába is álltak egy magánvállalatnál, másrészt ahhoz kapcsolódóan képzésben is részt vettek. A képzéseket a szerződéstől függően néha a cég, néha egy állami intézmény biztosította, de a program lejártá után a résztvevőknek mindig vizsgáznuk kellett. A résztvevők bérét jellemzően a cégeknek kellett állniuk, de a programban való részvétellel adókedvezményben részesülhettek. A programok hossza nagyon változó volt, fél évtől egészen 3 évig is tarthattak.

Bonnal et al. [1997] azt vizsgálta, hogy a programokban részt vevő fiatalok később milyen intenzitással jutottak stabil munkahelyhez. Az általuk használt adatbázis nagyon kevés információt tartalmazott az emberekről, az ökonometriai módszer viszont igen bonyolult volt. Ilyen adatokon és módszerekkel meglehetősen nehéz hiteles és robusztus eredményeket produkálni. A fő következtetések a következők voltak: (1) az intenzív munkahelyi képzéstípusok (képzés és munka egyszerre) növelték az alacsony képzettségűek későbbi foglalkoztatási esélyét. (2) A különböző képzéstípusok nem befolyásolták a legalább szakképesítéssel rendelkezők foglalkoztatási esélyét. (3) Az általános képzéstípusoknak nincs kimutatható hatásuk.

Magnac [2000] ugyanezen programokat pár évvel később, 1989–1992-es mintán hasonló adatokon és modellkeretben elemezte. Módszertani szempontból tehát ez a tanulmány is kérdéses. A szerző eredményei még lehangolóbbak: szerinte a képzési programoknak semmilyen hatásuk sincs a későbbi foglalkoztatási helyzetre.

Brodaty et al. [2002] újraelemezte a Bonnal et al. [1997] által vizsgált 1986–1988-as programokat, és összehasonlította őket az egy évtizeddel későbbi, 1995–1998-as tapasztalatokkal. A programtípusok, a célcsoport és az adatforrás megegyezik a két tanulmányban. Ennek megfelelően ebben a tanulmányban sem állt rendelkezésre az emberek részletes foglalkozástörténete, mely a szakirodalom szerint a pontos becslésnél kritikus.¹² Brodaty et al. [2002] ered-

ményei a következők voltak: (1) a két periódus programjainak hatásossága a nagyon hasonló makrohelyzet ellenére jelentősen eltérő. Ennek egyik oka szerintük a résztvevők folyamatosan emelkedő száma lehet. (2) Az 1986–1988-as periódusban minden programtípus (munkahelyi képzés, közmunka, egyéb) szignifikánsan pozitívan hatott a későbbi foglalkoztatási esélyre, míg 1995–1998-ban a hatás nem szignifikáns vagy negatív volt. (3) Az első periódusban a legsikeresebb programnak a munkahelyi képzés bizonyult, és a másodikban is ez a program volt a legkevésbé káros. (4) Az első periódusban a munkahelyi képzés a rövid ideje munkanélküliekre hatott a leginkább, a második periódusban viszont éppen ellenkezőleg: a tartós munkanélküliek jártak a legjobban.

Bár a három bemutatott tanulmány eredményei nem teljesen csengenek össze, általánosságban azt a következtetést lehet levonni belőlük, hogy a nyolcvanas évek második felében folyó programoknak akár volt hatásuk, akár nem, a kilencvenes évekre ez a hatás valószínűleg teljesen lenullázódott.

3.4.2 Restart (Egyesült Királyság)

Dolton és O'Neill [1996a,b] az 1987-től az Egyesült Királyságban futó Restart Programme-ot vizsgálták egy 1989-es mintán. Azok számára, akik már legalább 6 hónapja folyamatosan kaptak munkanélküli-segélyt, feltéve, hogy továbbra is igényt tartottak rá, kötelező volt részt venni több 15-20 perces beszélgetésen. A szerzők tervezett kísérletből származó adatokkal egy bonyolultabb modellkeretben arra a kérdésre keresték a választ, hogy a program hatására vajon lerövidült-e a munkanélküliségben töltött idő. Azt kapták eredményül, hogy bár a munkanélküliség hossza a program hatására szignifikánsan csökkent, a stabil állások tekintetében (legalább 3 hónap foglalkoztatás) nem volt változás. Ez az eredmény azt a feltételezésünket támasztja alá, hogy a rövid konzultációkkal elérhető potenciális hasznok meglehetősen korlátozottak.

3.4.3 Egy ausztrál tanácsadás jellegű program

Breunig et al. [2002] egy ausztráliai tervezett kísérletről számol be. Ausztráliában a leghátrányosabb helyzetűek (az alacsony keresetűek is) úgynevezett

¹² Brodaty et al. [2002] egyébként még így is jobban megalapozott elemzésnek tűnik a két másik tanulmánynál.



Income Support-ot (jövedelemkiegészítést) kapnak. Azoknak, akik legalább 5 éve igényelték ezt, lehetőségük volt egymás után két konzultáción részt venni, melynek során elbeszélgettek a résztvevőkkel, és megpróbálták tanácsot adni nekik, hogy miként tudnának kilábalni rossz helyzetükből.

2000-2001-ben a program kiírói egy tervezett kísérletet hajtottak végre, de ahogy a szerzők is beszámolnak erről, olyan módszertani hibákat vétettek, hogy a kísérlet eredményei gyakorlatilag használhatatlanok. A tervezett kísérleteknél a cél az, hogy a kezelt és a kontrollcsoport minden megfigyelhető és nem megfigyelhető változó szerint homogén legyen, amit a randomizálással érnek el. Ebben az esetben viszont a program szolgáltatói a randomizálást követően az idősebb korosztályból sokakat mégis beengedtek a programba, mert a szervezők megsajnálják őket. Ezenkívül, mivel a kontrollcsoportot csak telefonon akarták értesíteni, azokat, akiknek nem volt telefonjuk, automatikusan a kezelt csoportba osztották be. Ez a két tényező a homogenitás súlyos megsértéséhez vezetett. Ráadásul bizonyos adatokat személyiségi jogokra hivatkozva nem bocsátottak a kutatók rendelkezésére, ami miatt a fenti és még egy-két kisebb problémának a kiküszöbölése lehetetlenné vált.

Ennek okán a szerzők kénytelenek voltak nem kísérletes módszereket használni a becsléshez. Eredményeik szerint: (1) a program hatására szignifikánsan csökkent a foglalkoztatás valószínűsége, tehát a program nem érte el eredeti célját. (2) A program hatására szignifikánsan nőtt a másmilyen aktív munkaerő-piaci programban vagy az iskolában töltött idő. Ez a következtetés szintén összhangban van a várakozásainkkal. (3) Egy, a szerzők által definiált *társadalmi aktivitás* mutató, melybe a családdal, barátokkal, közügyekkel stb. való foglalkozást sűrítették bele, a program hatására szignifikánsan és jelentősen nőtt. A szerzők ezt a tanácsadás jellegű programot annak ellenére is sikeresnek ítélték, hogy a kezelt csoport foglalkoztatási rátája a vizsgált periódusban nem növekedett.

3.5 Általános tanulságok

Ebben a részben válogatott esettanulmányok segítségével megpróbáltunk áttekintést adni a fejlett országokban bevezetett aktív munkaerő-piaci progra-

mokról és azok hatásosságáról. Megmutattuk, hogy a célzott, egy speciális problémára jól végiggondolt, összetett kezelést biztosító programok (mint amilyen a Job Corps, a New Deal for Young People vagy az NSW) még ott is sikereket tudnak elérni, ahol az aktív munkaerő-piaci programok hagyományosan sikertelenek (mint a tartósan munkanélküli fiatalok esetében). A Job Corps program azért is tanulságos, mert megmutatja, hogy egy kis létszámmal futó sikeres program hogyan veszíthet hatásosságából, ha óriás programmá válik.

A kontinentális Európában azonban nem jellemzőek a célzott, összetett programok, hanem kiterjedt nemzeti programokat találunk, melyek programtípusok széles skáláját kínálják a tágan meghatározott célcsoportok számára. Megmutattuk, hogy a svéd modell, ahol a magas részvételt pénzügyi ösztönzők segítségével érik el, még akkor is valószínűleg sikertelen, ha a programok önmagukban hasznos dolgokat tartalmaznak.

A dán és a svájci példák, valamint a célzott programok némelyike arra világít rá, hogy a programok kötelező jellege (amikor a részvétel visszautasítása a segély megvonásával jár) olyan szabályozás, mely segíti a program sikerét. Láttuk azt is (Worker Profiling and Reemployment Services), hogy a kötelező jelleg még akkor is pozitív hatással lehet a foglalkoztatásra, ha a program önmagában kevésbé hasznosnak tűnő képzéseket biztosít.

Láthattuk, hogy a képzési programok, melyek drágaságuk ellenére a legerjedtebb programok szerte a világban, azonos vagy inkább rosszabb hatást érnek el, mint az olcsóbb bértámogatási programok. Az esettanulmányok legfontosabb végkövetkeztetése azonban az, hogy a sikert nem a programtípus determinálja, hanem sokkal inkább a szervezés igényessége. Látható ez abból, hogy a programtípusok sikere országról országra, de egy országon belül időről időre is változik.

4. A POSZTKOMMUNISTA ORSZÁGOK TAPASZTALATAI

Az aktív munkaerő-piaci programok népszerűek az átalakuló gazdaságokban is, elsősorban a közép-kelet-európai országokban. Mint azt a bevezetésben bemutattuk, míg GDP-arányosan a posztkommunista országok jóval kevesebbet költenek ilyen célra, addig



a passzív segélyekhez viszonyítva az arányok a legmagasabbak között vannak. Térségünkben kimagaslóan Magyarország, ahol 2002-ben 37 százalékkal több pénzt fordítottak aktív munkaerő-piaci programokra, mint munkanélküli-segélyezésre, de Szlovákia is azon országok között van, ahol a passzív segélyek a teljes ráfordítás kisebbik felét teszik ki.

A posztkommunista országok programjai a korábbi fejezetek logikáját követve a kiterjedt nemzeti programokhoz tartoznak. A '90-es években a programok célcsoportját elsősorban a strukturális átalakítások következtében tömegével állásukat veszítették, a regisztrált munkanélküliek és a tartósan munkanélküliek adták; később egyre nagyobb figyelem fordult a kisebbségekre, fogyatékkal élőkre, fiatal munkanélküliekre és az aktív korú inaktívakra is. A közép-kelet-európai országokban az aktív munkaerő-piaci programok minden fajtája népszerű: általános és szakképzések, bértámogatások, önfoglalkoztatás támogatása és közmunkák.

Az aktív munkaerő-piaci programokkal foglalkozó szakirodalom evidenciaként kezeli, hogy a programok hatásosságát elsősorban nem a program típusa, hanem gyakorlati megvalósítása, a szervezés és a szabályozás befolyásolja leginkább. Az átalakuló gazdaságokban a tartós munkanélküliség relatíve új probléma, a térség intézményei pedig viszonylag fejletlenek, így a szervezett programok hatásossága is igen esetleges, és az egyes országok eredményei ennek megfelelően változatosak.

Probléma még, hogy Kelet-Németország kivételével egyik országban sem szenteltek nagy figyelmet a programok hatásának elemzésére. Azok a cikkek, melyek mégis megszülettek, inkább a téma iránt érdekelődő közgazdászok, mint a döntéshozók számára készültek. A cikkeket nemegyszer külföldi közgazdászok írták, csak külföldi újságokban jelentek meg, és nem volt biztosított a döntéshozók felé történő visszacsatolás. Mindemellett Kelet-Európában gyakran nincsenek olyan minőségű adatok, mint Nyugat- vagy főleg Észak-Európában. A programok szervezői is csak a legkritikább esetben gyűjtöttek adatokat a résztvevők korábbi és későbbi munkaerő-piaci életútjáról (ami egyébként a képzettségre vonatkozó adatok mellett a legfontosabb lenne a hiteles becsléshez), kontrollcsoportokat pe-

dig sosem választottak ki. A 2000-es éveket követően azonban a térség országaiban is egyre több tanulmány készül, remélhetőleg ezen tendencia folytatódik, és az információk, tapasztalatok a döntéshozókhoz is eljutnak.

A következő alfejezetben Kelet-Németország tapasztalatait mutatjuk be, majd a következőben még öt országot.

4.1 Kelet-Németország tapasztalatai

A két Németország 1990-es egyesülése után, a volt NDK területén szinte azonnal fellépő magas munkanélküliség miatt jelentek meg az aktív munkaerő-piaci programok. Lechner [1998] szerint a munkanélküliség hirtelen és nagy volumennel tört rá a gazdaságra, az 1990-es 2 százalékos szintről 1992-re 15 százalékra emelkedett. Mindeközben a teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma 28 százalékkal csökkent. Ennek oka a szerző szerint részben az erősen növekvő, a nyugatnémet szinthez szinte azonnal konvergálni kezdő bérekben keresendő.¹³

Más országokhoz hasonlóan Kelet-Németországban is a képzési programok domináltak az aktív munkaerő-piaci programok között, de léteztek bértámogatási és közmunkaprogramok is. Kraus et al. [1997] és Bergemann et al. [2005] részletesen beszámolnak a volt NDK területén zajló képzési programok típusairól, volumenéről, résztvevőiről és a szabályozás változásáról. A programok az 1990-es év végén kezdődtek, és 1992-ig folyamatosan emelkedő létszámmal működtek, elérve az 500 000-es résztvevői számot, majd valamelyest csökkenve 250 000 körüli szinten stabilizálódtak. A programok nagy része szakképzés jellegű program volt. A '90-es évek elején az átképzési programok domináltak, 1993-ban az arányuk körülbelül 60 százalék volt; később a saját szakmába illő programok kerültek előtérbe, melyek aránya 1996-ban lett 60 százalék körüli. Ezeknek a programtípusoknak a hossza változó, de alapvetően 0,5–2 év közötti volt. Kezdetben léteztek úgynevezett rövid lejáratú képzési programok is, melyek maximum 6 hétig tartottak, és elsősorban általános osztálytermi képzések voltak.

¹³Bár ha összehasonlítjuk ezeket a számokat a többi átalakuló gazdasággal, mint például Magyarországi adatsoraival, akkor

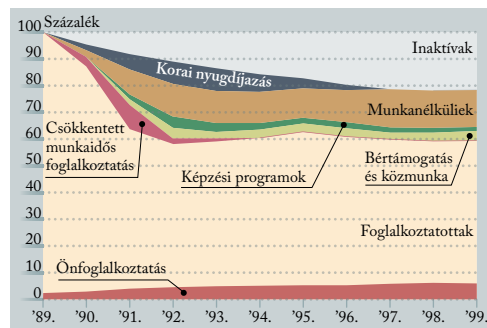
látható, hogy bércsökkenés mellett is hasonló volumenű foglalkoztatás csökkenés következhet be.



A programokban résztvevők, feltéve, hogy regisztrált munkanélküliek, a munkanélküli segélynél magasabb összegű pénzösszegben részesültek, valamint a programokban való részvétel munkaidőnek számított, így automatikusan megújította a munkanélküli-segélyhez való jogot. A '90-es évek folyamán, észelve a programok problémás pontjait, a szabályozás sokat változott. 1993-ban eltörölték a rövid képzési programokat, és valamelyest csökkentették a pénzösszeget, amit a résztvevők kaptak. 1994-ben kizárták a programból azokat, akiknek volt munkahelyük (korábban minimális szűrés után bárki részt vehetett bennük), és onnantól fogva (kisebb kivételekkel) csak munkanélküliek kaphattak kezelést.

Ebben az évben átvilágították a képzési intézmények programjait, és azokat, melyek hatástalanok tűntek, megszüntették. 1998-ban eltörölték azt a szabályozást is, hogy a részvétel munkaviszonynak számít, mert rájöttek, hogy sokan csak emiatt akartak részt venni a programokban. Összefoglalóan a 6. ábrán láthatjuk a keletnémet munkaerőpiaci rendszerváltás utáni átstrukturálódását, beleértve az aktív munkaerő-piaci programokban résztvevőket is.

6. ábra: *A keletnémet munkaerőpiac átalakulása a rendszerváltás után*



Forrás: Eihler és Lechner [1998].

Lechner [1998] a legelső programok hatását elemezve az 1990–1993 közötti futó szakképzések és átképzések foglalkoztatásra és bérekre gyakorolt hatását vizsgálta. A tanulmány végkövetkeztetése az, hogy ezek a programok sem a bérekre, sem a foglalkoztatási esélyekre nem hatottak szignifikánsan. A szerző azonban hozzáteszi, hogy a programokat biztosító intézmények éppen ebben az időszakban épültek ki, és elképzelhető, hogy a programok majd

csak a szervezés és az infrastruktúra megszilárdulása után válnak sikeressé.

Eihler és Lechner [1998] az osztálytermi és a munkahelyi képzések, illetve a bértámogatási programok hatását vizsgálta 1991 és 1993 között, mielőtt a fent említett reformok életbe léptek volna. A szerzők állításai a következők: (1) az osztálytermi képzéseknek sem a későbbi foglalkoztatási esélyre, sem a későbbi bérszintre nem volt hatásuk. (2) A munkahelyi képzések nem befolyásolták a későbbi foglalkoztatási esélyt, de enyhén pozitívan hatottak a képzetlenebb résztvevők bérszintjére. A képzettebb résztvevők semmilyen módon nem profitáltak a programokból. (3) A bértámogatási programok mind a foglalkoztatási esélyre, mind a bérszintre szignifikáns pozitív hatással voltak.

Bergeman et al. [2005] alapos tanulmányában a '90-es évek elején, illetve a '90-es évek második felében futó képzési programok hatását hasonlította össze. A szerzők a következőket találták: (1) a képzési programok foglalkoztatási esélyre gyakorolt hatása az egész időszak alatt nulla vagy enyhén pozitív volt. (2) A '90-es évek elején a programok enyhe pozitív hatása a munkanélküli periódusok hosszának csökkenéséből származott, vagyis a résztvevők valamelyest könnyebben találtak maguknak munkát, de azokat nem tudták hosszabb ideig megtartani. Ennek egyik oka az lehet, hogy a programokban való részvétel a résztvevők képességeit nem, munkakeresési intenzitását viszont némileg megemelték. (3) A '90-es évek második felében, amikor a programokban már kevesebb ember vett részt, a kezelések átlagosan hosszabb ideig tartottak, és az egy főre vetített költség is megnőtt, a helyzet pontosan az ellenkezőjére változott. A program nem befolyásolta a résztvevők munkanélküli periódusainak hosszát, ugyanakkor azok, akik munkát találtak maguknak, azt valamelyest tovább meg tudták tartani.

A keletnémet tapasztalat összességében azt mutatja, hogy bármennyire is sok reményt fűztek az aktív munkaerő-piaci programokhoz a rendszerváltás után, a remélt sikerek elmaradtak. A '90-es évek elején futó programok a hatástanulmányok szerint szinte teljesen hatástalanok voltak. Később, amikor a munkaerő-piaci intézményrendszer megszilárdult, a programokban már kevesebben vettek részt, és ezért hosszabb és nagyobb ráfordítású programokat szerveztek, a hatás enyhén pozitívvá vált.



4.2 Egyéb posztkommunista országok tapasztalatai

4.2.1 Lengyelország tapasztalatai

A rendszerváltás után Lengyelországban bevezetett munkaerő-piaci programokról O'Leary [1997], illetve Puhani [1998] is beszámol. Az országban a munkaerő-piaci programok főbb típusai mind megtalálhatók voltak. A helyi munkaügyi központok kiterjedt szolgáltatást nyújtottak a munkanélkülieknek: információt nyújtottak a megüresedő állásokról, más munkaerő-piaci programokról, illetve kisebb tréningekkel próbálták segíteni az embereket, hogy sikeresebbek legyenek a munkakeresésben. A képzési programok között az átképzések voltak a legfontosabbak, melyek maximum 1 évig tartottak, és céljuk szerint a hiányszakmákra próbálták átképezni a munkanélkülieket. Az átképzésben részt vevők a mindenkori munkanélküli-segély 115 százalékának megfelelő pénzüsszegben részesültek. A bértámogatási programokban olyan cégek vehettek részt, melyek az elmúlt fél évben a dolgozóknak maximum 10 százalékát bocsátották csak el. Az állam a munkanélküliek foglalkoztatása esetén az átlagbér 150 százalékáig átvállalta mind a bérköltségeket, mind a társadalombiztosítási járulékokat. Ezekon a programokon kívül léteztek még vállalkozástámogatások és közmunkaprogramok is.

O'Leary [1998a] 1995-1996-os mintán próbálta összehasonlítani a lengyel programok foglalkoztatásra és bére gyakorolt hatását. A cikk nem részletezte a használt párosítási módszert, de úgy tűnik, hogy az nagyon kevés információt használt fel, így nem igazán alkalmas arra, hogy a programokat hitelesen értékelje és összehasonlítsa. Mindenesetre eredményei a következők: (1) a legsikeresebb programok az önfoglalkoztatást elősegítő programok voltak. Ezek szignifikánsan és pozitívan hatottak a bérszintre, és 30 százalékponttal növelték a foglalkoztatási esélyt. (2) A többi programtípus (átképzés, közmunka, bértámogatás) nem volt hatással a kezeltek későbbi bérszintjére. (3) A bértámogatási programok 25 százalékponttal növelték a foglalkoztatás valószínűségét. (4) A képzési programok 10 százalékponttal növelték a foglalkoztatás valószínűségét. (5) A közmunkaprogramok hatástalannak voltak. Ezek az eredmények mindenképpen túlzónak tűnnek; nagyon valószínű, hogy a szelekci-

ós torzítás a program hatásának jelentős felülbecsléséhez vezetett.

Kluve et al. [2004] az 1992-1995-ig futó programokat vizsgálták. A szerzők több modellt is megbecsültek, de az alkalmazott módszer, hasonlóan O'Leary [1998a] elemzéséhez, szintén problémásnak tűnik. Becslésük szerint a férfiak későbbi foglalkoztatási esélye több mint 20 százalékkal csökkent, a nők esetében viszont nem mutatkozott szignifikáns pozitív hatás. Mindennek oka szerintük az volt, hogy a résztvevők elsősorban a pénzügyi ösztönzők és nem a várható későbbi hasznok hatására vettek részt a programokban. Azt is hozzáteszik azonban, hogy a foglalkoztatási esély ilyen mértékű csökkenését egy aktív munkaerő-piaci programnak betudni nem meggyőző, vagy legalábbis komolyabb érvelést igényel. Sajnos úgy tűnik, hogy Kluve et al. [2004] becslései sem elfogadhatók.

Puhani [1998] igényes módszertant, de viszonylag szegényes adatbázist használt. A szerző eredményei a következők: (1) az átképzési programok mind a férfiak, mind a nők foglalkoztatási esélyeit javították, de a hatás a férfiakra nagyobb volt. (2) A bértámogatási és közmunkaprogramok nem hatások. A szerző szerint ennek az az oka, hogy mivel ezek a programok munkaviszonynak számítottak, és ezáltal megújították a munkanélküli segélyhez való jogot, sokan visszaéltek vele, és csak e miatt a lehetőség miatt vettek részt bennük.

4.2.2 Egy magyarországi elemzés

O'Leary [1998b] a '90-es évek közepén futó magyarországi programokat vizsgált. Magyarország is azon országok közé tartozik, ahol az aktív munkaerő-piaci programok főbb típusai közül mindegyik megtalálható volt. Az átképzési programokban részt vevők nálunk is kaptak pénzt: a vizsgált periódusban a munkanélküli-segély 110 százalékát. A bértámogatási programok nem fedezték a munkaerő teljes költségét, a munkabér legalább felét a munkaadóknak kellett állniuk, és a programok maximum 1 évig tartottak. Ezekon a programokon kívül szerveztek még közmunkákat, támogatták az önfoglalkoztatást, és a munkaügyi központok is széles körű szolgáltatást nyújtottak a munkanélküliek számára.

Az adatok szegényessége miatt O'Leary [1998b] elemzésének hitelessége a korábban már említett lengyel tanulmányához hasonlóan megkérdőjelezhe-



tő. Eredményei mindenesetre a következők: (1) az önfoglalkoztatást segítő programok járultak hozzá leginkább a résztvevők későbbi foglalkoztatási esélyeinek javulásához, ellenben szignifikánsan csökkent a résztvevők várható jövedelme. (Kérdés persze, hogy a magyar kisvállalkozások által jelentett jövedelmek mennyire megbízhatóak.) (2) A képzési programok kisebb mértékben növelték az elhelyezkedési esélyeket, és pozitívan hatottak a bérekre is. A képzési programok közül a rövidebb programok (1–6 hónap) sokkal jobban szerepeltek a hosszabaknál. (3) A bértámogatási programok csökkentették a foglalkoztatási esélyeket, de növelték a foglalkoztatottak várható bérét.

4.2.3 Egy román elemzés

Planas és Benus [2006] 1999–2002-es adatokon vizsgálta a román aktív munkaerő-piaci programok hatásosságát. Noha Romániában közvetlenül a rendszerváltás után már léteztek aktív munkaerő-piaci programok, igazán jelentős szerephez csak az 1997-es reformok után jutottak. A legfontosabb programok a képzési programok voltak, melyek az összes férőhely 60 százalékát adták, és maximum 9 hónapig tarthattak. A képzések között általános és szakképzések is voltak.

A román programok között nagy hangsúlyt kaptak a munkaügyi központok, melyekhez két programtípus is tartozott. Az egyik a kisvállalkozások támogatása volt, mely kedvezményes hitelek nyújtása mellett magában a vállalkozásalapításban és az üzlet beindításában is igyekezett segíteni. Emellett a munkaügyi központokban a rövid ideje munkanélküliek számára kiterjedt szolgáltatásokat nyújtottak. A szokásos munkakeresési tanácsadások mellett például abban is segítettek a munkanélkülieket, hogy ők és családjuk el tudjanak költözni egy másik városba, ha ott el tudnak helyezkedni. Ezekben a programokon kívül fontosak voltak még a közmunkák, melyek célcsoportját a tartósan munkanélküliek adták.

Planas és Benus [2006] alapos tanulmányának eredményei a következők: (1) a kisvállalkozásokat segítő programok növelték a résztvevők foglalkoztatási esélyét, de nem hatottak a jövedelmükre. A hatás a magasabb iskolai végzettségűek és a nők esetében erősebbnek bizonyult. (2) A munkaügyi központok szolgáltatásait igénybe vevőknek szignifi-

kánsan nőtt mind a foglalkoztatási valószínűségük, mind a bérük. (3) A képzési programoknál a bérszint és a foglalkoztatás valószínűsége egyaránt jelentősen nőtt, de a hatás nem volt szignifikáns, feltehetően a viszonylag kis minta miatt. (4) A közmunkaprogramok hatástalanok maradtak.

4.2.4 Szlovák tapasztalatok

A '90-es években Szlovákiában futó aktív munkaerő-piaci programokról Lubyova és Ours [1997], valamint Ours [2000] számol be. Szlovákiában is megtalálhatók voltak az aktív munkaerő-piaci programok legfontosabb fajtái, de egészen más súllyal, mint máshol. Mind költségvetését, mind a résztvevők számát tekintve a bértámogatási programok voltak a legnépszerűbb programok, ezeket a közcélú foglalkoztatás, majd az átképzés követte.

1991-ben a bértámogatási programokban regisztrált munkanélküliek vehettek részt, és a programok profitorientált cégeknél történő elhelyezkedést biztosítottak. A szabályozás idővel egyre megengedőbb lett. 1992-ben a profitorientáltság kritériuma szűnt meg, 1994-ben pedig a regisztrált munkanélküliek mellett már az iskolából kibukott fiatalok is részt vehettek ezekben a programokban. A közcélú foglalkoztatást kezdetben csak állami és nonprofit intézmények biztosíthatták, de 1992-ben a rendszer teljesen átalakult. Kizárták a pályázatból az állami intézményeket, és beengedtek profitorientált cégeket, feltéve, hogy azok meghatározott közcélú foglalkoztatást biztosítottak regisztrált munkanélkülieknek. A program súlya 1995-től nőtt meg, amikor az autópálya-, valamint gátépítéseknel tömegesen kezdték alkalmazni a tartósan munkanélkülieket. A szlovák átképzési programokban relatíve kevés ember vett részt, és a programok viszonylag rövidek voltak: átlagosan 2 hónapig tartottak. Az átképzési programok között a munkahelyi képzéseknek volt a legnagyobb szerepük.

Ours [2000] alapkérdése az volt, hogy a különböző programokban való részvétel hogyan befolyásolta a munkakeresés idejét, illetve a foglalkoztatási periódusok hosszát. A következőket találta: (1) a közcélú foglalkoztatási programok szignifikánsan csökkentették a célcsoport program utáni munkakereséshez szükséges idejét, és növelték a foglalkoztatási periódusok hosszát. Ez az eredmény igen meglepő. A közmunkaprogramok a legtöbb országban



sikertelenek szoktak lenni, de úgy tűnik, a szlovák modell, ahol a közcélú foglalkoztatásban magáncégek is részt vesznek, nagyon jól működött. Ennek egyik oka az lehet, hogy a programokban a munkaerőpiacon is használható képességeket tudtak elsajátítani a résztvevők. (2) A legnépszerűbb bértámogatási programok teljesen hatástalanok voltak. (3) A képzési programok jelentősen lerövidítették a munkakeresés idejét, de nem voltak befolyással a foglalkoztatási periódusok hosszára. Ez az eredmény is meglepő. Egy képzési programtól azt várnánk, hogy a résztvevők olyan tudáshoz jutnak általa, mely produktívabbá teszi őket, s ezáltal sikeresebben meg tudják tartani a munkahelyüket. A szerző szerint a programok erre nem voltak alkalmasak. A munkakeresési idő csökkenése mögött pedig fordított okságot lát. Szerinte a munkahelyi képzésekben az emberek jó része csak azzal a feltétellel vett részt, ha a cégek munkahelyet is ígértek nekik, így a munkanélküliségben töltött idő átlagosan rövidebbé vált még akkor is, ha a programok nem is könnyítették meg a munkakeresést.

4.2.5 Orosz tapasztalatok

Az orosz programokról Nivorozhkin [2005] számol be. A kommunizmus összeomlása után Oroszországban is ugrásszerűen megnőtt a munkanélküliség. 1991-ben létrejött egy nemzeti foglalkoztatási szervezet, melynek többek között az aktív munkaerő-piaci programok összefogása és keretrendszerének kidolgozása is a feladatává vált. Oroszországban is megjelent a programok minden típusa, de ahogy Nivorozhkin [2005] írja, ezek nagyságrendje jóval elmaradt a kelet-közép-európai országokétól. A legtöbb pénzt munkahelyteremtésre fordították (bér- és önfoglalkoztatás támogatása), valamivel kevesebbet költöttek képzésre (főleg szak- és átképzésre), de megjelentek a közmunkaprogramok is.

Az aktív munkaerő-piaci programok célcsoportját a tartós munkanélküliek adták. A pénzt, ennek megfelelően az egyes régiók regisztrált munkanélküliségi rátájának arányában osztották el. Ezek a térségek azonban nagy önállóságot élveztek abban, hogy milyen konkrét programokat valósítsanak meg.

Nivorozhkin [2005] tanulmánya sajnos csak egyetlen régió (Rostov és környéke) képzési programjaira koncentrált, és a saját bevallása szerint sem általánosíthatóak az eredményei az egész országra.

A módszer igényessége ellenére az eredmények hi-telességét gyengíti a kis minta; az, hogy az egyének-ről nem állt rendelkezésre részletes foglalkozástörténet, és hogy az eredmények a különböző modellekben nem voltak robusztusak. A szerző azt találta, hogy közvetlenül az első munkába állást követően a kezelt csoport bére 10 százalékkal magasabb volt a kontrollcsoporténál, de ez a különbség egy év múlva már nem volt szignifikáns. A hatás a férfiaknál jóval nagyobb volt, mint a nőknél.

Struyk és Chagin [2004] egy 2000-ben bevezetett egyedülálló orosz programot mutatott be, a Perm Benefit-to-Wages-t. A programban olyan nagyon alacsony jövedelmű családok vehetnek részt, ahol van mind iskoláskorú gyermek, mind munkanélküli szülő. A program magját a foglalkoztatási tanácsadás mellett nagy összegű pénzügyi támogatás és szociális juttatások jelentik. A résztvevő családok munkanélküli tagjainak, feltéve, hogy nem akarnak elesni a támogatástól, rendszeresen találkozniuk kell a tutorokkal, akiknek be kell számolni, hogy 1) hogyan próbálnak munkát találni maguknak, 2) milyen más aktív munkaerő-piaci programban vesznek részt, és mennyire tartják azokat sikeresnek.

Az elemzett 2002-2003-as évekig azonban a program nagyon kis létszámmal futott: a résztvevő családok száma egy adott időpontban sohasem haladhatta meg a 148-at. Ez a létszám egy 130 milliós országban hihetetlenül alacsony, így a kismin-tás becslési problémák mellett az eredmények általánosítása is problematikus. A szerzők azt találták, hogy a program hatására rendkívül nagy mértékben (csaknem 100 százalékkal) megnő a munkához jutás valószínűsége, ellenben csökken az átlagos bérszint.

4.3 Általános tanulságok

Ebben a fejezetben néhány posztkommunista ország tapasztalatainak segítségével megpróbáltuk bemutatni, hogy az átalakuló gazdaságokban milyen aktív munkaerő-piaci programok terjedtek el, és ezek milyen hatásfokkal működtek. Láthattuk, hogy bár a térség országaiban nagyon elterjedtek ezek a programok, Kelet-Németország kivételével alig készültek hatáselemzések. A kevés tanulmány egy része pedig vagy a használt adatok rossz minősége, vagy a módszer megkérdőjelezhetősége



miatt nem alkalmas arra, hogy bemutassa a programok valódi hatását. Azok a tanulmányok, melyek módszertani szempontból igényesnek nevezhetők, a programok csekély sikerességét mutatták ki. Kivételt jelentenek ez alól talán a szlovákiai közmunkaprogramok (Ours [2000]) és a romániai vállalkozás- és munkakeresés-segítő programok (Planus és Benes [2006]).

Láthattuk, hogy a posztkommunista országok legtöbbszörében is a képzési programok dominálnak, pedig az azoknál olcsóbb bértámogatási és önfoglalkoztatást segítő programok sokszor jobban szerepelnek. Szlovákiában azonban, ahol a bértámogatási programok a legelterjedtebbek, a bértámogatási programok tűnnek hatástalannak. Láttuk azt is, hogy az a szabályozás, hogy a programokban való részvétel megújítja a segélyhez való jogot, nagyban rontja a programok hatékonyságát.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

Tanulmányunk az aktív munkaerő-piaci programok hatásának nemzetközi tapasztalatait tekintette át. Az egyik legfontosabb tanulság, hogy az aktív munkaerő-piaci programok hatásosságát jobban befolyásolják a szabályozási és szervezési kérdések, mint a program típusa. A programok sikerességének mérése ezért nagyon fontos ahhoz, hogy a megfelelő visszacsatolások megtörténhessenek, és az esetleges hibákat ki lehessen küszöbölni.

Márpedig a hatás mérése nem egyszerű feladat. Ha nincs megfelelő kontrollcsoport, ha a kezelt és kontrollcsoportról nem áll rendelkezésre megfelelő minőségű és részletességű adatbázis, vagy ha az ökonometriai módszer megválasztása nem eléggé körültekintően történik, az súlyosan torzíthatja a becsléseket.

A megbízható eredmények az esetek nagy részében elhanyagolható vagy kismértékű hatást mutatnak. Fiatalok esetében a hatás nagyon ritkán pozitív, nők esetében pedig gyakran nagyobb, mint férfiaknál. Bemutattuk, hogy a célzott, egy speciális problémára jól végiggondolt, összetett kezelést biztosító programok még ott is sikereket tudnak elérni, ahol az aktív munkaerő-piaci programok hagyó-

mányosan sikertelenek. Az ilyen programok azonban nagyon ritkák.

A kontinentális Európában sokkal inkább nagy létszámmal futó nemzeti programokat találunk, melyek programtípusok széles skáláját kínálják a tágran meghatározott célcsoportok számára. Példákat látunk arra, hogy ha a részvételt pénzügyi ösztönzők segítségével serkentik, a programok átlagosan még akkor is sikertelenné válnak, ha azok alapvetően hasznos dolgokat tartalmaznak. Azt is láthattuk, hogy a programok kötelező jellege (amikor a részvétel visszautasítása a segély megvonásával jár) olyan szabályozás, mely segítheti a programok sikerét. A kötelező jelleg még akkor is pozitív hatással lehet a foglalkoztatásra, ha a program önmagában haszontalan, mert erősen ösztönzi a munkába állást. Ez is arra utal, hogy a sikert gyakran a munkakeresésre való hatékonyabb ösztönzésnek köszönhetjük, és nem a képességek jelentős fejlődésének, ami a programok eredeti célja volna.

A képzési programok drágaságuk ellenére a legelterjedtebb programok szerte a világban, noha azonos vagy inkább kisebb a hatásuk, mint az olcsóbb foglalkozástámogatási programoknak. Különösen sikertelennek tűnnek a fiatalok számára kiírt képzési programok. A posztkommunista országokban nagyon elterjedt átképzési programok eredményei szintén vegyes képet mutatnak, de a hatás igen alacsony ott is, ahol a programok sikeresnek tűnnek. Meglepő, ám több esetben is kimutatható, hogy azokban az esetekben, amikor a képzési programok sikeresek, ezek a sikerek nem a képességek jelentős fejlődésének, hanem az intenzívebb munkakeresésnek köszönhetőek.

A kontinentális Európában és a posztkommunista országokban valószínűleg növekedhet az aktív munkaerő-piaci programok hatásossága, ha a munkaerő-piaci intézményrendszer tovább fejlődik, gondosabban tervezett programokat kínálunk jól célzott csoportoknak, kellő mértékben ösztönzik a munka világába való visszatérést, a programokat megfelelő színvonalú hatásvizsgálatok segítségével mérik, és azok eredményeit visszacsatolják a programok további fejlesztésébe. Igazán jelentős eredményeket azonban valószínűleg ekkor sem várhatunk tőlük.



6. IRODALOMJEGYZÉK

- ALBRECHT, JAMES – Gerard van der Berg – Susan Vroman [2004]: “The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program that Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels,” *IFAU Working Paper*, 2004:17.
- ASHENFELTER, ORLEY [1978]: “Estimating the effect of training programs on earnings,” *Review of Economics and Statistics*, 6 [1]: 47–57.
- ASHENFELTER, ORLEY – DAVID CARD [1985]: “Using the longitudinal structure of earnings to estimate the effect of training programs,” *Review of Economics and Statistics*, 67 [4]: 648–660.
- BERGEMANN, ANETTE – BERNDT FITZENBERGER – STEFAN SPECKESSER [2005]: “Evaluating the Dynamic Employment effect of Training Programs in East-Germany Using Conditional Difference-in-Differences”, *IZA Discussion Paper series*, No. 1848
- BLACK, D. A. – J. A. SMITH – M. C. BERGER – B. J. NOEL [2003]: “Is the threat of reemployment services more effective than services themselves? Evidence from random assignment in the Ui system”, *The American Economic Review*, 93/04, 1313–1327.
- BLOOM, H. S. – M. A. McLAUGHLIN [1982]: “CETA Training Programs-Do They Work for Adults?”, *Congressional Budget Office and National Commission for Employment Policy*
- BLUNDELL, RICHARD – MONICA COSTA DIAS [2002]: “Alternative approaches to evaluation in empirical microeconomics,” *Cemmap Working Paper CWP10/02*.
- BONNEL, L. – D. FOUGERE – A. SERANDON [1997]: “Evaluating the impact of French employment policies on individual labour market histories”, *The Review of Economic Studies*, 64/4, 683–713.
- BRODATY, T. – B. CREPON – C. FOUGERE, C. [2002]: “Do long-term unemployed workers benefit from active labor market programs? Evidence from France, 1986-1998”, online: {<http://www.crest.fr/pageperso/crepon/paperbcf2.pdf>}
- DE GIORGI, GIACOMO [2005]: “Long-term effects of the mandatory multistage program: The New Deal for Young People in the UK”, *IFS Working Paper Series*, 05/08
- DOLTON, P. – D. O'NEILL [1996a]: “Unemployment duration and the restart effect: Some experimental evidence”, *The Economic Journal*, 106/435, 387–400.
- DOLTON, P. – D. O'NEILL [1996b]: “The restart effect and the return to full-time stable employment”, *Journal of Royal Statistical Society, Series A*, 159/02, 275–288.
- DORSETT, RICHARD [2004]: “The New Deal for Young People: effect of the options on the labour market status of young men”, *Policy Studies Institute, Research Discussion Paper*
- EBERWEIN, C. – J. C. HAM – R. J. LALONDE. R. J. [1997]: “The impact of being offered and receiving classroom training on the employment histories of disadvantaged women: Evidence from experimental data”, *The Review of Economic Studies*, 64/4, 655–682.
- EICHLER, MARTIN – MICHAEL LECHNER [2000]: “Some Econometric Evidence on the Effectiveness of Active Labour Market Programmes in East Germany”, *Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research, Working Paper*, No. 318
- FRÖLICH, M. – M. LECHNER [2004]: “Regional Treatment Intensity as an Instrument for the Evaluation of Labour Market Policies”, *IZA Discussion Paper Series*, 1095
- GAO JELENTÉS [1996]: United States General Accounting Office, Report to Congressional Requesters, online: {<http://www.gao.gov/archive/1996/he96040.pdf>}
- GRITZ, R. MARK – TERRY JOHNSON [2001]: “National Job Corps Study: Assessing Program Effects on Earnings for Students Achieving Key Program Milestones”, *U.S. Department of Labor Employment and Training Administration*



- HAM, JOHN C. – ROBERT J. LALONDE [1996]: “The effect of sample selection and initial conditions in duration models: Evidence from experimental data on training.” *Econometrica*, 64[1]: 175–205.
- HECKMAN, JAMES J. – ROBERT J. LALONDE – JEFFREY A. SMITH [1999]: “The economics and econometrics of active labor market programs,” in: A. Ashenfelter and D. Card, eds, *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, Elsevier, 1865–2097.
- HECKMAN, J. – N. HOCHMANN – J. SMITH [2000]: “Substitution and drop-out bias in social experiments: A study of an influential social experiment”, *The Quarterly Journal of Economics*, May 2000
- HECKMAN, JAMES J. [2006]: “Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children”, *Science*, 312 [June 30], pp. 1900–1902
- JESPERSEN, S. – J. R. MUNCH – L. SKIPPER, L. [2004]: „Costs and Benefits of Danish Active Labor Market Programs”, online: <http://www.econ.ku.dk/jrm/PDFfiles/CBA.pdf>
- KLUVE, J. – H. LECHMANN – C. M. SCHMIDT. [2004]: „Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: The Role of Employment Histories”, online: <http://www.tinbergen.nl/cost/cost/kluve.pdf>
- KLUVE, JOCHEN – HARTMUT LECHMAN – CRISTOPHER SCHMIDT [1999]: “Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization or Benefit Churning?”, *LICOS Discussion Paper*, 80/1999
- LALIVE, R. – J. C. VAN OURS – J. ZWEIMÜLLER [2002]: “The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment”, *Institute for Empirical Research in Economics*, University of Zurich, Working Paper Series, 41
- LALONDE, ROBERT J. [1986]: “Evaluating the econometric evaluations of training programs with experimental data.” *American Economic Review*, 76 [4]: 604–620.
- LARSSON, L. [2000]: “Evaluation of Swedish youth labour market programmes”, URL: <http://www.nek.uu.se/Pdf/00wp6.pdf>, letöltve: 2005.12.15, 12:00
- LECHNER, M. [1998]: “An Evaluation of Public-Sector-Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany”, URL: <http://www.sia.w.unisg.ch/lechner/publica/lechner/96103j.pdf>
- LECHNER, M. [1997]: “Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East Germany After Unification”, URL: <http://www.sia.w.unisg.ch/lechner/publica/lechner/95104dr1.pdf>
- LUBYOVA, MARTINA – JAN C. VAN OURS [1997]: “Jobs from Active Labour Market Policies and Their Effects on Slovak Unemployment”, *The William Davidson Institute Working Paper*, No. 112
- MAGNAC, T. [2000]: “Subsidized training and youth employment: distinguishing unobserved heterogeneity from state dependence in labour market histories”, *The Economic Journal*, 110/466, 805–837.
- McCONNELL, SHEENA – STEVEN GLAZERMANN [2001]: “The National Job Corps Study, The benefits and costs of Job Corps”, *U.S. Department of Labor Employment and Training Administration*
- NIVOROZHKIN [2005] “An evaluation of government sponsored vocational training programmes for the unemployed in urban Russia”, *Cambridge Journal of Economics* 2005, 29, 1053–1072
- O’LEARY, CRISTOPHER J. [1997]: “Preliminary Evidence on Impacts of Active Labor Programs in Hungary and Poland”, *The William Davidson Institute Working Paper*, 98–50
- O’LEARY, CRISTOPHER J. [1998a]: “Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Poland”, *Upjohn Institute Technical Report*, No. 98–012



- O'LEARY, CRISTOPHER J. [1998b]: "Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Hungary", *Upjohn Institute Technical Report*, No. 98-013
- OURS, JAN C. [2000]: "Do Active Labor Market Policies Help Unemployed Workers to Find and Keep Regular Jobs?", *IZA Discussion Paper series*, No. 121
- PLANAS, NURIA RODRIGUEZ – JACOB BENUS [2006]: "Evaluating Active Labor Market Programs in Romania", *IZA Discussion Paper series*, No. 2464
- PUHANI, PATRIK A. [1998]: "Advantage Through Training?", *Centre for European Economic Research*, Discussion Paper No. 98-25
- PUHANI, PATRIK A. [1999]: "Estimating the Effects of Public Training on Polish Unemployment by Way of the Augmented Matching Function Approach", *Centre for European Economic Research*, Discussion Paper
- RAAUM, O. – H. TORP [2000]: "Labour market training in Norway – Effect on earnings", *Labour Economics*, 9, 207-247.
- REGNER, H. [2002]: "A nonexperimental evaluation of training programs for the unemployed in Sweden", *Labour Economics*, 9, 187-206.
- SCOCHEP, PETER Z. – JOHN BURGHARDT – SHEENA McCONNELL [2006]: "National Job Corps Study and Longer-Term Follow-Up Study: Impact and Benefit-Cost Findings Using Survey and Summary Earnings Records Data", *U.S. Department of Labor Employment and Training Administration*
- SIANESI, B. [2001]: "Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programs for Unemployed Adults in the 1990s", *IFS Working Papers*, 01/25
- SIANESI, B. [2002a]: "An Evaluation of the Swedish System of Active Labour Market Programs in the 1990s", *IFS Working Papers*, 02/01
- SIANESI, B. [2002b] Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall effectiveness and differential performance, *IFS Working Papers*, 02/03
- STRUYK, RAYMUND – KIRILL CHAGIN [2004]: "Estimating the Effect of a Russian Job Search Program Targeted on the Unemployed in very low-income families", *United States Agency for International Development*, UI Project 07274-332
- VAN REENEN, J. [2001]: "No More Skivvy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context", *IFS Working Papers*, 01/09