

A FOGLALKOZTATHATÓSÁGOT JAVÍTÓ ORSZÁGOS PROGRAMOK TERÜLETI-STRUKTURÁLIS KONZEKVENCIÁI

Tésits Róbert – Alpek B. Levente – Hoványi Gábor – Bánfalvi Márk

Absztrakt

A jelen írás kiemelt célja, hogy a konvergencia-régiókban a hátrányos helyzetű álláskereső foglalkoztathatóságát területi-strukturális megközelítésben vizsgálja. Ennek egyik eleme az EU-támogatással eddig megvalósult országos, komplex foglalkoztathatóság-javító programok összehasonlító értékelése, sikeres és kevésbé sikeres elemeinek feltárása, valamint javaslatok megfogalmazása a későbbi ilyen jellegű projektek számára.

Míg a korábbi, lassan egy évtizede kezdődő program értékelése dokumentumelemzésre épült, addig az öt évvel később megvalósított értékeléshez a foglalkoztatási főosztályok munkatársaival készített mélyinterjúk nyújtottak segítséget. Az interjúk értékelését a nyilvánosan hozzáférhető, a programokat sikeresen teljesítő és fél évvel a zárást követően még foglalkoztatott személyek utánkövetéses létszámadatai segítették. Ezen adatok jelentették az alapját a térségi hatás mérésének, amely területi reintegrációs mutatók kidolgozását tette szükségessé.

A csoportspecifikus értékelés minden elem esetében rámutatott, hogy a legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezőket jóval kisebb mértékben és hatékonysággal lehet bevonni a foglalkoztathatóság-javító programokba. Bár a vizsgált megyékben a hátrányos helyzetű regisztrált álláskeresői célcsoportok nagy számban állnak rendelkezésre, a jövőben célszerű lenne megfontolni, hogyan lehetséges a gazdaságilag inaktívak felkutatása, illetve bevonása. A jelen vizsgálat is rámutatott, hogy nagyobb a várható határhaszna egy olyan foglalkoztathatósági programnak, amely munkaerőpiaci-kereslet által vezérelt gazdasági környezetben valósul meg. Az ilyen programok persze gazdaságélénkítő beavatkozások nélkül is értékelhetők hosszú távú befektetésként, hiszen egyik céljuk a foglalkoztathatóság mellett a munkaerő mobilitási képességének növelése. Ez azonban nem jelenti automatikusan a mobilitás szubjektív faktorainak kedvező irányú változását, különösen a hátrányos helyzetű álláskereső csoportjai esetében.

Bevezetés

A magyarországi humán erőforrás-bázis strukturális és területi szempontból számos ellentmondással jellemezhető. Annak ellenére, hogy az iskolázottsági szint hosszú évtizedek óta nő, továbbá a

rendszerátalakítást követően nagymérvű közép- és felsőoktatási expanzióra is sor került, a formális végzettség nem feltétlenül biztosítja a korszerű, a versenyképes gazdasági szervezetek számára szükséges képességeket. Tovább árnyalja a helyzetet, hogy az fent említett extenzív változások a legszegényebb társadalmi csoportokat nem érték el, így hazánkban jelentős azoknak az aránya, akik nehezen, vagy egyáltalán nem, mindenesetre csak drasztikus állami beavatkozás révén lennének foglalkoztathatók.

Hasonló, ha nem is ilyen mértékű problémák az Európai Unió más tagállamait is sújtják, amelyekre az Európa 2020 Stratégiába integrált foglalkoztatási stratégia is felhívja a figyelmet. Az inkluzív, a gazdaságfejlesztés hatásait társadalmilag szétterítő növekedésre több okból is szükség van. A kedvezőtlen irányú demográfiai változások, különösen a nők és az idősebb munkavállalók körében tapasztalható alacsony foglalkoztatási arány, illetve a válság által elmélyített, a fiatalokat kiemelten érintő magas álláskeresési ráta európai szinten is előtérbe helyezi a foglalkoztathatóság kérdéskörét. Ennek aktualitását adja, hogy becslések szerint akár nyolcvan millióra is tehető az alacsony végzettségűek száma, egy olyan évtizedben, amikor elképesztő gyorsasággal nő a felsőfokú képzettséget igénylő állások aránya. A problémát az EU részben oly módon orvosolná, hogy az eddigieknél is nagyobb mértékben tenné lehetővé az új készségek elsajátítását, valamint a munkaerőpiaci változásokhoz történő hatékonyabb alkalmazkodást, esetlegesen a sikeres karrierváltást (Europe 2020 Strategy, 2010).

Az Európai Bizottság közös foglalkoztatási jelentése szintén alátámasztja, hogy a strukturális problémák mellett a munkavállalói készségek hiánya komoly akadálya a gazdasági növekedésnek. A munkaképes korúak közel 20 százalékának (egyes tagállamokban, mint pl. Spanyolország, Olaszország ezt is meghaladó arányának) rendkívül alacsony kvalifikációs szintje pesszimizmusra ad okot, ugyanakkor csak néhány tagállam (Észtország, Finnország, Hollandia és Svédország) esetében beszélhetünk kedvező rátákról. Az oktatásra és képzésre irányuló befektetések eddigi hatékonysága elmarad a várakozásoktól, amely a munkaerő akár középtávú nemzetközi versenyképességét és foglalkoztathatóságát is megkérdőjelezi (Joint Employment Report, 2014).

A Bizottság foglalkoztatási iránymutatásainak céljai között, a munkaerőpiac hatékonyabb működtetése, vagy éppen a mobilitás növelése mellett kiemelt szerepet kap a munkaerőpiaci készségfejlesztés, összhangban az oktatási és képzési rendszerek strukturális gyengeségeinek, továbbá a fiatalokat sújtó és a tartós munkanélküliség leküzdésével (Employment Guidelines, 2015).

A fenti célok természetesen a hazai szakpolitikai stratégia jövőképében és specifikus céljaiban is megjelennek, ahol a munkaerő-kínálat mennyiségi és minőségi fejlesztése, azaz a munkaerő aktivizálása és foglalkoztathatóságának javítása a foglalkoztatáspolitikai egyik legfőbb feladata. A társadalmi-gazdasági kényszernek tekinthető gazdasági aktivitás és foglalkoztatási szint növelésének legfontosabb módja a legnagyobb, ma még kihasználatlan, munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű és gazdaságilag inaktív csoportok foglalkoztathatóságának javítása. Külön szakaszban jelenik meg a fiatalok munkaerőpiaci integrációja, valamint az egész életen át tartó tanulás ösztönzése. Utóbbi esetében a felnőttképzési programoknak kiemelten az alacsony iskolai végzettségűek és közfoglalkoztatottak foglalkoztathatóságának javításában lehet fontos szerepe (Szakpolitikai Stratégia 2014–2020, 2013). Ezen célok megvalósulását segítik a hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítását célzó, a konvergencia régiókra fókuszáló uniós programok is (TÁMOP 1.1.2, 2007).

A foglalkoztathatóság kérdését a hazai szakirodalom több aspektusból vizsgálta az ezredfordulót követően. A munkavállalói készségek, képességek, az iskolázottság és a foglalkoztathatóság összefüggéseit értékelő eredmények arra utalnak, hogy – bár minden iskolázottsági kategóriában elmaradás tapasztalható – hazánkban az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők foglalkoztatási esélyei és rátái messze elmaradnak az EU átlagától. Az aluliskolázottak – akik túl sokan vannak és nagyon nehezen foglalkoztathatók – tudása nem éri el azt a küszöbértéket, amelyet egy versenyképes gazdasági szereplő igényel. Márpedig az újonnan létrejövő állások nagy része tőkeintenzív, tudásigényes munkát kínáló vállalatokhoz köthető (Kertes, Varga 2005).

A vizsgálatok másik csoportja a szakképzés/felnőttképzés fejlesztésének szükségességéből, annak irányából indul ki, javaslatot téve az oktatás színvonalának növelésére, valamint az intézményrendszer fejlesztésére (Köpeczi Bócz 2000; Groot, Brink 2000). A tanulmányok egy része a képzési programok fejlesztésére, a hátrányos helyzetűek bevonására, felzárkóztatására, integrációjára úgy tesz javaslatot, hogy egyben felméri a célcsoportok lemaradásának hátterében meghúzódó társadalmi okokat és fejlesztésük speciális igényeit. E csoportspecifikus eltérések már a képzési motivációkban is megjelennek, hiszen a városban élő, fiatal, középfokú végzettséggel rendelkezők a legaktívabbak, a kor növekedésével a képzésben való részvételi szándék csökken. Bár fontos az adott célcsoport lehetőségeit figyelembe vevő egyéni fejlesztés, azonban a munkavégzési lehetőségek elmaradásával jellemezhető egydimenziós programok kevésbé hatékonyak, a felzárkóztatás nem sikeres a helyi adottságokhoz igazodó

munkahelyteremtő fejlesztési programok nélkül (Cserné et al. 2006; Ötvös 2013).

Az elmúlt évek nemzetközi vizsgálatainak egyik fő iránya a foglalkoztathatóság történeti fejlődése főbb állomásainak értékelése mellett a fogalmi kérdések tisztázása és ezek mentén a foglalkoztatáspolitikai szolgáltatások feladatainak meghatározása volt. E definíciók a foglalkoztathatóság faktorait természetesen többféle társadalomtudományi megközelítés (pszichológia, szociológia, geográfia, közgazdaságtan) szemszögéből vizsgálták (McGrath 2009; McQuaid, Green, Danson 2005; McQuaid, Lindsay, 2005; deGrip, vanLoo, Sanders 2004; Fugate, Kinicki, Ashforth 2004; Gazier 1998; Gore 2005). A közgazdasági megközelítések elsősorban a foglalkoztatáspolitikai irányainak, hangsúlyainak kérdéskörét elemezték, ahol a fejlődés irányát kevésbé a foglalkoztathatóság-alapú, sokkal inkább a kliensközpontú beavatkozásokban látták. Míg a munkaerőkínálat-domináns megközelítés az egyének jellegzetességeit és felelősségét helyezte előtérbe, addig a keresletközpontú elméletek egyre inkább a munkaadók készségfejlesztésbe és tapasztalatszerzésbe történő bevonására tesznek javaslatot (Gore 2005). Hangsúlyozzák ugyanakkor, hogy a foglalkoztathatóság nem csak individuális tényezőktől, hanem strukturális, konjunkturális folyamatoktól is függ (Peck, Theodore 2000).

A foglalkoztathatóság pszicho-szociális szempontú vizsgálatai az új életpálya-modellek megjelenésével a rugalmasság, a flexibilitás és a proaktív alkalmazkodóképesség szükségességét hangsúlyozzák. Ezek megléte esetében a változatos karriermintákat már elsősorban a munkavállalók maguk alakítják (Fugate, Kinicki, Ashfort 2004, deGrip, vanLoo, Sanders 2004).

A területi szemléletmód azonban, érthető módon, nem csak a fentiekben jelenik meg, hiszen az álláskeresés sikeressége és a foglalkoztathatóság kapcsolata a helyi/térségi munkaerőpiaci vizsgálatok egyik kiemelt fókusza (McQuaid 2006), amely hangsúlyosan kezeli az ipari szerkezetváltás térségeit (Bernston, Sverke, Marklund 2006; Danson 2005). Utóbbiak esetében a struktúraváltás a munkaerőpiac rugalmasságának növekedésével, illetve a kereslet-kínálati viszonyok megváltozásával jártak, a kvalifikált, fejleszthető kompetenciákkal és készségekkel bíró humán erőforrás felértékelődött.

A területi, szociológiai, illetve közgazdaságtani vizsgálatok korábban jórészt a foglalkoztatási programok (ld. atipikus formák, közfoglalkoztatás) társadalmi-területi hatásait értékelték (Manoudi 2012; Ghinararu 2012; Ramos 2012; Betcherman et al. 2004; Koltai 2012; Bakule 2012; Hazans 2012; Arnkil 2012; Leigh-Doyle 2012; Matkovic 2012; Eichler, Lechner 2002; Lal et al. 2010; Adato, Haddad 2002; Ninni et al. 2009). Utóbbi programok a leghátrányosabb helyzetű,

az elsődleges munkaerő-piacon elhelyezkedni nem tudók és családjuk számára legalább átmeneti megélhetést biztosítanak. Mindezt teszik úgy, hogy helyi/települési feladatok elvégzésében a költségvetési lehetőségekhez mérten komoly segítséget képesek nyújtani.

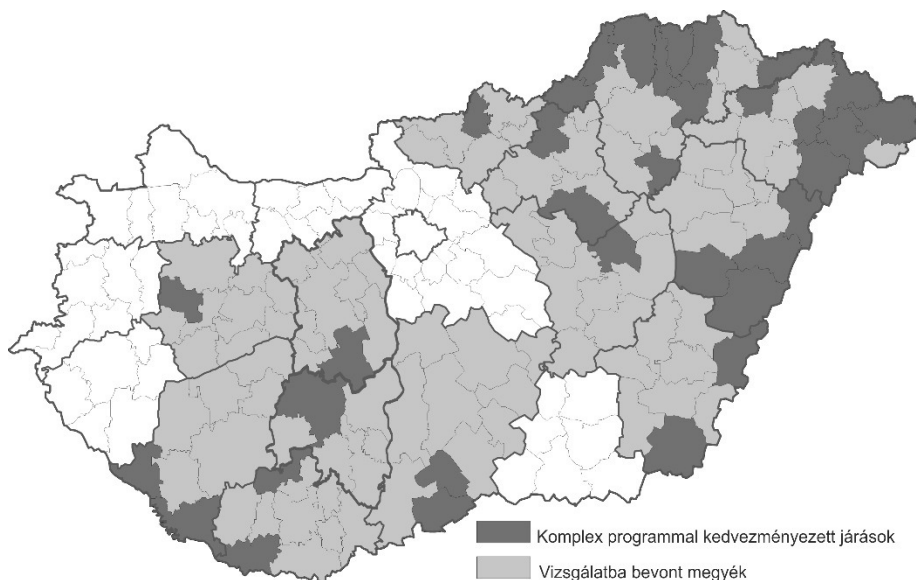
Elemezték továbbá a szociális szövetkezetek társadalmi-gazdasági, munkahelyteremtő szerepét (Nasioulas 2012; Thomas 2004; Gonzales 2007; Osti 2012; Giagnocavo 2012; Borzaga et al. 2014; Defourny and Nyssens 2008; Nyssens 2008; Birkhölzer 2008; Borzaga, Galera and Zandonai 2008; Fraisse 2008; Les 2008; Liveng 2008; O'Shaughnessy 2008; Pättiniemi 2008; Perista 2008; Pestoff and Stryjan 2008; Spear 2008). A tanulmányok kiemelik, hogy a hátrányos helyzetű térségekben munka nélkül élő hátrányos helyzetű emberek önfenntartásának elősegítésében fontos szerepet játszhatnak e programok. A szövetkezetek révén a mindennapi megélhetési problémákkal küzdők lehetőséget kapnak arra, hogy csatlakozzanak egy termelő-szolgáltató tevékenységet végző közösséghez, ahol előteremthetik a mindennapi megélhetéshez szükséges jövedelmüket. A szövetkezetekben folyó munkavégzés mindezek mellett munkaszocializációs előnyöket is rejt, így amennyiben a társadalmi-gazdasági körülmények megfelelőek, a szociális-szövetkezetek köztes munkaerőpiacként funkcionálhatnak a továbbhaladás esélyét növelve az elsődleges munkaerőpiaci reintegráció felé.

A területi összefüggések szerint azonban a kistérségi paneladatokon identifikált legújabb modellek a munkahelyteremtő programok szignifikáns, de viszonylag enyhe hatását jelzik. Nagyságrenddel fontosabb tényezőnek bizonyul – a makrogazdasági konjunktúra mellett – a munkaerő foglalkoztathatósága (Major, Tétényi 2013). A fenti szakirodalmi elemzésekből kiindulva tehát a jelen írás kiemelt célja, hogy a konvergencia-régiókban a hátrányos helyzetű álláskereső foglalkoztathatóságát területi-strukturális megközelítésben vizsgálja. Ennek egyik eleme az EU-támogatással eddig megvalósult országos, komplex foglalkoztathatóság-javító programok összehasonlító értékelése, sikeres és kevésbé sikeres elemeinek feltárása, valamint javaslatok megfogalmazása a későbbi ilyen jellegű projektek számára. Ezt az általános célt a jelen írás az előzmények feltárásától, a tervezési, felkészülési folyamat értékelésétől, a célcsoportok és külső szereplők kiválasztásától, az egyes programelemek részletes elemzésén át a sikeres és továbbfejlesztendő tényezők beazonosításáig terjedő elemzés révén valósítja meg. Így a vizsgálat további célja, hogy feltárja a képzési, a foglalkoztatásbővítő, a szolgáltató, a lakhatást, valamint a vállalkozóvá válást támogató elemek feltételrendszerét, területi-strukturális illeszkedését és hasznosulását.

Kutatási módszerek

Bár a vizsgált két program a Közép-Magyarországi Régió kivételével lefedte az ország egész területét, a jelen munka területi kerete a komplex programmal fejlesztendő járásokat magukba foglaló megyékre korlátozódik, mivel elsődleges célja a leghátrányosabb helyzetű térségekben élők foglalkoztathatóságának vizsgálata (13 megye, 106/2015. Kormányrendelet, 1. ábra).

1. ábra: A kvalitatív vizsgálatba bevont megyék



A foglalkoztathatóság-javító programok gazdája a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot (korábban Munkaerőpiaci Alapot) kezelő Nemzetgazdasági Minisztérium (korábban Szociális és Munkaügyi Minisztérium) volt, amely a feladatokat a megyei kormányhivatalokkal (korábban a hét regionális munkaügyi központtal) konzorciumban valósította meg. A gyakorlati megvalósításért a megyei kormányhivatalok foglalkoztatási főosztályai (korábban regionális munkaügyi központok) feleltek. Míg a 2008 és 2011 között futó projekt a TÁMOP-1.1.2-07/1-2008-0001 „Decentralizált program a hátrányos helyzetűk foglalkoztatásáért”, addig az utóbbi, 2011 és 2015 között megvalósított a TÁMOP-1.1.2-11/1. „A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása (Decentralizált programok a konvergencia régiókban)” címet viselte. Az elérni kívánt célok mindkét esetben a hátrányos helyzetű munkanélküliek és inaktív

foglalkoztathatóságának javítása, a nyílt munkaerőpiaci (re)integráció támogatása volt.

Míg a vizsgálat kezdeti időpontjában megvalósuló program 2011-es értékelése dokumentumelemzésre (szakmai eljárásrend, költségvetési összesítések, kommunikációs tervek, cselekvési és előrehaladási ütemtervek és beszámolók) épült, addig az öt évvel később megvalósított értékeléshez a foglalkoztatási főosztályok munkatársaival készített mélyinterjúk nyújtottak segítséget. A programért felelős munkacsoportok megyéenként eltérő számú referenssel álltak fel, egyes esetekben ezért a programvezetőt kérdeztük, más esetekben pedig a vezető mellett külön képzési referens bevonására is lehetőség nyílt. A strukturált interjúvázlatok hat kiemelt témakört öleltek fel, a program általános értékelésén túl az egyes programelemek (képzés, vállalkozóvá válás, foglalkoztatásbővítés, lakhatás, munkaerőpiaci szolgáltatás) részletes értékelésére adtak lehetőséget. Az interjúk értékelését a nyilvánosan hozzáférhető, kiadható a bevonni tervezett és a ténylegesen bevont, a programokat sikeresen teljesítő és lemorzsolódó személyek utánkövetéses létszám-, illetve költségadatai segítették. A kapcsolódó adatokat a megyei kormányhivatalok foglalkoztatási főosztályai bocsájtották rendelkezésre. Ezen adatok jelentették az alapját a térségi hatás mérésének, amely területi reintegrációs (TRHM₁₋₂) mutatók kidolgozását tette szükségessé. A TRHM-k számítása az alábbi, szerzők által alkalmazott képletek szerint történt:

$$TRHM_1 = \frac{a}{b + \sum_{i=1}^n x_i}, \text{ ahol}$$

a – A vizsgált programba bevont és a 180. napom még foglalkoztatottak vagy vállalkozók száma.

b – A program kezdetén 2011 áprilisában nyilvántartott regisztrált álláskeresők száma.

x_i – Újonnan belépő regisztrált álláskeresők száma havonként (2011 áprilisától 2015 októberéig).

A másik használt mutató a program segítségével tartósan (180. nap) elhelyezkedettek arányát méri a vizsgált időszakban az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedett álláskeresők összegéhez viszonyítva. Ez a fentebb tapasztaltaknál kisebb területi differenciát eredményez, hiszen a nevezőben hangsúlyosan megjelenik a lokális munkaerőpiac felszívó képessége. Így a hátrányos helyzetű térségekben a foglalkoztathatósági program területi hatása relatíve markánsabbnak, míg a munkaerőpiaci szempontból jóval stabilabb megyékben értelemeszerűen csekélyebbnek

tűnik majd. A csekélyebb területi hatás mögött persze egyes esetekben az is állhat, hogy volt megye, amely egy-egy projektemre nem nyújtott be támogatási kérelmet (2–3. ábra).

$$TRHM_2 = \frac{a}{\sum_{i=1}^n x_i + \sum_{i=1}^n y_i}, \text{ ahol}$$

a – A vizsgált programba bevont és a 180. napom még foglalkoztatottak vagy vállalkozók száma.

x_i – A vizsgált időszakban önállóan az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedettek havi száma (2011. május – 2015. október).

y_i – A vizsgált időszakban közvetítéssel az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedettek havi száma (2011. május – 2015. október).

Eredmények

A foglalkoztathatóság javításának tapasztalatai a gazdasági válság idején

A vizsgálatok rámutattak, hogy a 2008 és 2011 között megvalósított program erősségei, eredményei kiváló alapot szolgáltattak a 2016-ban zárult humán erőforrás-fejlesztéshez. A korábbi program sikereihez hozzájárult, hogy már akkor kiemelt figyelmet fordítottak bizonyos munkaerőpiaci szolgáltatásokra, többek között az egyéni és a csoportos tanácsadásra, amelynek fontos szerep jutott az álláskeresők mielőbbi elhelyezkedésében. Ennek nyilvánvaló oka, hogy az egyszerre segíti a munkakeresést, a munkavállalást, a gyakorlatszerzést, valamint a munkaadókkal való kapcsolatteremtést. A mentorálással kiegészített, személyre szabott programtervek a munkaerőpiaci lehetőségek, irányok meghatározása szempontjából bizonyultak lényegesnek, hiszen így az álláskeresők egyéni adottságai, elképzelései ismeretében személyre szóló egyéni tervet dolgoztak ki a tanácsadóval közösen. A mentor tehát biztosította a folyamatos személyes segítő háttérrel. A szakmai és személyes fejlesztés irányítása, a lehetőségek közös mérlegelése, az új pálya kialakításához, felépítéséhez, a képzés megválasztásához és befejezéséhez, az önálló elhelyezkedéshez és a munka megtartásához szükséges készség kialakítása, megerősítése is feladata.

A program sikerességéhez hozzájárult, annak az egyes elemek hatását erősítő, többdimenziós jellege. Ebben fontos szerepet játszott – túl azon, hogy a munkaerőpiaci igényekkel összhangban álló, széles értelemezett, akár pályamódosítást megalapozó képzéseknek már ekkor kiemelt szerep jutott –, hogy a támogatások elsősorban azokra a

problémákra és problémacsoportokra koncentráltak, amelyek a hagyományos foglalkoztatáspolitikai eszközökkel és módszerekkel nehezebben kezelhetők. Ez természetesen azt eredményezte, hogy számos személyre szabott szolgáltatást jelentős forrást kellett mozgósítani. Az eszközök és eszközkombinációk kiválasztása során elsődleges szempont volt, hogy a megvalósuló támogatások segítségével az emberek készek és képesek legyenek önállóan munkát keresni, és (tartósan) munkát végezni – lehetőség szerint – a nyílt munkaerőpiacon.

Ugyanakkor a korábbi program során is megfigyelhető volt a lemorzsolódás, amelynek hátterében részben a programba bevont álláskeresők együttműködési hajlandóságának, motivációjának hiánya, a rendezetlen, vagy kötöttségeket feltételező családi háttere, az egészségügyi problémák, a feladatoktól, a tanulási nehézségtől való, különösen az idősebb, iskolarendszerből régebben kikerült emberek esetében megfigyelhető félelem állt. Jobb esetben az okok között szerepelt a program során új munkaviszony létesítése, amely esetben a munkáltató nem mindig járult hozzá a képzés folytatásához.

A vizsgálat rámutatott, hogy a képzés sikeressége – a bevont személyek összetételét tekintve – erőteljesen kor- és végzettségfüggő, hiszen a fiatalok és az elvalut szakképzettséggel rendelkezők nagyobb, az idősebbek és szakképzetlenek alacsonyabb arányban vettek benne részt. Utóbbi esetben külön érdemes említeni az 50 év felettiek csoportját, akiket nem mindig könnyű meggyőzni arról, hogy egy képzés megkönnyítheti az elhelyezkedésüket. Sokan idegenkedtek a gondolattól, hogy hosszabb idő után ismét iskolapadba üljenek. A gyermekgondozásból visszatérőknek komoly problémát jelentett, hogy legtöbb esetben nem regisztráltatták magukat a munkaügyi központokban, ezért felkeresésük sem egyszerű a mentorok számára. A képzésében mindkét vizsgált időpontban komoly kihívást jelentett, hogy a gyermekek elhelyezése nem minden esetben volt megoldható.

A 2008–2011-es program során további nehézséget jelentett, hogy a gazdasági válság által különösen sújtott területeken a munkáltatók számos esetben még bérköltség-támogatással sem voltak fogadókészek új munkavállalók felvételére, így jelentős volt azon résztvevők száma, akik a képzést már befejezték, de támogatott foglalkoztatásuk nem, vagy csak később valósult meg. A támogatott foglalkoztatásba történő elhelyezkedést tehát nagymértékben akadályozta a kialakult gazdasági helyzet, a vizsgált térségekben minden napos létszámleépítések, elbocsátások voltak jellemzők. A lemorzsolódás okai között megjelent, bár nem jelentős számban, hogy az együttműködés hiánya, vagy éppen egészségügyi okok miatt a munkáltatók már a próbaidő alatt megszüntették a bevont személyek munkaviszonyát. Jobb esetben számukra kedvezőbb feltételeket kínáló

álláslehetőséget találtak a támogatott foglalkoztatás időtartamának fele előtt, vagy (ismét kis számban) vállalkozóvá váltak.

Az első program egyik általános tanulsága volt, hogy a foglalkoztathatósági programok során érdemes kiemelt energiát fordítani azok külső környezetének erősítésére, mind a munkáltatókkal való kapcsolattartás, mind pedig a mentorálás erősítése (motiválás, csoportspecifikus problémák áthidalása) révén.

A foglalkoztathatóság javításának tapasztalatai napjainkban

Tervezés

A foglalkoztathatóság javítását célzó programok tervezésénél, megvalósításánál mindenképp érdemes figyelembe venni néhány területi jellegzetességet. Mivel a vizsgálat területi kerete változatlan maradt, kijelenthető, hogy a komplex programmal kedvezményezett járások jelentős része továbbra is agrárjellegű, sokszor kedvezőtlen adottságokkal bíró terület, ahol magas az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező álláskereső aránya. A járási székhelyeket körülölelő kis falvak nehezen megközelíthetőek, és sok esetben a közlekedés sem támogatja a munkába járást. A nagyobb, feldolgozóiparral és/vagy kereskedelemmel jellemezhető járási székhelyek, illetve megyeszékhelyek munkaerőpiaci helyzete 2016-ra kedvezőbb képet mutat, azonban a központtól távolodva – az alacsony munkaerőpiaci mobilitással összefüggésben – a helyzet egyre kevésbé ad okot optimizmusra. Ugyanakkor a megyeszékhelyeken, illetve nagyobb városokban a gazdasági válság nem egy helyen egész megyére kiterjedő, tartós munkaerőpiaci instabilitást eredményezett, az akkor álláskeresővé vált, elavult szaktudással rendelkezők problémáinak kezelésére számos specifikus programra már a TÁMOP-ot megelőzően is szükség volt. Ezen programok bevonási tapasztalatai abban is támpontot nyújtottak, hogy felmérjék, az álláskeresők mennyire voltak munkaképesek, foglalkoztathatók, mennyire akartak, illetve tudtak dolgozni.

Az álláskereső bevonását, valamint a kapcsolattartást egy újabb területi jellegzetesség érintette, mégpedig, ha az álláskereső a saját szakmájukban nem találtak lakóhelyükön, mi több régiójukban munkát, és a megyehatáron túlnyúló, nyugat-magyarországi, vagy fővárosi lehetőségek keresésében érdekeltek. Nem véletlen, hogy ezzel összefüggésben talán a lakhatási támogatás az, amely a legkisebb mértékben hasznosult a program végrehajtása során, egyrészt, mivel később kapcsolták be a projektbe, másrészt ezen új támogatási formával kapcsolatban nem voltak hosszú távú tapasztalatok. Alkalmazásának

módszertana nem egyszerű, ráadásul a lakóhelyi regisztrációtól távoli munkavállalásból adódóan az ügyintéző távolsága a munkaadót is elbizonytalaníthatja.

A tervezés során felmerülő további területi szempont az a közigazgatási változás, amely a dekoncentrált közigazgatás fókuszát a régiósról megyei szintre helyezte. A projekt újratervezése mind a költségek, az adminisztráció, mind pedig a célcsoport-méretek tekintetében is szükségessé vált.

Az új program a korábbi sikeres elemekre építve továbbra is fontosnak tartotta, hogy képzett, munkaerőpiaci szolgáltatást, mentorálást és tanácsadást nyújtani képes szakembereket biztosítson, amit saját erőből a szervezetek nem minden esetben tudnak megoldani. Ugyanakkor a személyre szabott foglalkozás, segítségnyújtás, problémafeltárás, együtt gondolkodás és közös megoldáskeresés jelentősen növeli a résztvevők motivációját, segítve az ügyfelek, képzést, vagy éppen támogatott foglalkoztatást követő álláskeresését.

A program tervezési, felkészülési fázisa is zökkenőmentes volt, a célcsoportok előzetes felmérése, a KSH és a belső regiszter adataira támaszkodó munkaerőpiaci prognózisok, a jogszabályban meghatározott hiányszakmák mellett a kamarák által nyújtott terület-specifikus hiányszakma-listák, az „állásfeltárás” folyamán a munkáltatók személyes felkeresése, a támogatási lehetőségek kiajánlása, az előző program(ok)ból átvett koncepciók támogatták az indulást. A programra természetesen mindenhol igény mutatkozott, amelynek hiányában az előző projekt lezárását követően „szolgáltatási vákuum” keletkezett volna.

A tervezés során kiemelt figyelmet fordítottak a nemek közötti esélyegyenlőség biztosítására, így a női álláskeresők csoportja is hangsúlyossá vált. A kompenzációra azért is szükség volt, mivel a képzés kiemelt programelem, ugyanakkor a hiányszakmák nagy része férfi munkaerőt igényel. Az esélyegyenlőség elve mellett fontos volt a gyors reagálás, hiszen minél hosszabb a munkaerőpiactól távol töltött idő, annál nehezebb az álláskereső integrációja. Bevonásuk, informálásuk, a program szereplői közötti kapcsolattartás, a koordináció a foglalkoztatási főosztályok és osztályok rendszerén keresztül, állásbörzék, álláskeresői tájékoztatók, munkáltatói fórumok, valamint a média segítségével történt. Itt a fő problémát a legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők megszólítása jelentette, sokuk nem használja az internet adta lehetőségeket, nyomtatott sajtót ritkán olvasnak, a televízióban sem a hírműsorokat követik figyelemmel, így elérésük szinte kizárólag személyesen, a foglalkoztatási osztályokon lehetséges.

Az esélyegyenlőség megteremtése ugyanakkor nem volt mindig zökkenőmentes, hiszen a képzési program idejére a gyermekfelügyeletet

sok esetben nem sikerült megvalósítani, a szolgáltatás továbbra sem megfelelően kiépített. Ugyanakkor a területi különbségek sem minden esetben érvényesültek, a programba bevont romák számát pl. a program nem a térségi differenciák mentén rögzítette, amelyet esetenként a magukat romának valló, de egyéb szempontoknak nem megfelelő álláskeresők bevonásával lehetett kompenzálni. A helyzetet nehezítette, hogy sokan fel sem vállalták az identitásukat. A legnehezebb azonban az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők fejlesztésének kérdése volt, akik olyan hátrányokkal rendelkeznek, hogy irányukba támogatással sem lehet közvetlen keresletet generálni a munkaerőpiacon. A munkaadók bevonása sem volt zökkenőmentes, hiszen, bár sokan a támogatás reményében bejelentették az igényüket, a cégek azon része, amelyik nem bíz a munkaerőpiaci szolgáltató szervezetben, inkább piaci közvetítővel dolgozik, maga adja fel a hirdetést, a személyes kapcsolatokat helyezi előtérbe, esetleg más cégektől csábít el dolgozókat. A munkaadók egy része ugyanakkor nem szívesen vállalja a többletadminisztrációt, a kötelezettségeket, a saját költségen történő kötelező foglalkoztatást. A munkaadók nagyobb részét kitevő számos kis- és középvállalkozás nem is rendelkezik az adminisztrációhoz szükséges erőforrással.

A területi szempontok figyelembe vételének másik aspektusát jelenti az egyenlőtlen munkalehetőségek mobilitás támogatása révén történő enyhítése. Bár 2012. év végétől lehetőség van lakhatási támogatás igénybevételeire, abban az esetben, ha a munkaadó telephelye a munkavállaló lakóhelyétől legalább 100 km-re fekszik, ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy a mobilitásnak nem csak objektív, hanem szubjektív tényezői is vannak, amelyek túlmutatnak a pénzügyi feltételek biztosításán. Ugyanakkor elsődleges fontos lehet a helyben foglalkoztatás biztosítása, így a támogatási elem leginkább a fiatalabb, családi kötöttségek nélküli, magasabb iskolai végzettségű álláskeresők számára jelent segítséget.

A megvalósítás feltételei (bő támogatási keret, elégséges idő) rendelkezésre álltak, ráadásul a költségek előfinanszírozása biztosított volt, amely hozzájárult a program sikeréhez. A közbeszerzés, jellegéből adódóan, azonban hosszadalmas folyamat, ahol komoly kihívást jelent a legjobb szakmai referenciákkal rendelkező szolgáltató kiválasztása. A mentoráló szervezet bevonásának kívülről történő megoldása tehát nem mindig javítja a programok hatékonyságát, az adminisztratív szabályozás (közbeszerzés, valamint a mentorokra háruló adminisztrációs feladatok sokasága) a szakmai követelményekre sem minden esetben érzékeny.

Képzés

Bár a képzési programelem több irányú szakmai fejlődésre is lehetőséget biztosít, (ld. OKJ-s képzések), ezek kiegészülnek ún. „B-körös”, zömében alacsonyabb szintű, betanító szakmai képzésekkel. A hatósági képzések gyakorlatilag a C-, D- és E-típusú vezetői engedély megszerzésére irányulnak, míg hangsúlyosan jelenik meg a palettán a 7–8. osztályos felzárkóztató képzés is. A hátrányos helyzetű csoportok aránya szempontjából felülreprezentált járások, megyék esetében a folyamatosan biztosítandó általános iskolai végzettség megszerzésére irányuló képzések jelentősége tehát kiemelkedő. Ez utóbbi nem csak a továbbtanulás megalapozásához szükséges, de készség- és kompetenciafejlesztést is megvalósít, ráadásul a C-kategóriás jogosítvány megszerzésének is feltétele. Ennek ellenére a részvételi arányok tekintetében a szakmai képzések magasan vezetnek, amelyeket a felzárkóztató, végül a vezetői engedély megszerzésére irányuló képzések követnek. Egyértelmű a törekvés, hogy a szakmai képzések a hiányszakmákra irányuljanak, bár ezek meghatározása nem kellően egzakt. A támogatások nagyobb része azon területekre irányul, ahol a munkáltatók legnagyobb arányban jelzik igényüket. Gyakori, hogy egy adott térségbe érkező nagyobb foglalkoztató már az infrastruktúra kiépítése előtt jelzi ilyen irányú elképzeléseit. A program során a gyakorlatszerzés lehetősége is biztosított, hiszen már a képzéseknek is van gyakorlati része, a támogatott foglalkoztatás pedig újabb lehetőséget biztosít a gyakorlatszerzésre. Ugyanakkor a munkaadók gyakran a képzések által biztosított gyakorlati időt kevesellik. A képzések felvételi vizsgával kezdődnek, hiszen az alkalmasság felmérése mellett általános jellegű alapismeretek szükségesek, amelyre lehet építeni. A munkáltatók bevonása a felvételnél és a záróvizsgáknál is hangsúlyos. Bár az OKJ-képzések tanterve kötött, a betanító képzéseknél lehetőség van arra, hogy a munkáltatók által jelezett igényeket beépítsék. A képző intézmény ehhez igazodva tudja kidolgozni a programot.

A tanfolyamok időtartama igazodik a bejárási lehetőségekhez, hiszen azok egy részének a megyeszékhelyek adnak otthont. A viszonylag hosszú futamidejű program lehetőséget teremtett egy évnél hosszabb időtartamú képzések lebonyolítására is. A képzések révén viszonylag sokan el tudtak helyezkedni.

Természetesen a sikerességet a csoportdinamika is segíti, ahol megvan az összhang, szívesen tanulnak együtt, jól haladtak az ismeretek elsajátításával, ott nagyobb az esélye a sikeres vizsgának és a szakmában történő elhelyezkedésnek. A siker képzési típustól is függ, általános tapasztalat, hogy a felzárkóztató képzésben részt vevők kisebb, míg a

betanító képzéseknél (ahol a résztvevők tudják mit és hol fognak dolgozni) nagyobb a tanfolyamot teljesítők aránya. Továbbra is igaz azonban, hogy a fiatalok szívesebben kapcsolódtak be, míg az idősebbek alacsonyabb arányban vettek részt a képzésben.

Meglepő ugyanakkor, hogy a nyelvismeretek megszerzésére, a vállalkozói ismeretekre és az informatikai készségek elsajátítására irányuló képzések nem egy esetben háttérbe szorulnak. Előbbi esetében jelentős a bukási arány, a vállalkozói képzéseknél pedig (mivel a vállalkozások indítása nem egy időben történik) nehézséget okoz egy tanfolyam meghirdetéséhez szükséges résztvevői létszámot egy időben megszervezni. Az alapfokú informatikai képzések a tapasztalatok szerint nem jelentenek valódi segítséget az elhelyezkedésben. A magasabb szintű programozói ismeretek oktatására ugyanakkor a célcsoport körében nem mutatkozik kellő igény.

Természetesen sok esetben a képzések sem oldanak meg mindent azonnal, hiszen a munkahelyek hiánya, a gyakorlati ismeretek hiánya, a foglalkoztatási diszkriminációra okot adó adottságok megléte, de a tartósan álláskeresői státusz is nehezíti a résztvevők elhelyezkedését. Ezt nehezíti a programba bevontak egy kisebb részének magatartási problémái, az együttműködés hiánya, amely a csoport többi tagjára is kedvezőtlen hatást gyakorolhat.

Vállalkozás és foglalkoztatásbővítés

A vállalkozásindító támogatási elem természetesen nem minden álláskereső számára jelent megoldást. A szakmai, anyagi háttér, az egyéni adottságok, a kockázatvállalásra való hajlandóság, a motiváltság és a rátermettség előfeltétele a sikernek. Aki belevág, az komolyan is gondolja, bízik a megvalósítás sikerében, mivel a kapcsolódó hat hónapra szóló minimálbérnek megfelelő összeg önmagában nem motivál. Némileg meglepő lehet a nők kiemelkedő aránya az igénybe vevők között, ugyanakkor a programban nem volt számottevő az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők aránya. Ebből is kitűnik, hogy vállalkozói motiváltság és a kvalifikáció szintje között egyértelmű összefüggés van. A strukturális jellegzetességek mellett a programelemnek területi meghatározottsága is jelentős. A döntően szolgáltató vállalkozások (elsősorban kereskedelmi, vendéglátóipari, egyéb) fogyasztópiac- és infrastruktúrafüggők, tehát elsősorban nagyvárosokhoz, megyeszékhelyhez, vagy nagyobb lélekszámú járási székhelyhez kapcsolódnak. A kisebb településeken inkább mezőgazdasági, őstermelői önfoglalkoztató vállalkozások jelennek meg.

A támogatási időszakban a résztvevők közül szinte mindenki, fél év elteltével közel négyötödük fenntartotta a vállalkozását. A vállalkozási

ismereteket adó képzés a fent – a képzésekkel kapcsolatban – említett okok miatt nem mindenhol indult, ezért javasolható volt a TÁMOP 2.3.6. projektbe (fiatalok vállalkozóvá válása) történő bevonódás, ahol a vállalkozást indítók komplexebb segítségnyújtásban részesülhettek. A szerzők minden vállalkozóvá válást támogató program esetében kiemelten fontosnak tartják a vállalkozói képzésen túl azokat a motivációs a tréningeket, amelyek segítségével a résztvevők jobban hisznek a terveik megvalósításának sikerében. A képzés során az üzleti tervek nem csak számszaki, hanem megvalósíthatósági szempontú szűrése mellett hasonlóan fontos a piaci, szolgáltatási igények monitorozása, valamint a vállalkozói együttműködési lehetőségek feltárása és elősegítése. Az ilyen jellegű szolgáltatások, induló egyéni vállalkozásokat segítő tanácsadó hálózatok működtetése természetesen túlmutat az itt elemzett program keretein, lehetőségein. A támogatási programok egymásra épülése azonban a jövőben biztosítható lenne, amennyiben azok figyelembe veszik az itt induló vállalkozások fejlődési, bővülési lehetőségeit, esetleg a jövőbeni foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások révén.

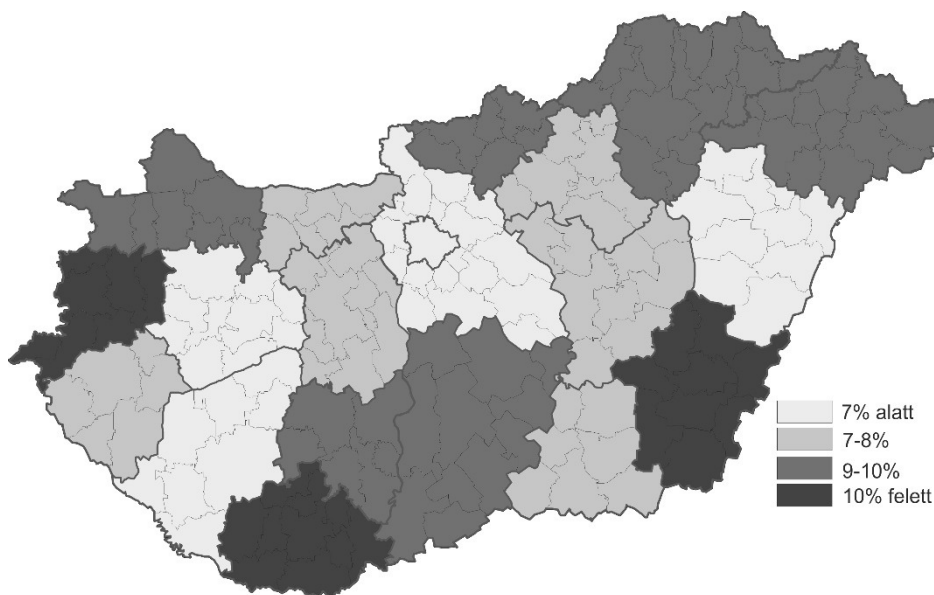
A szakképzettséggel rendelkező álláskeresők elhelyezkedését és a munkahely megtartását segítő elem úgy ösztönzi a foglalkoztatást, hogy a bér mellett a szociális hozzájárulási adót részben vagy egészen megtéríti a munkáltató számára. A kedvezmények mértéke konstrukciófüggő, mivel a rövid- és hosszú távú, fiatalokra és 50 év felettiekre kidolgozott támogatási lehetőségek eltérő továbbfoglalkoztatási kötelezettséget (0–6 hónap) és bérköltség-támogatást jelentett (75–100%), utazási költségtérítéssel kiegészítve. A fél éves utánkövetés rávilágított, hogy a bértámogatások révén felvettek akár háromnegyede is még munkában állt. Ennek alapján úgy tűnik, hogy akit ilyen támogatással alkalmaznak, az nagyobb eséllyel maradhat foglalkoztatásban, vagy könnyebben tud elhelyezkedni egy másik munkahelyen. Ez alól kivételt jelent a 90 napos támogatási konstrukció, ahol a munkavállaló nem kockáztat, mivel a 100%-os támogatás mellett bárkit felvehet, és amennyiben nem válik be, a lejárat után következmény nélkül elküldhet. Bár a programok értékeléséből kiderül, hogy a továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel párosuló bértámogatások, illetve a vállalkozóvá válás támogatása hatékonyak bizonyulnak, az igazsághoz hozzá tartozik, hogy míg a tartós munkanélküliséggel veszélyeztetettek bevonási aránya, sikeressége kiemelkedő, addig a legalacsonyabb iskolázottságúaké itt is messze elmarad az optimálistól.

A program eredményességének, területi hatásainak mérésére természetesen számos módszer létezik, a jelen írás az utánkövetés segítségével a programba bevont és a 180. napon még foglalkoztatottak számát viszonyította a program teljes időszakában (2011. áprilistól 2015 októberéig) újonnan regisztrált álláskeresők összegéhez. Természetesen

árnyalja a képet, hogy a megyénként bevonandó álláskeresők minimum célszáma központilag meghatározott volt, attól felfelé azonban el lehetett térni. A központi allokációs számítások során olyan tényezőket vettek figyelembe mint a regisztrált álláskeresők, az alacsony iskolai végzettségűek és a munkaerőpiaci programokba bevontak aránya.

Az így kapott, utánkövetésre épülő térstruktúra nyilvánvalóan nem kizárólag a program erőfeszítéseinek különbségeire reflektál (annak indikátora a programot sikeresen befejezők és a bevontak hányadosa). Ehelyett inkább a helyi munkaerőpiacok területileg differenciált felszívó-képességének függvényében árulkodik a hatásról. Tehát az alábbi területi egyenlőtlenségek két fő differenciáló faktora a munkaerőpiaci helyzet alapján bevont álláskeresői csoport létszáma és a munkaerő-kereslet intenzitása. Természetesen csak ezt követi a program helyi eredményessége, amelynek mutatója inkább a projektet sikeresen zárók aránya a bevont teljes populációhoz képest (2. ábra).

2. ábra: A program hatásának területi különbségei ($TRHM_1$)

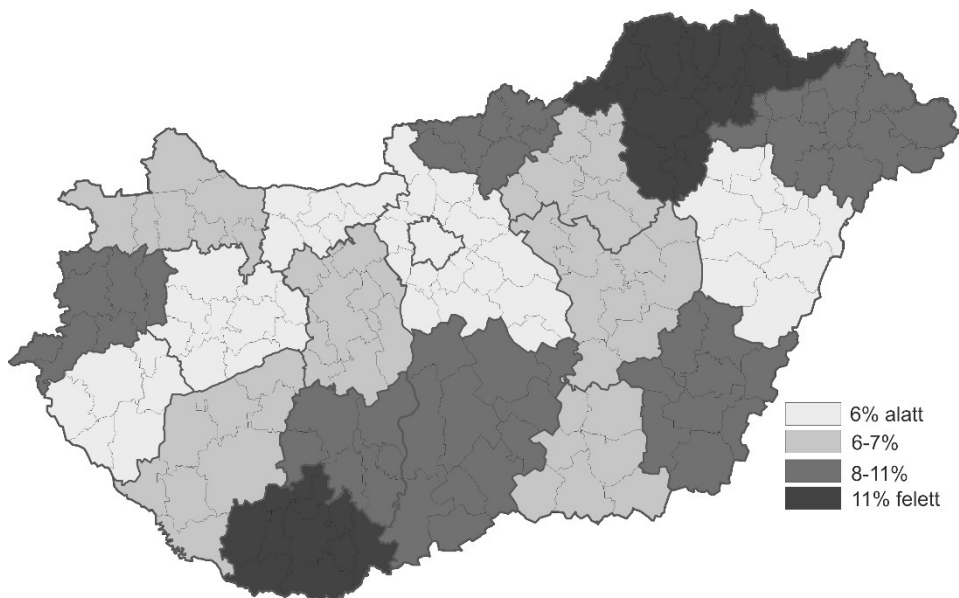


Adatok forrása: megyei kormányhivatalok foglalkoztatási főosztályai

A 3. ábra esetében a munkaerőpiac „felszívó” hatása még határozottabban érvényesül a térszerkezetben, azonban területi kiegyenlítő hatással. A kartogram – 2. ábrához képest – ott mutatja a program jelentősebb hatását, ahol az elsődleges munkaerőpiac „abszorpciós képessége” amúgy csekélyebb (Borsod-Abaúj-Zemplén,

Baranya). Ezzel szemben sok más esetben a TÁMOP-hatás kevésbé markánsan jelenik meg, hiszen itt az elsődleges munkaerőpiac által indukált kereslet a vizsgált időszakban jelentősebb (Vas, Győr-Moson-Sopron).

3. ábra: A program hatása a munkaerőpiac „felszívóképességének” tükrében (TRHM₂)



Adatok forrása: megyei kormányhivatalok foglalkoztatási főosztályai

A fentiek alapján is joggal ismételhetjük a jól ismert tényt, miszerint a jelentős forrásigényű foglalkoztathatóság-javító programok hatékonysága a jó „felszívóképességű” munkaerőpiacokon megsokszorozódik, így azok eredményessége gazdaságélénkítő programmal párhuzamosan, vagy arra ráépülve jelentősebb. Ettől függetlenül, a programok jó része növelheti a lineáris és a horizontális mobilitást is, hosszú távon dinamizálva a hátrányos helyzetű térségeket is. Azt azonban célszerű figyelembe venni, hogy a mobilitás objektív feltételeinek javulása nem jár automatikusan a C-típusú álláskereső (Tésits, Alpek 2013) mobilitási hajlandóságának növekedésével.

Következtetések

A vizsgálatokból kitűnt, hogy a foglalkoztathatóság-javító programok legnagyobb arányban az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezőket, a tartós munkanélküliséggel veszélyeztetetteket (három hónapon túl regisztrált, hátrányos helyzetű településen élő, csoportos létszámleépítésben érintett, roma), valamint a fiatal álláskeresők helyzetét volt hivatott javítani. A program szakmai megalapozását segítették a munkaerőpiaci prognózisok, az állásajánlatok monitorozása, összesítése, valamint a munkáltatókkal való folyamatos kapcsolattartás. A körültekintő tervezés, a kedvezményezettek informálása, alapos felkészítése, a személyre szabott, mentorálással kiegészített szolgáltatások, a munkáltatókkal és a képző intézményekkel kialakított jó kapcsolatok, a hosszú távú támogatási lehetőségek, amelyek a beilleszkedést is segítik, tekinthetők a sikeresség legfontosabb elemeinek.

Az értékelésből kiderült, hogy a feldolgozó ipari, a kereskedelmi és a szolgáltató tevékenységekhez kapcsolódó bérjellegű támogatások bizonyultak a leginkább preferált eszköznek, itt azonnal érezhető eredményekkel jár a program. A betanító, illetve szakképzések akkor kerülnek előtérbe, amikor a szakképzett munkaerő hiánya konkrétan körvonalazható képzési igényeket támaszt. A program gazdája és a megvalósítók között a kommunikáció folyamatos volt, a módosító javaslatokra a minisztériumban fogadókészség, nyitottság mindvégig jellemző volt. Bár az első program tapasztalatai alapján is úgy tűnik, sikerült a megvalósítás külső környezetének erősítése, ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet néhány olyan körülményre, amely mindkét projekt megvalósítását nehezítette. Az egyik a lemorzsolódás jelensége, amelynek hátterében az együttműködési hajlandóság hiánya, a rendezetlen családi háttér, az egészségügyi problémák, a tanulási nehézségtől való félelem állhat. Az utóbbi esetben, különösen az idősebb álláskeresők megfelelő motiválása elősegítheti a nagyobb arányú részvételt. A másik tartós problémát a képzéshez kapcsolódóan az jelentette, hogy a gyermekek elhelyezése sok esetben nem volt megoldható. A programelemek egy részénél, különösen a kiválasztási folyamatban a területi különbségek, sajátosságok fokozott figyelembe vétele javasolható a jövőben. A szerzők továbbá szükségét érzik a munkaerőpiaci szervezettel szembeni esetlegesen fennálló bizalmatlanság csökkentésének, annak érdekében, hogy a jelenleginél nagyobb arányban váljon lehetővé a munkaadók bevonása a hasonló jellegű programokba. Érdemes hangsúlyt helyezni arra is, hogy az

adminisztratív szabályozás ne eredményezhesse a szakmai követelmények háttérbe szorulását.

A szerzők minden vállalkozóvá válást támogató program esetében kiemelten fontosnak tartják a vállalkozói képzésen túl azokat motivációs a tréningeket, amelyek segítségével a résztvevők jobban hisznek a terveik megvalósításának sikerében. A képzés során az üzleti tervek nem csak számszaki, hanem megvalósíthatósági szempontú szűrése mellett hasonlóan – bár a térségi tanácsadó hálózat működtetése túlmutat a jelen értékelés keretein – fontos lehet a piaci igények monitorozása, valamint az együttműködési lehetőségek feltárása is. Megfontolandó a támogatási konstrukciók akár programon belüli egymásra épülése, kiegészítve a foglalkoztatáshoz nyújtott támogatásokkal.

A csoportspecifikus értékelés sajnos minden elem esetében rámutatott, hogy a legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezőket jóval kisebb mértékben és hatékonysággal lehet bevonni a foglalkoztathatóság-javító programokba. Bár a vizsgált megyékben a hátrányos helyzetű regisztrált álláskeresői célcsoportok nagy számban állnak rendelkezésre, a jövőben célszerű lenne megfontolni, hogyan lehetséges a gazdaságilag inaktívak felkutatása, illetve bevonása. Sokan lehetnek, akik a feketemunkát választják, vagy egyáltalán nem akarnak dolgozni, de munkaerőpiaci integrálásuknak elsőként természetesen a jogi előfeltételeit kell megteremteni, amely folyamat elején sokszor a személyi okmányok elkészítése, majd a járási hivatali regisztráció áll.

A jelen vizsgálat is rámutatott, hogy nagyobb a várható határhaszna egy olyan foglalkoztathatósági programnak, amely munkaerőpiaci-kereslet által orientált gazdasággal rendelkezik. Az ilyen programok persze gazdaságélénkítő beavatkozások nélkül is értékelhetők hosszú távú befektetésként, hiszen egyik céljuk a foglalkoztathatóság mellett a munkaerő mobilitási képességének növelése. Ez azonban nem jelenti automatikusan a mobilitás szubjektív faktorainak kedvező irányú változását, különösen a hátrányos helyzetű álláskereső csoportjai esetében.

Irodalom

- Adato, M., Haddad, L. (2002). Targeting Poverty through Community-based Public Works Programmes: Experience from South Africa, *The Journal of Development Studies*, 38 (3) 1–36.
- Alpek, B. L., Tésits R. (2014a), A munkaerőpiaci szenzitivitás. *Területi Statisztika* 54 (4) 333–359.

- Alpek, B. L., Tésits R. (2014b), Egy többváltozós modell definiálása az álláskeresők mobilitási fokának vizsgálatához. *Szakképzési Szemle* 30 (2) 4–21.
- Arnkil, R. (2012), *State and Local Authority Cooperation in Dealing with Challenging Labour Market Issues – What can be Learnt? (Finland)*. GHK Consulting Ltd and CERGE-EI.
- Bakule, M. (2012). *Anti-crisis Activation Measures in the Czech Republic: Prevention Rather than Secondary Labour Market Solution*. GHK Consulting Ltd and CERGE-EI.
- Berntson, E., Sverke, M., Marklund, S. (2006), Predicting perceived employability: Human capital or labour market opportunities? *Economic and Industrial Democracy* 27 (2) 223–244.
- Betcherman, G., Olivas K., Dar, A. (2004), *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*. The World Bank, Washington D.C., 99 p.
- Birkhölzer, K. (2008), Germany. In: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (Eds.): *Social Enterprise in Europe: Recent Trends And Developments*. Liege: EMES European Research Network, Belgium, 40 p.
- Borzaga C. et al. (2014), *Europe in Transition: The Role of Social Cooperatives and Social Enterprises*. Euricse Working Papers, 17 p.
- Borzaga, C., Galera, G., Zandonai F. (2008), Italy. In: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (Eds.): *Social Enterprise in Europe: Recent Trends And Developments*. Liege: EMES European Research Network, Belgium, 40 p.
- Cserné Adermann, G. et al. (2006), *A felnőttek foglalkoztathatóságának növelésére irányuló komplex képzési modellek, különös tekintettel a hátrányos helyzetű csoportokra, javaslatok intézkedésekre*. Budapest, kutatási zárótanulmány. 236 p.
- Danson, M. (2005), Old industrial regions and employability. *Urban Studies* 42 (2) 285–300.
- Defourny, J., Nyssens, M. (2008), Social enterprise in Europe: recent trends and developments. *Social Enterprise Journal* 4 (3) 202–228.
- de Grip, A., van Loo, J., Sanders, J. (2004), The Industry Employability Index: taking account of supply and demand characteristics. *International Labour Review* 143 (3) 211–235.
- Eichler, M. and Lechner, M. (2002), An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt. *Labour Economics*, 9 (2) 143–186.
- Fraisse, L. (2008), France. In: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (Eds.): *Social Enterprise in Europe: Recent Trends And*

- Developments*. Liege: EMES European Research Network, Belgium, 40 p.
- Fugate, M., Kinicki, A., Ashforth, B. (2004), Employability: a psycho-social construct, its dimensions, and applications. *Journal of Vocational Behavior* 65 (1) 14–38.
- Gazier, B. (1998), Employability: definitions and trends. In Gazier, B. (ed.) *Employability: Concepts and Policies*. European Employment Observatory, Berlin.
- Ghinararu, C. (2012), Working vs Doling, Romania's Experience with Subsidised Community Works Programmes for the Unemployed, GHK Consulting Ltd and CERGE-EI.
- Giagnocavo, C. (2012), *The Almería Agricultural Cooperative Model: creating successful economic and social communities*. United Nations, Division for Social Policy and Development, Department of Economic and Social Affairs, UN, New York, 12 p.
- Groot, W., van den Brink, H. (2000), Education, training and employability. *Applied Economics* 32 (5) 573–581.
- Gonzales, V. (2008), *Social cooperatives and empowerment: assessing the value-added for the citizen consumer*. ISSAN Working Papers, Italy: University of Trento.
- Gore, T. (2005), Extending employability or solving employers' recruitment problems? Demand-led approaches as an instrument of labour market policy. *Urban Studies* 42 (2) 341–353.
- Hazans, M. (2012), What Works when the Labour Market Doesn't? (Latvia), GHK Consulting Ltd and CERGE-EI.
- Kertes, G., Varga J. (2005), Foglalkoztatás és iskolázottság Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 52 (4) 633–662.
- Koltai, L. (2012), Work Instead of Social Benefit? Public Works in Hungary, GHK Consulting Ltd and CERGE-EI.
- Köpeczi Bócz, T. (2000), *A szakképzés fejlesztése a foglalkoztathatóság szemszögéből*. Budapest, 2000, 116 p.
- Lal, R., Steve, M., Lieuw-Kie-Song, M., Kostzer, D. (2010), *Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-term Development Approach.*, Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth, Poverty Practice, Bureau for Development Policy, UNDP, Brasilia, 74 p.
- Leigh-Doyle, S. (2012), *Can Public Employment Programmes Effectively Meet Multiple Objectives? (Ireland)*. GHK Consulting Ltd and CERGE-EI.
- Les, E. (2008), Poland. In: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (Eds.): *Social Enterprise in Europe: Recent Trends And Developments*. Liege: EMES European Research Network, Belgium, 40 p.

- Liveng, A. (2008), Denmark. In: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (Eds.): *Social Enterprise in Europe: Recent Trends And Developments*. Liege: EMES European Research Network, Belgium, 40 p.
- Major, K., Tétényi, T. (2013), Munkahelyteremtés és foglalkoztatás. *Közgazdasági Szemle* 60 (5) 965–991.
- Manoudi, A. (2012), *What Works with Public Works? A Brief Comparison of Practices Between Latvia and Greece*. GHK Consulting Ltd and CERGE-EI.
- Matkovic, T. (2012), *As is Nothing had Happened? Increasing Scope but Retaining the Tone of Public Works (Croatia)*. GHK Consulting Ltd and CERGE-EI.
- McGrath, S. (2009), *What is Employability?* UNESCO Centre for Comparative Education Research, School of Education, University of Nottingham, project paper, 15 p.
- McQuaid, R. (2006), Job search success and employability in local labor markets. *Annals of Regional Science* 40 (2) 407–421.
- McQuaid, R., Green, A., Danson, M. (2005), Introducing employability. *Urban Studies* 42 (2) 191–195.
- McQuaid, R.W., Lindsay, C. (2005), The concept of employability. *Urban Studies* 42 (2) 197–219.
- Nasioulas, I. (2012), Social Cooperatives in Greece. Introducing New Forms of Social Economy and Entrepreneurship. *International Review of Social Research* 2 (2) 141–161.
- Ninno, C., Subbarao, K., Milazzo, A. (2009), *How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences*. Social Protection Discussion Papers. The World Bank, Washington D.C., 93 p.
- Nyssens, M. (2008), Belgium. In: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (Eds.): *Social Enterprise in Europe: Recent Trends And Developments*. Liege: EMES European Research Network, Belgium, 40 p.
- Ramos, F. (2012). *How Far Should Occupational Measures Go in Supporting Those at Higher Risk of Poverty? (Portugal)*. GHK Consulting Ltd and CERGE-EI.
- Osti, G. (2012), Green social cooperatives in Italy: a practical way to cover the three pillars of sustainability? *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 8 (1) 82–93.
- O’Shaughnessy, M. (2008), Ireland. In: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (Eds.): *Social Enterprise in Europe: Recent Trends And Developments*. Liege: EMES European Research Network, Belgium, 40 p.

- Ötvös, M. (2013), Bevonás – felzárkózás – integráció: Az ormánsági romák foglalkoztathatóságának javulása. *Szociális Szemle* 6 (1–2) 97–102.
- Pattiniemi, P. (2008), Finland. In: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (Eds.): *Social Enterprise in Europe: Recent Trends And Developments*. Liege: EMES European Research Network, Belgium, 40 p.
- Peck, J., Theodore, N. (2000), Beyond ‘employability’. *Cambridge Journal of Economics* 24, 729–749.
- Perista, H. (2008), Portugal. In: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (Eds.): *Social Enterprise in Europe: Recent Trends And Developments*. Liege: EMES European Research Network, Belgium, 40 p.
- Stryjan, Y., Pestoff, V. (2008), Sweden. In: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (Eds.): *Social Enterprise in Europe: Recent Trends And Developments*. Liege: EMES European Research Network, Belgium, 40 p.
- Spear, R. (2008), United Kingdom. In: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (Eds.): *Social Enterprise in Europe: Recent Trends And Developments*. Liege: EMES European Research Network, Belgium, 40 p.
- Tésits, R., Alpek, B. L. (2013), Új módszerek a leghátrányosabb helyzetű álláskeresők strukturális és területi jellegzetességeinek feltárásában 1: Az esélyhátrányok halmozódása. *Humánpolitikai Szemle* 24 (2) 18–28.
- Thomas, A. (2004), The Rise of Social Cooperatives in Italy. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 15 (3) 243–263.

Egyéb források:

- European Commission Brussels, 2014: Draft Joint Employment Report from the Commission and the Council Accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2015. 47 p.
- Europe 2020 Strategy: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission, Brussels, 2010. 37 p.
- Council Decision (EU) 2015/1848 of 5 October 2015 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States for 2015. 5 p.
- A 2014–2020 közötti időszak foglalkoztatáspolitikai célú fejlesztéseinek megalapozása – szakpolitikai stratégia. Melléklet az NGM/21664 /2013. kormány-előterjesztéshez 2013. 138 p.

Kiemelt projekt-tervezési felhívás a Társadalmi Megújulás Operatív Program Keretében a „Decentralizált Programok a Hátrányos Helyzetűek Foglalkoztatásáért” Kódszám: TÁMOP-1.1.2/07/1. 2007. 12 p.

A Kormány 106/2015. (IV. 23.) Korm. rendelete a kedvezményezett járások besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet módosításáról. Magyar Közlöny, 56. 2015. április 23.

THE TERRITORIAL-STRUCTURAL CONSEQUENCES OF THE NATIONAL EMPLOYMENT DEVELOPMENT PROGRAMMES

Robert Tesits – Levente Alpek B. – Gabor Hovanyi– Mark Banfalvi

Summary

The key objective of the present document is the structural-regional examination of disadvantaged job seekers' employability in the convergence regions of Hungary. One element of the comparative evaluation of the EU-supported, complex, national employability-enhancing programs is the exploration of successful and unsuccessful factors and the formulation of recommendations for future projects of this kind.

While the evaluation of the previous program beginning nearly a decade ago was based on document analysis (technical procedures, budget summaries, communications plans, action and progress schedules and reports), depth interviews with the employment departments staff provided assistance in the evaluation realized five years later. The assessment of interviews was completed by the public, follow-up data about persons successfully passing the program and still being employed half years after the closing of their program. This data was the basis for the measurement of regional impact, which necessitated the development of two regional reintegration indicators.

The group-specific evaluation pointed to the fact that low-skilled persons can be involved with much less efficiency into employability-enhancing programs. Although a large number of disadvantaged jobseekers are available in the studied counties, it should be considered how it is possible to find and involve economically inactive people in the future. The present study also shows that the expected marginal utility of an employability program is greater which is realized in an economic environment driven by labor market demand. Such programs, of course, can be considered long-term investment even without economy stimulating interventions, since one purpose in addition to employability

is to increase mobility. However, this does not automatically mean a favorable change in the subjective factors of mobility, especially for disadvantaged groups of jobseekers.