

5.2. FIATALOKNAK NYÚJTOTT AKTÍV MUNKAERŐPIACI ESZKÖZÖK ÉS AZ IFJÚSÁGI GARANCIA PROGRAM

KREKÓ JUDIT, MOLNÁR TAMÁS & SCHARLE ÁGOTA

A fiatalok munkanélküliség hosszú távú kockázatait felismerve, az Európai Unió országai 2014-ben létrehozták az Ifjúsági Garancia (IG) rendszerét. Az IG-rendszer keretében a tagországok kötelezettséget vállaltak arra, hogy 2015-től a 25 év alatti fiatalok a tanulás befejezését, illetve állásuk elvesztését követően rövid időn belül konkrét, érdemi ajánlatot kapjanak a programot megvalósító szervezettől (ez általában az állami foglalkoztatási szolgálat).¹ A felajánlott érdemi lehetőség lehet például bérjellegű támogatással elősegített álláslehetőség, képzés, gyakornoki vagy vállalkozóvá válást elősegítő programokban való részvétel (*Tóth–Temesszentandrás, 2019*).

A fenti munkaerőpiaci programok többsége már az IG előtt is szerepelt a hazai munkaügyi kirendeltségek kínálatában. Az IG újdonsága elsősorban abban rejlik, hogy az állam *garanciát* vállal rá, hogy minden nem tanuló, nem dolgozó (NTND) fiatal számára *korai és érdemi* segítséget nyújt, aminek megvalósításához az EU-s források jelentős pénzügyi eszközöket biztosítanak. Az IG rendszer elemeinek többségét a foglalkoztatási szolgálatok működtetik a regisztrált álláskeresők számára, ezek alkotják az Ifjúsági Garancia Programot. Ebben az alfejezetben ezeket a programelemeket értékeljük, és nem elemezzük a más szervezetek által megvalósított gyakornoki és vállalkozóvá válást segítő programokat.²

A program eredményeit három szinten értékelhetjük. Az első kérdés az, hogy vajon a munkaügyi szolgálatnak sikerül-e elérni, és a látókörébe vonni a NTND fiatalokat. A következő kérdés, hogy a munkaügyi központban³ már álláskeresőként regisztrált fiatalok milyen arányban és mennyi időn belül kapnak valamilyen konkrét lehetőséget, illetve sikerül-e őket a leginkább megfelelő aktív munkaerőpiaci programba bevonni. Az IG program eredményességének végső kérdése pedig arra vonatkozik, hogy a program eszközei milyen mértékben javítják a fiatalok hosszabb távú munkapiaci kilátásait.

A programelemek foglalkoztatási hatásainak vizsgálatához egyelőre nem állnak rendelkezésünkre megfelelő adatok, így az eszközök hatásvizsgálatával itt szintén nem foglalkozunk.⁴

Az első szint, a NTND fiatalok elérése tekintetében a program nem mutatott fel jelentős eredményeket. Az IG bevezetését előkészítő tanácsi ajánlás kiemelt célként fogalmazza meg a kiszolgáltatott, többféle akadállyal szembesülő inaktív fiatalok megszólítását, hatékony tájékoztató stratégiák kidolgozásával és a releváns partnerekkel való együttműködés erősítésével (*EU, 2013*).

Az Ifjúsági Garancia Program bevezetése előtt a munkaügyi szolgálat közel 60 százalékát érte el azoknak az NTND fiataloknak, akiknek szeretnének dolgozni, de valamilyen akadály (például a saját motivációjuk gyengesége vagy

1 A program 2015-ös indulásakor Magyarországon a kötelezettségvállalás hat hónapra vonatkozott, jelenleg az álláskereső fiatalok számára négy hónapon belül ajánlatot kell tenni.

2 A foglalkoztatási szolgálat a GINOP 5.2.1. és a VEKOP 8.2.1. programot működteti. A gyakornoki programot (GINOP 5.2.4) a szakképzési centrumok, a vállalkozóvá válást segítő programokat (GINOP 5.2.3., 5.1.9., 5.2.7.) szakmai szervezeteket tömörítő konzorciumok valósítják meg.

3 A foglalkoztatási szolgálat 2015 óta a kormányhivatalok része, kirendeltségei a járási hivatalok foglalkoztatási osztályaként működnek.

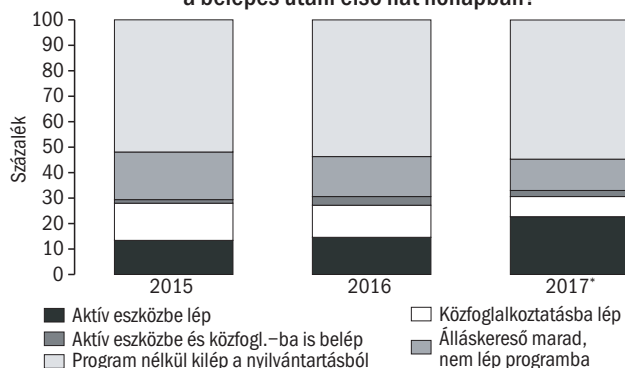
4 Az Ifjúsági Garancia Programot egy korai szakaszban értékeli a Hétfa Kutatóintézet tanulmánya (*Szabó–Morvai Ágnes és szerzőtársai, 2015*).

a képzettség hiánya) nehezíti a munkába állását, és így különösen rászorulna a program keretében nyújtható segítségre.⁵ A regisztráltak aránya ebben a csoportban a program bevezetése előtt megfigyelt 48 százalékról az első évben 58 százalékra nőtt, a következő két évben azonban a korábbi szint alá süllyedt (lásd az előző alfejezet 5.1.5. ábráját). Az álláskeresőben nem akadályozott fiatalok csoportjában 10–15 százalékponttal nagyobb a regisztráltak aránya, és kevésbé csökkent a program bevezetése óta. Ez azt jelzi, hogy a program nem, vagy csak átmenetileg erősítette meg azokat a partnerségi kapcsolatokat és bevonási eszközöket, amelyek lehetővé tennék az inaktív fiatalok elérését. Hasonló következtetésre jutott *Szabó-Morvai és szerzőtársai* (2015) a program bevezetésének első hónapjaira vonatkozó adatok alapján, és ezt támasztják alá a munkaügyi szervezetben 2019 tavaszán készített interjúk is (*Budapest Intézet*, 2019).

A második szinten azt elemezzük, hogy a regisztrált munkanélküli fiatalok milyen időztésben milyen programokba kerülnek, hogyan értékelhető a programok célzása és relevanciája. Az aktív munkaerőpaci programokba belépő 25 év alatti fiatalok adatai alapján az elmúlt években markánsan átalakult a munkaerőpiaci programok eloszlása.

A regisztrált álláskeresőök egyedi szintű adatai alapján megvizsgáltuk, hogy a 2015. januárja és 2017. júniusa között munkaügyi nyilvántartásba lépő fiatalok hova kerülnek a belépést követő első hat hónapban (5.2.1. ábra). E szerint 2015 óta nőtt annak az esélye, hogy egy regiszterbe kerülő fiatal fél éven belül valamely aktív eszközbe kerüljön, ezzel párhuzamosan pedig csökkent a közfoglalkoztatásba lépésnek, illetve annak a valószínűsége, hogy a fiatal a nyilvántartásban maradván ne részesüljön semmilyen programban. A belépők több mint fele fél éven belül még azelőtt kikerül a nyilvántartásból, hogy akár közfoglalkoztatásba, akár aktív eszközbe lépett volna. Ők vagy támogatás nélkül találtak munkát, vagy inaktívak lettek.

5.2.1. ábra: Mi történik az munkakeresőként regisztrált 25 év alatti fiatalokkal a belépés utáni első hat hónapban?



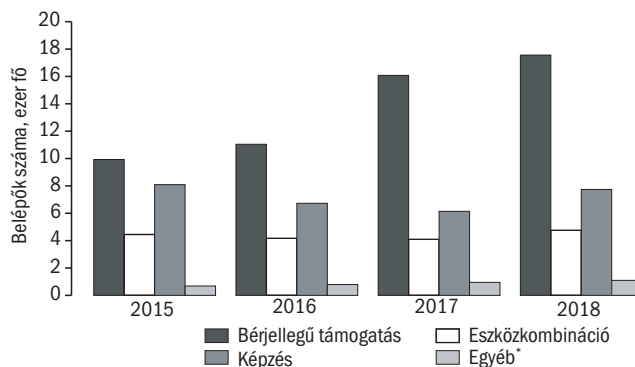
* 2017 június 30-ig. A vízszintes tengelyen a nyilvántartásba vétel éve szerepel.

Forrás: Saját számítás, a *KRTK Adatbank Admin3* adatbázisa alapján. Az adatbázis feldolgozását *Boza István* segítette.

5 MEF adatok alapján, részletesebben lásd az 5.1-es alfejezetet. Külön csoportba soroltuk azokat, akik betegség vagy családi kööttségek miatt nem tudnak dolgozni: ebben a körben alig 5 százalék a regisztráltak aránya.

Az aktív programok típus szerinti megoszlását az 5.2.2. ábra mutatja. Ennek alapján a bérjellegű támogatások⁶ dinamikus, csaknem 70 százalékos növekedése mellett a képzésekbe történő belépések száma 2015 és 2018 között inkább stagnált, így a képzések súlya az aktív programokon belül összességében csökkent.

5.2.2. ábra: Az Ifjúsági Garancia Programba bevontak száma aktív eszközök szerint



* Lakhatási támogatás, vállalkozóvá válást támogató program.

Forrás: Pénzügyminisztérium.

A munkapiaci eszközök eloszlásának átalakulásban fontos szerepet játszik az is, hogy az elmúlt években Magyarországon jelentősen megváltozott a munkaerőpiaci környezet: a foglalkoztatás dinamikus bővülése mellett a munkanélküliség, azon belül pedig a fiatal munkanélküliség is mérséklődött. A közfoglalkoztatási program (röviden közmunka) visszaszorulása és a bérjellegű támogatások arányának növekedése mindenesetre kedvező fejlemény, hiszen a bérjellegű támogatásban részesülők a nyílt munkaerőpiacon, a közmunkánál érdemben magasabb bérszinten dolgoznak. A nemzetközi elemzések azt mutatják, hogy a magánszektorban történő alkalmazást biztosító bérjellegű támogatási programok sokkal nagyobb mértékben javíthatják a program utáni elhelyezkedési esélyeket, mint a közfoglalkoztatási programok, sőt ez utóbbiak foglalkoztatási hatása jellemzően elenyésző vagy negatív (*Card és szerzőtársai*, 2015). A hazai közmunkaprogram korai elemzéseinek eredményei is arról tanúskodnak, hogy a közfoglalkoztatás nem segíti a hosszabb távú elhelyezkedést (*Cseres-Gergely–Molnár*, 2015, *Köllő–Scharle*, 2011, lásd még 5.5. alfejezet). Ugyanakkor a foglalkoztatás jelentős bővülése és a munkaerőhiány erősödése alapján valószínűsíthető, hogy a bérjellegű támogatási eszközök részben olyan fiatalok munkába állását is támogatták, akik támogatás nélkül is el tudtak volna helyezkedni.

6 A bérjellegű támogatások közé itt nem soroljuk a Munkavédelmi Akcióterv keretében nyújtott támogatásokat, ez utóbbit az 5.4. alfejezet tárgyalja.

A programok célzását illetően azt vizsgáljuk, hogy az aktív munkapiaci programok bővüléséből milyen arányban részesedtek a munkaerőpiacon kedvezőtlenebb helyzetben lévő, hátrányos helyzetű és alacsony iskolai végzettségű csoportok. A kérdés megválaszolásához egy lineáris valószínűségi modell se-

gítségével megvizsgáltuk, milyen tényezők befolyásolják azt, hogy a 2015. és 2017. június 30-a között álláskeresőként regisztráló fiatalok közül valaki fél éven belül bekerül-e az Ifjúsági Garancia Programba. Az eredmények az 5.2.1. táblázatban láthatók.

5.2.1. táblázat: A 25 év alatti regisztrált álláskeresők Ifjúsági Garancia Programba kerülését meghatározó tényezők regressziós becslése

| | A munkaügyi regiszterbe lépés éve | | | |
|--|-----------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 2015-2017 ^a | 2015 | 2016 | 2017 ^a |
| Férfi | -0,003 (0,002) | -0,010*** (0,003) | 0,004 (0,004) | 0,000 (0,007) |
| Legfeljebb alapfokú végzettség | -0,102*** (0,003) | -0,092*** (0,004) | -0,109*** (0,004) | -0,122*** (0,008) |
| 20 év alatti | -0,003 (0,003) | 0,004 (0,004) | -0,007 (0,005) | -0,018** (0,009) |
| Regisztrált munkanélküli időszakok száma | -0,018*** (0,002) | -0,012*** (0,003) | -0,013*** (0,004) | -0,038*** (0,009) |
| Pályakezdő | 0,095*** (0,003) | 0,092*** (0,004) | 0,086*** (0,005) | 0,126*** (0,009) |
| Konstans | 0,252*** (0,006) | 0,248*** (0,008) | 0,211*** (0,011) | 0,348*** (0,020) |
| Megfigyelések száma | 104 582 | 51 866 | 38 126 | 14 590 |
| R ² | 0,039 | 0,049 | 0,032 | 0,052 |
| Átlagos bekerülési valószínűség | 0,21 | 0,20 | 0,21 | 0,28 |

^a 2017. június 30-ig.

Függő változó: kétértékű változó, amelynek értéke 1, ha a 25 év alatti regisztrált álláskereső a regisztrációt követő fél éven belül bekerül az program egyik aktív eszközébe

A zárójelben a standard hibák szerepelnek.

***1 százalékos, **5 százalékos, *10 százalékos szinten szignifikáns.

Forrás: Saját számítás a *KTI KRTK Admin3* adatbázisból.

A regressziós eredmények azt mutatják, hogy a legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkezők és a regiszterbe ismételt belépők kisebb valószínűséggel kerülnek be az Ifjúsági Garancia Program valamely eszközébe, és ez az aránytalanság nem csökkent 2015 és 2017 között. Következésképpen a munkapiaci eszközök éppen azokat a fiatalokat érik el kevésbé, akiknek eleve rosszabbak az elhelyezkedési esélyeik. Ez valószínűleg elsősorban azzal magyarázható, hogy az alacsony képzettségűek még a bérjellegű támogatások mellett is nehezebben helyezhetők el a munkaerőpiacon.

Az eredmények tükrében a képzések jelenleg alacsony és stagnáló aránya kedvezőtlennek tekinthető, az alacsony iskolai végzettségű fiatalok képzési programokba történő intenzívebb bevonása feltehetően javíthatna a helyzeten. Az Ifjúsági Garancia Program keretében azonban a fiatal álláskeresők elsősorban a foglalkoztatást közvetlenül elősegítő, szakképesítést adó képzéseken vehetnek részt, az alapvető kompetenciák fejlesztésére irányuló képzések a járáások jelentős részében nem szerepelnek a program elemei között. A képzetlen fi-

atalk esetében pedig a szakképesítés hiánya mellett sok esetben az alapvető készségek hiánya is akadályozza az elhelyezkedést. A nemzetközi tapasztalatok (például *Kluve és szerzőtársai*, 2019) alapján emellett az alacsony képzettségű, hátrányos helyzetű fiatalok bevonását javíthatná a személyes tanácsadók, mentorok intenzívebb alkalmazása, akik a fiatal munkanélkülieknek a személyes adottságok és igények figyelembevételével a regisztráció után, a bevonási szakaszban segíthetnek a megfelelő program kiválasztásában.⁷

Összességében tehát az adatok azt mutatják, hogy az aktív eszközök, azon belül is a bérjellegű támogatások, a regisztrált munkanélküli fiatalokat egyre nagyobb arányban és egyre rövidebb időn belül érik el, amelyben azonban az Ifjúsági Garancia Program mellett jelentős szerepe volt a munkaerő iránti kereslet fellendülésének és a munkanélküliség csökkenésének is. A munkapiactól távolabb álló NTND fiatalok kisebb arányban kerülnek be a regiszterbe, az alacsony képzettségűek pedig kisebb valószínűséggel kerülnek be a program aktív eszközeibe, mint jobb helyzetű társaik. Így az Ifjúsági Garancia Program célzásának javítása érdekében nagyobb erőfeszítéseket kellene tenni a kallódó fiatalok elérésére, illetve nagyobb arányban kellene alkalmazni az általános kompetenciákat javító képzési programokat és a mentorokat.

7 Bár az Ifjúsági Garancia Programban jelentős pénzügyi források állnak rendelkezésre, a program szabályozása a munkaügyi kirendeltségek számára nem teszi lehetővé a saját alkalmazású mentorok elszámolását a program keretén belül, így arra csak közbeszerzésen keresztül, külső szolgáltató igénybevétel van lehetőség, ami hosszadalmas és általában jelentős adminisztrációs teherrel jár.

Hivatkozások

- Budapest Intézet (2019): Mind the Gap! Roma fiatalok elérése és részvétele a magyarországi Ifjúsági Garancia keretrendszerben – jó gyakorlatok, tanulságok és ajánlások, kézirat, Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet.
- CARD, D.–KLUVE, J.–WEBER, A. (2018): What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16. No. 3. 894–931. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–MOLNÁR GYÖRGY (2015): [Munkapiaci helyzet a közfoglalkoztatásból való kilépés után](#). Megjelent: *Fazekas Károly–Varga Júlia* (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 143–154. o.
- EU (2013): [A Tanács ajánlása \(április 22.\) ifjúsági garancia létrehozásáról](#). Az Európai Unió Tanácsa, HL, C120. április 26.
- KLUVE, J.–PUERTO, S.–ROBALINO, D.–ROMERO, J. M.–ROTHER, F.–STÖTERAU, J.–WEIDENKAFF, F.–WITTE, M. (2019): Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review. *World Development*, Vol. 114. 237–253. o.
- KÖLLŐ JÁNOS–SCHARLE ÁGOTA (2011): [A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre](#). Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 145–160. p.
- SZABÓ-MORVAI ÁGNES–BALÁS GÁBOR–REMETE SZUSZA–GRÓCZ MÁRTON–HOLLÓSY BÁLINT (2015): Az Ifjúsági Foglalkoztatási Kezdeményezés elemzése. Hétfő Kutatóintézet, Budapest.
- TÓTH RENÁTA–TEMESSZENTANDRÁSI JUDIT (2019): [Az Ifjúsági Garancia az Európai Unióban és Magyarországon](#). *Munkaügyi Szemle*, 62. évf. 6. sz. 55–61. o.