

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

a GINOP-6.1.1-15-2015-00001 azonosítószerű, „Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése” című kiemelt projekt megvalósításáról készített hatástanulmányhoz

2015. november 1. – 2023. július 15.

Nemzeti Szakképzési és
Felnőttképzési Hivatal



SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Tartalom

1. A kiemelt projekt rövid bemutatása	3
2. A képzések jellemzői	4
2.1. Támogatható képzések típusai a kiemelt projekt indulásakor:	4
2.2. Támogatható képzések típusai 2021. január 1-jétől, jogszabályváltozások okán:	4
3. A kiemelt projekt eredményeinek bemutatása.....	5
3.1. A kiemelt projektben folytatott képzések adatai és tapasztalatok	5
3.2. A tényellentétes hatásvizsgálat eredményei	8
3.2.1. A releváns szakirodalom tanulságai	8
3.2.2. A kiemelt projekt az adatok tükrében	9
3.2.3. A hatásvizsgálat eredményei	11
3.2.4. Diskusszió	12
3.2.5. Javaslatok	13

Jelen vezetői összefoglaló célja a GINOP-6.1.1-15-2015-00001 azonosítószámú, „Alacsony képzettségűek és közfoglalkoztatottak képzése” című kiemelt projekt (a továbbiakban: kiemelt projekt) megvalósításával összefüggő, így különösen a célcsoport helyzetében beállt változásoknak tényellentétes hatásvizsgálat alapján kimutatott eredményeinek összegzése, és az azonos témában készült hatástanulmány összefoglalása.

1. A kiemelt projekt rövid bemutatása

Magyarország Kormányának kiemelt célja a közfoglalkoztatás bevezetésével, hogy elősegítse a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők, a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak helyzetét. Fontosnak tartja ugyanakkor, hogy a közfoglalkoztatás ideje alatt munkaerőpiaci-, valamint kompetenciafejlesztő képzések és szolgáltatások legyenek biztosítva az érintettek számára annak érdekében, hogy a megszerzett ismeretek és gyakorlatok által a munkaerőpiaci helyzetük javuljon.

A **kiemelt projekt legfontosabb célja** ezért az volt, hogy ösztönözze az alacsony iskolai végzettséggel, munkaerőpiacon keresett kompetenciával vagy szakképesítéssel nem rendelkező felnőtt lakosság, kiemelten a közfoglalkoztatottak részvételét az oktatásban, képzésben, és lehetőséget biztosítson számukra a munkaerőpiaci szempontból releváns képzettség, ismeretek, készségek, kompetenciák megszerzésére. A kiemelt projekt ennek érdekében képzési és kompetenciafejlesztési, illetve a közfoglalkoztatásból történő kivételést támogató, a képzésekhez szorosan köthető személyes szolgáltatásokat alakított ki és nyújtott a résztvevők számára.

A kiemelt projektet a **Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal** konzorciumvezetőként (a továbbiakban: NSZFH vagy Konzorciumvezető), a **Belügyminisztérium**, mint kiemelt konzorciumi tag (a továbbiakban: BM vagy Kiemelt konzorciumi tag), és **18 konvergencia régiókbeli vármegyei kormányhivatal** (a továbbiakban: Kormányhivatal(ok)), valamint a Digitális Jólét Nonprofit Kft. bevonásával **konzorciumi együttműködésben** (a továbbiakban együtt: Konzorcium) valósította meg.

A Széchenyi 2020 program keretében megvalósult kiemelt projekt 100 100 fő képzésbe vonását tűzte ki célul **2015. november 1. és 2023. július 15.** közötti időszakban, 35,39 milliárd Ft vissza nem térítendő európai uniós támogatás felhasználásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásában. A teljesítendő indikátorok (többszöri megemelését követően) az alábbiak szerint kerültek meghatározásra:

Indikátor neve	Célérték (fő)
Képzésben résztvevők száma	100 100
A képzésben részt vevő alacsonyan képzettek száma (a programba lépéskor legfeljebb alapfokú (ISCED ¹ 1) vagy alsó középfokú (ISCED 2) végzettséggel rendelkezők résztvevők)	92 200
Képzésben résztvevő közfoglalkoztatottak száma	célérték nélküli
A képzés során tanúsítványt, vagy bizonyítványt szerző résztvevők száma	80 080
A képzés során tanúsítványt, vagy bizonyítványt szerző közfoglalkoztatottak száma ²	-
Munkaerő-piaci kompetenciafejlesztésben részt vevők száma ³	célérték nélküli
A képzés során tanúsítványt, vagy bizonyítványt szerző résztvevők közül, a programba lépéskor legfeljebb alapfokú (ISCED 1) vagy alsó középfokú (ISCED 2) végzettséggel rendelkező résztvevők száma	73 760

¹ International Standard Classification of Education (ISCED) - az oktatás egységes nemzetközi osztályozási rendszere

² A Felhívás 2019. június 20-án hatályba lépett módosításáig releváns

³ A Felhívás 2019. június 20-án hatályba lépett módosításától releváns

2. A képzések jellemzői

Az **első képzések** megszervezésére **2016 februárjának első felében** került sor. A kiemelt projekt keretében a résztvevők olyan, **munkaerőpiaci keresleten alapuló**, az elhelyezkedési esélyeket növelő **képzések** közül választhattak, amelyek vagy valamilyen szakmai képesítés megszerzésére, vagy munkatevékenység végzéséhez szükséges kompetenciák fejlesztésére irányultak.

2.1. Támogatható képzések típusai a kiemelt projekt indulásakor:

- a) az Szktv⁴. szerinti *állam által elismert szakképesítés* (Országos Képzési Jegyzékben meghatározott szakképesítés)
- b) az Fktv⁵. 1. § (2) bekezdés b) pontja szerinti támogatott *egyéb szakmai képzés* („B” képzési kör)
- c) az Fktv⁶. 1. § (2) bekezdés d) pontja szerinti támogatott *egyéb képzés* („D” képzési kör)
- d) az Fktv⁷. 2. § 16. pontja alapján *hatósági jellegű képzés*

2.2. Támogatható képzések típusai 2021. január 1-jétől, jogszabályváltozások okán:

I. az **Fktv1**⁸. szerint:

A. az **Fktv1**. 1. § (2) bekezdés b) pontja szerinti, támogatott *egyéb szakmai képzés* („B” képzési kör)

B. az **Fktv1**. 1. § (2) bekezdés d) pontja szerinti, támogatott *egyéb képzés* („D” képzési kör)

(A és B együtt: **Fktv1. szerinti képzések**)

II. az **Fktv2**⁹. szerint:

C. az **Szkt**. 9. § (2) bekezdés a) pontja szerinti *részzakma*

D. az **Szkt**. 9. § (2) bekezdés b) pontja szerinti *szakképesítés*

E. az **Fktv2**. 1. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, *szakképzésnek nem minősülő képzés*

F. az **Fktv2**. 1. § (2) bekezdés szerinti, jogszabály alapján szervezett képzés, a továbbiakban *hatósági képzés*

(C–F együtt: **Fktv2. szerinti képzések**)

A kiemelt projekt különlegessége, hogy a képzésekhez kapcsolva – országosan egységes módszertan alapján – **felnttktképzési szolgáltatási elemek** is bevezetésre kerültek. A képzés elején minden képzésbe vont személy számára 16 óra időtartamú motivációs, a képzésben tartást és beilleszkedést segítő *Képzés hatékonyságának növelése* elnevezésű, illetve a képzés végén 24 óra időtartamú, az elsődleges munkaerőpiacra való kivezetést segítő *Munkavállalás elősegítése* elnevezésű felnttktképzési tevékenységhez kapcsolódó szolgáltatás került beépítésre, amely szolgáltatás a képzés egyénre szabott kialakítását segítette elő.

- a) A *Képzés hatékonyságának növelése* c. szolgáltatás célja volt: a közfoglalkoztatásból való kivezetés támogatása, a képzés hatékonyságának javítása, amely az együttműködés és motiváció, a konfliktuskezelés, valamint a tanulási technikák területeinek fejlesztésére terjedt ki.
- b) A *Munkavállalás elősegítése* c. szolgáltatás célja volt: a képzésben résztvevők felkészítése a munkaerőpiacra való kijutáshoz. Ennek keretében munkaerőpiaci, álláskeresési kommunikációs alapismereteket, illetve munkaviszony létesítésével összefüggő ismereteket sajátítottak el.

A kiemelt projektben a képzések sikeres megvalósítását továbbá **mentori szolgáltatás** is segítette.

⁴ a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény – 2019. december 31. napjáig hatályos

⁵ a felnttktképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény 2019. december 31. napján hatályos állapota szerint

⁶ ld. előző lábjegyzet

⁷ ld. előző lábjegyzet

⁸ a felnttktképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény 2019. december 31. napján hatályos állapota

⁹ a felnttktképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény mindenkor hatályos állapota

3. A kiemelt projekt eredményeinek bemutatása

A kiemelt projekt megvalósulásának eredményességét, célkitűzéseinek teljesülését, az azt segítő vagy hátráltató okokat, és az ok-okozati összefüggések feltárását egyrészt az NSZFH, illetve a BM, másrészt, különösen a kiemelt projekt keretében finanszírozott munkaerőpiaci képzések tényellentétes hatásvizsgálatát a HÉTFA Kutatóintézet és Elemző Központ (a továbbiakban: HÉTFA) végezte el.

Az NSZFH és a BM összegezte a munkaerőpiac és a közfoglalkoztatás helyzetét, a felnőtt- és szakképzési rendszer jogszabályi környezetének változását, részletesen bemutatta a képzések adatait és eredményeit, felmérte és összesítette a kiemelt projekt megvalósításában és a képzésben résztvevők tapasztalatait, összesítette és bemutatta a monitoring és a mentori tevékenység eredményeit és tapasztalatait.

A HÉTFA által elvégzett tényellentétes hatásvizsgálat célja az volt, hogy megválaszolja, sikerrel járultak-e hozzá a 2016. február 3. és 2021. december 31. között belépő résztvevők foglalkoztatási kilátásainak javulásához a kiemelt projekt képzései. Ennek vizsgálati eszköze a tényellentétes hatásvizsgálatok módszerén alapuló, párosításos módszertan (propensity score matching) volt. A HÉTFA a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatól (NFSZ), illetve a NAV-tól származó, egyéni szintű adminisztratív adatokra épülő adatelemzés mellett kiterjedt szakirodalomösszegzést is végzett a hazai közfoglalkoztatás helyzetét értékelő tanulmányokra, valamint a különböző munkaerőpiaci programok tényellentétes hatásvizsgálatainak eredményeire alapozva.

3.1. A kiemelt projektben folytatott képzések adatai és tapasztalatok

3.1.1. Képzési adatok

A kiemelt projekt keretében 2022. december 31-ig összesen **6 883 db képzés** valósult meg országos szinten, **114 230 fő** bevonásával, döntően **szakmai (83,44%)**, kisebb részt **kompetenciafejlesztő képzések (16,56%)** formájában.

Az összes résztvevő közel fele (**45,67%**) államilag elismert **OKJ (A körös) képzést** kezdett el, amellyel szakmát szerezve biztosabb eséllyel tudtak kilépni a munkaerőpiacra. Az **egyéb szakmai képzésen (B körös)** a résztvevők negyede (**25,14%**), **részszakmára felkészítő képzésen 2,75%**, **szakképesítés megszerzésére indított képzésen** pedig a résztvevők **3,09%-a** vett részt. A szakmai jellegű képzések egy sajátos szeletét a **hatósági képzések** tették ki (**6,78%**), amelyek keretében legnagyobb részben Építő- és anyagmozgatógép kezelő képzések valósultak meg. A szakmai képzések mellett kisebb arányban indultak **kompetenciafejlesztő képzések**, ezeken a bevonatok **16,56%-a** vett részt.

A kiemelt projekt alapvető célja az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők (ISCED 1, 2) számára való képzések nyújtása volt, azonban korlátozott számban magasabb iskolai végzettséggel bírók is bekapcsolódhattak a képzésekbe. A kiemelt projekt keretében bevonandó 100 100 fő közül legalább 92 200 fő alacsony iskolai végzettségű felnőtt részére volt szükséges támogatott képzést biztosítani. Ennek következtében – különösen a kiemelt projekt elején – volt fontos szempont a bevonásoknál, hogy döntően ISCED 1, valamint ISCED 2 szinttel rendelkező felnőttek részvételével induljanak el a képzések. A vizsgált időszakban összesen **9521 fő ISCED 1** szintű végzettséggel, valamint **88 777 fő ISCED 2** szintű végzettséggel rendelkező felnőtt került bevonásra.

A képzések **átlagos óraszám** **336 óra** volt, azonban képzési irányonként ez jelentős eltéréseket mutatott. A **legmagasabb arányban a 100 és 400 óra közötti képzések** valósultak meg, összességében a képzések közel háromnegyede (**72,78%**) ebbe az óraszám intervallumba esett.

A kiemelt projekt során **114 230** képzésbe vont főből **10 066 fő** morzsolódott le (8,81%).

A **bevontak egyharmada (33,02%)** volt magát roma nemzetiségűnek valló. A képzésbe vont, magukat roma nemzetiségűnek vallók aránya képzési típusonként szinte megegyező volt, arányuk azonban ISCED szintenként jelentősen eltért. A magát roma nemzetiségűnek valló bevontak aránya az iskolai végzettség növekedése során csökkent. Az **ISCED 1** szintű végzettséggel rendelkező **bevontak több mint fele roma** nemzetiségűnek vallotta magát (**52,45%**), az **ISCED 2** szintűek között hozzávetőleg egyharmad volt az arányuk (**35,27%**), míg az **ISCED 3+** végzettségűek között mindössze **9,43%**.

A kiemelt projektben a **képzési költség átlaga 187 187 Ft/fő** volt. A képzési típusok közül az államilag elismert **OKJ (A körös) képzések** és a **részsakmára felkészítő képzések** emelkednek ki a **250 000 Ft/fő** körüli átlagos képzési költséggel. Ennek oka, hogy ezek a szakmai képzések a leginkább anyag- és eszközigényesek, valamint az átlagos hosszuk is meghaladja az átlagot. A másik végletet az **egyéb szakmai (B körös) képzések** jelentik, ahol ez az összeg **120 000 Ft/fő alatt** volt.

A kiemelt projekt során a vizsgált időszakban összesen **237 képzési irányban valósultak meg képzések**. A **leggyakoribb az egyéb szakmai (B körös) képzési típusba tartozó Zöldterületi kisgép-üzemeltető képzés** volt, amelyből 460 db valósult meg 7 261 fő bevonásával. A **hatósági képzések** tekintetében az **Építő- és anyagmozgató gép kezelője képzés** is közel azonos számban és létszámban valósult meg, 445 db, 7 135 fő bevonásával. A **harmadik leggyakoribb képzés az Alapkompetenciák fejlesztése** megnevezésű kompetenciafejlesztő képzés, amely országos szinten 371 db valósult meg, 6 837 fő részvételével.

3.1.2. A kiemelt projekt megvalósításában és a képzésben résztvevők tapasztalatai

A kiemelt projektben a Kormányhivatalok és a képzést megvalósító felnőttképzők körében **kérdőíves felmérésre** került sor, amelynek célja a **képzések megszervezésével, és lebonyolításával kapcsolatos tapasztalataik, a felmerült nehézségeik és megfogalmazott javaslataik megismerése** volt. Az online kérdőív kitöltése, valamint a kérdőív adatainak feldolgozása anonim módon történt, az eredmények kiértékelése során a kitöltőre vonatkozó egyedi információk nem voltak beazonosíthatók.

A **felnőttképzők** közül a mintába 99 felnőttképző került, azonban közülük 5 időközben megszűnt, így a kérdőív összesen **94 felnőttképző** számára került megküldésre (elektronikus úton) és ebből **58 felnőttképző (61,70%)** válaszolt a feltett kérdésekre. A felmérésben részt vett felnőttképzők közül **11 szakképző (18,97%)** és **47 felnőttképző intézmény (81,03%)** volt. A felmérésben részt vevő felnőttképzők véleménye, észrevétele alapján megállapítható, hogy a **képzésben résztvevők motiváltságának elérésére és fenntartására nagyobb hangsúlyt kell fektetni** mind a képzésben tartás, mind annak befejezését követő elhelyezkedés előmozdítása érdekében. Hangsúlyozták továbbá a **bemeneti kompetenciák felmérésének szükségességét** a képzést megelőzően. Szükségesnek tartják **az ajánlattételi, valamint a képzési dokumentáció egyszerűsítését, az ajánlatok és egyéb dokumentumok elektronikus úton történő benyújtása lehetőségének biztosítását**, amely a gördülékeny megvalósítást támogatja.

Összességében a felmérésben részt vevő felnőttképzők a kiemelt projektet hasznosnak találták, amely többek között szakmaszerzési lehetőséget biztosított a résztvevőknek.

A **Kormányhivatalok** összegzett véleménye, észrevétele alapján elmondható, hogy a **résztvevők képzésbe vonására és képzésben tartására hatékonyabb módszereket, komplexebb szolgáltatásokat tartalmazó támogatási formát célszerű kialakítani**. Javasolt a felnőttképzők kiválasztására irányuló eljárás során alkalmazott **értékelési szempontrendszer átgondolása, és a felnőttképzők helyismeretének hangsúlyosabbá tétele**. Szükségesnek tartják a **visszaköveteléshez kapcsolódó folyamatok szabályozását és több szakmai rendezvény megtartását**.

Összességében a Kormányhivatalok a kiemelt projektet hasznosnak és eredményesnek találták, amely előmozdította a hátrányos helyzetű közfoglalkoztatottak munkaerőpiaci helyzetének javulását, és nagyon fontosnak tartják a hasonló projektek indítását a jövőben.

A képzésben **résztevők** véleményének, tapasztalatainak feltárása interjúk módszerrel történt. Az **interjúkészítés** célja a képzésben résztvevők képzéssel kapcsolatos elégedettsége, tapasztalata, a megszerzett tudás továbbfejlesztésével kapcsolatos terveik, munkaerőpiaci helyzetük változásának vizsgálata volt. Az interjúkon való részvétel önkéntes volt, az adatok feldolgozása anonim módon történt. Összesen **69 kevert típusú interjú készült** 2022. május-november között, amelyek összesen **13 vármegyét érintettek**. Az interjúkon elhangzottak összesítése alapján **a résztvevői tapasztalatok összességében pozitívak a kiemelt projekttel kapcsolatban**. A résztvevők jól érezték magukat a képzésben, fejlődést és motivációt találtak a tanulásban. Ki kell emelni az oktatók rendkívül fontos szerepét, a mentorok közreműködését és a gyakorlati oktatás jelentőségét. A visszajelzések alapján **a jövőben a gyakorlatorientált, a tananyag mennyiségével összhangban megszervezett hosszúságú képzések a célravezetők**, amivel a célcsoport képzésben való részvételét hatékonyabbá lehet tenni. **Szükséges a képzések még gyakoribb ellenőrzése**, különösen a gyakorlati órák megvalósítására vonatkozóan.

3.1.3. A monitoring tevékenység eredményei és tapasztalatai

Az NSZFH és a BM részben kötelezően előírt, részben önként vállalt feladatként támogató monitoring tevékenységet végzett a kiemelt projekt teljes megvalósítási időtartamában, az alábbi feladatmegosztás szerint.

Az NSZFH végezte a képzések tényleges megvalósulásának – helyszíni és dokumentum alapú – ellenőrzését. A Felhívás előírása értelmében a monitoring tevékenységet a képzésekbe ténylegesen bevont létszám legalább 5%-át érintően kellett teljesíteni. Az NSZFH ellenőrizte továbbá a Kormányhivataloknál a kiválasztott képzések teljes iratanyagát, valamint a felnőttképzők kiválasztására irányuló ajánlattételi eljárás teljes dokumentációját, illetve ellenőrizte a DJ NKft., mint Konzorciumi tag tevékenységét.

A BM vizsgálta a képzésekbe bevonás ütemezésének alakulását, a bevonáskor létrejövő dokumentációk meglétét, az Integrált Rendszer adattartalmának megfelelőségét, illetve a mentori tevékenységet.

Az NSZFH által elvégzett **ellenőrzések száma** 2022. december 31-ig **1 768 db** volt, amelyből a döntő többség (**1 591 db**) a felnőttképzők által lebonyolított képzéseket, kisebb hányada (**177 db**) a Konzorciumi tagokat érintette. A konzorciumi tagok körében **141 db** vizsgálat a Kormányhivataloknál, **36 db** vizsgálat a DJ NKft.-nél került lefolytatásra. Az NSZFH a bevont létszám **22,39%-át**, azaz összesen **25 578 főt** érintő ellenőrzési tevékenységet valósított meg, jelentősen meghaladva a kötelezően előírt mennyiséget.

A BM a kiemelt projekt keretében 2016. és 2022. december 31. között mindösszesen **10 937 fő** személyi anyagát vizsgálta meg. Ez a bevont létszám **9,57%-a**, amely arány szintén meghaladta a kiemelt projektre előírt vizsgálati kötelezettséget. A lefolytatott **161 monitoring vizsgálatból** 133 helyszíni látogatás keretében, míg 28 – a pandémiára való tekintettel – szkenneléssel megvalósuló iratbekérés formájában történt.

Összességében elmondható, hogy a támogató monitoring tevékenység nagyban elősegítette a kiemelt projekt megvalósítása során az egységes eljárás alkalmazását, lehetőséget adott a problémák helyben történő feltárására és megoldására, illetve jó gyakorlatok átadására. A monitoring tevékenység eredményei is alátámasztották annak megállapítását, hogy rendkívüli nehézséget okozott a résztvevők bevonásához szükséges igazoló dokumentumok beszerzése, illetve a résztvevők képzésben tartása. Azokban a képzési csoportokban, ahol folyamatos volt az együttműködés a résztvevő, a mentor és az oktató között, illetve rendszeres és gyakori volt a mentori jelenlét, kevesebb lemorzsolódás történt. A későbbiekben megvalósuló projekteknél – tekintettel a célcsoport adottságaira – javasolt a megfelelő létszámú, szakértelemmel rendelkező segítő/mentor folyamatos jelenléte.

3.1.4. A mentori tevékenység eredményei és tapasztalatai

A kiemelt projekt kezdetétől 2022. december 31-ig összesen a számított átlagos statisztikai létszám szerint **101 fő mentor** végzett segítő tevékenységet, amely a magas fluktuáció miatt mintegy **367 fő mentor** felvételével valósult meg.

A mentorok átlagos létszáma igazodott a kiemelt projekt megvalósításához. A képzésbe vonás **2016-2018. években** volt a legintenzívebb, a 2022. december 31-ig képzésbe vontak mintegy 75,78 %-a (83 812 fő) ebben az időszakban került bevonásra, és a **mentori segítségnyújtás 75,56 %-a, 81 039 főt** érintően is ekkor valósult meg.

A kiemelt projekt kezdetétől 2022. december 31-ig a kiemelt projektbe bevontak **96,98%-a**, azaz **107 257 fő részesült mentori szolgáltatásban**. A mentoráltak közül **81 595 fő** csak a **csoportos, 1 365 fő** kizárólag az **egyéni** és **24 297 fő** a **csoportos és az egyéni mentori segítséget egyaránt** igénybe vette. A mentori szolgáltatásban részesültek közül összesen **9 424 fő**, azaz **8,79 % morzsolódott le**. A mentorok jelzése alapján általános probléma volt, hogy a résztvevők nehezen vagy egyáltalán nem tudták értelmezni a hivatalos dokumentumokat, segítségre szorultak azok kitöltése során. A mentorok napi szinten tapasztaltak nehézségeket, konfliktusokat, eredménytelen próbálkozásokat, illetve sikertörténeteket és pozitív példákat is.

A közfoglalkoztatottak képzésbe vonása, képzésben tartása, a képzés sikeres elvégzésének segítése, a tanúsítvány, bizonyítvány megszerzésének ösztönzése, a motiváció fenntartása, valamint a hiányzások megakadályozása nemcsak a felnőttképzőket, oktatókat, hanem a mentorokat is kihívás elé állította, ezért különösen fontos szerepet kapott a személyre szabott segítségnyújtás.

3.2. A tényellentétes hatásvizsgálat eredményei

3.2.1. A releváns szakirodalom tanulságai

A közfoglalkoztatás célrendszere többretegű is lehet, ezen belül a magyarországi szakpolitikák elsősorban a foglalkoztathatóság javítását, a munkaerőpiaci (re)integrációt hangsúlyozzák, bár több hazai kutatás eredménye is arra utal, hogy ezt a célt a magyarországi közfoglalkoztatás mint munkaerőpiaci eszköz kevésbé képes betölteni. A közfoglalkoztatás első, nagyobb tömegekre történő kiterjesztése a 2009-es Út a Munkába Programmal (ÚMP) kezdődött. Az értékelések alapján az ÚMP-nek valóban sikerült a legrosszabb helyzetben lévő tartós munkanélkülieket elérnie, azonban a munkalehetőségektől amúgy is távolabb eső, legkisebb településeken élőkét kevésbé sikerült bevonnia. Emellett a kutatások eredményei arra utalnak, hogy a közcélú foglalkoztatás nem tudott érdemben hozzájárulni a tartós munkanélküliség csökkentéséhez, mivel a legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők tartósan alacsony foglalkoztatottsága mögött egy több tényezőtől álló, komplex problémarendszer húzódik. A közfoglalkoztatás sikertelenségét a résztvevők nyílt munkaerőpiacra történő visszavezetését illetően több, már a 2010-es évek első felében készített, adminisztratív adatok elemzésére épülő kutatás is megerősítette. Mivel a közfoglalkoztatásban jellemzően alacsonyabbak az elvárások, mint a nyílt munkaerőpiaci állásokban, jellemző az ún. beragadási hatás: a kutatások alapján minél többször vesz részt, minél hosszabb időt tölt valaki közfoglalkoztatásban, annál kisebb az esélye, hogy „kitörjön” ebből a helyzetből és elhelyezkedjen a nyílt munkaerőpiacon. A 2010-es évek második felétől ugyanakkor fokozatosan csökkent a közfoglalkoztatás volumene, és az egyre kedvezőbbé váló munkaerőpiaci helyzet révén valamivel javultak a kilépési esélyek (igaz, a beragadási hatás így is magas maradt): az évtized végére már 20-25 százalék körül alakultak, bár ez nagy szórást mutatott a különböző gazdasági-társadalmi helyzetű országrészek között, és a kilépők között is alacsony volt a hosszú távú állásmegtartások aránya. A fenti folyamatok eredményeképpen pedig a közfoglalkoztatottak összetétele is átalakult: a munkaerőpiaci szempontból leginkább hátrányos helyzetben lévők aránya megnőtt a közfoglalkoztatásban, akik humán tőkéjük fejlesztése (képzések) mellett komplex segítséget is igényelnének foglalkoztathatóságuk javítása érdekében.

A komplex, személyre szabott munkaerőpiaci eszközök és szolgáltatások fontosságát több olyan hazai tanulmány is hangsúlyozza, amely tényellentétes hatásvizsgálati keretben értékelte a különböző, elsősorban EU-s finanszírozású munkaerőpiaci programokat. A 2007-2013 során a TÁMOP 1-es és 2-es prioritásában, majd a 2014-2020-as programozási időszakban a GINOP 5-ös és 6-os prioritásában, illetve a TOP munkaerőpiaci paktumok keretein belül megvalósított munkaerőpiaci programok hatásvizsgálatai elsősorban a képzési, másodsorban a bértámogatási, bérköltség-támogatási eszközökre koncentráltak. Ezen tényellentétes hatásvizsgálatok mindegyike a párosításos (matching) módszereket alkalmazta a hatások identifikálására, és a HÉTFA által is használt adminisztratív adatokhoz hasonló adatbázisokra épített. A képzésekre vonatkozóan a hatásvizsgálatok kisebb-nagyobb mértékű, jellemzően szignifikáns pozitív hatásokat becsültek a résztvevők rövid- és középtávú munkaerőpiaci helyzetére; az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezőkre ráadásul jellemzően erősebb pozitív hatásokat sikerült kimutatniuk. Ugyanakkor minden ilyen, a HÉTFA által szemlézett tényellentétes hatásvizsgálat hangsúlyozza, hogy a program során nagy volt a lefölözés, vagyis a pozitív szelekció: a programokba kerülők között felülreprezentáltak voltak a relatíve jobb helyzetben lévő (nagyobb településeken és kevésbé periférikus térségekben élők, több előzetes munkatapasztalattal rendelkező, magasabban képzett) álláskeresők. Ennek oka lehet az önselekció (az elhelyezkedésre jobban motiváltak jelentkeztek inkább a programokba), a képzések elvégzéséhez szükséges bemeneti feltételek (előszűrés a képességek alapján), illetve a foglalkoztatási osztályokra helyeződő vélt vagy valós nyomás a programindikátorok teljesítésére. A pozitív szelekció ugyanakkor a hatásbecslések torzítottságához, a hatások felülbecsléséhez vezethet.

3.2.2. A kiemelt projekt az adatok tükrében

A rendelkezésre álló adatbázisban 110 543 olyan személy került beazonosításra, akik részt vettek a kiemelt projektben. (A belépések 2016. február 8. és 2022. december 15. között láthatók). A belépések túlnyomó része (74 százaléka) az első három évben, 2016-2018 között történt, ezen belül is 2016-ban sikerült a legtöbb résztvevőt bevonni (30,55 százalékot). A képzések hossza az adatok szerint átlagosan 80 nap volt. A képzések majdnem 95 százaléka 180 napnál rövidebb volt, a legtöbb képzés pedig 1-3 hónapig tartott. A legtöbb résztvevő valamilyen szakmai, azon belül is elsősorban OKJ-s végzettséget nyújtó képzésben vett részt a kiemelt projektben.

A résztvevők életkora átlagosan 38,58 év volt, 40 százalék volt a férfiak, 60 százalék a nők aránya. A legtöbb résztvevő Borsod-Abaúj-Zemplén (17,18 százalék), Szabolcs-Szatmár-Bereg (16,98 százalék) és Hajdú-Bihar (9,65 százalék) vármegyéből érkezett. A településtípus alapján a résztvevők több mint fele (54,56 százaléka) községben vagy nagyközségben, körülbelül a harmaduk városban, 12 százalékuk pedig vármegyei jogú városban élt. A résztvevők majdnem 83 százaléka legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezett, ezen belül is 12 százalék volt a 8 osztálynál kevesebbet végzettek aránya. További 16,7 százalék középfokú végzettséggel rendelkezett, míg a felsőfokú végzettségűek aránya 0,38 százalék volt.

A résztvevők 92,5 százaléka a belépés napján közfoglalkoztatásban állt az adatok alapján; 1 százalék körül volt a nyílt munkaerőpiacon foglalkoztatottak, valamint 1,8 százalék az álláskeresői nyilvántartásban szereplők aránya (4,6 százaléknál nem ismert a státusz a belépés napján¹⁰). A 2009-est követő éveket figyelembe véve (ekkortól van ugyanis megbízható IR-adat), a kiemelt projektbe lépést megelőzően a résztvevők átlagosan 541 napot töltöttek közfoglalkoztatásban összesen (nem feltétlenül egybefüggően), 409,83 napot nyílt munkaerőpiaci állásokban dolgozva, és 713,49 napot nyilvántartott álláskeresőként. A résztvevők körülbelül 17 százaléka egyetlen napot sem töltött előzetesen közfoglalkoztatásban, 30 százaléka semmi előzetes munkatapasztalattal nem rendelkezett, de csak kevesebb, mint 1 százalék volt olyan, aki előzetesen egyetlen napot sem töltött a nyilvántartásban. Vagyis kimondható, hogy a kiemelt projekt **a tervezett célnak megfelelően legnagyobb részt alacsonyan képzett tartósan álláskeresőket és közfoglalkoztatottakat vont be.**

¹⁰ Ezekben az esetekben feltehetőleg adathiba lehet a háttérben, például rossz kezdési dátummal, a valósánál néhány nappal később vitték be a közfoglalkoztatás kezdetét.

A lekért adatok alapján a kiemelt projekt során a résztvevők 88,25 százaléka vett igénybe valamilyen szolgáltatást, ennek nagy része mentorálás volt: ebben a résztvevők 87,15 százaléka részesült, azonban túlnyomó többségük (76 százalék) csupán egyetlen alkalommal találkozott a mentorával a rögzített adatok szerint. Egyéni tanácsadást a résztvevők 5,51 százaléka, csoportos tanácsadást a 3,48 százaléka, egyéb szolgáltatásokat (például munkaerőpiaci szolgáltatás nyújtása, közvetítés, álláskeresési vagy képzési börzén való részvétel stb.) a 0,5 százaléka vett igénybe a kiemelt projekt ideje alatt. Ezek az arányok ugyanakkor eltérnek a kiemelt projekt hivatalos statisztikáitól: utóbbi szerint a résztvevők 96,47 százaléka részesült mentorálásban.

Az összes résztvevő körülbelül 3 százaléka egynél több képzésben is részt vett a kiemelt projekt során. Az esetek nagy részében az első belépés 2016-2017 folyamán történt, majd ezt követően ugyanezek a résztvevők egy későbbi évben is elvégeztek egy másik képzést. A többszörös belépők között jóval nagyobb arányban voltak nők (72,79 százalék), mint férfiak (27,21 százalék). A legtöbb többszörös belépés Borsod-Abaúj-Zemplén vármegyében történt.

A résztvevők képzettségi szintjének – iskolai végzettségének és szakképzettségének – változásait az **adatok korlátossága** miatt nem volt lehetséges vizsgálni. A lekért adatok alapján a lemorzsolódás, vagyis a képzés idő előtti abbahagyása nem volt gyakori, az összes belépés alig fél százalékát (0,63 százalék) érintette. A képzés sikertelen befejezését követő 30 napon belül a legtöbb résztvevő először közfoglalkoztatásba került (37,88 százalék). A lemorzsolódók közel egynegyede álláskeresőként regisztrált először a kilépést követő 30 napon belül, 3,62 százalékuk pedig az elsődleges munkaerőpiacon helyezkedett el. A lemorzsolódók közel 35 százaléka egyik státuszba sem került be a fentiek közül, vagyis feltehetően inaktívak voltak, vagy nem bejelentett munkát végeztek a kilépést követő közel egy hónapban. Hasonlók az arányok a kilépést követő fél éven (180 napon), valamint 1 éven belül is, bár az idő múlásával egyre kevesebb az „ismeretlen” státuszú egyén. Ezek alapján nem valószínű, hogy a képzést idő előtt abbahagyók azért morzsolódtak volna le elsősorban a kiemelt projektből, mert állást találtak, ugyanakkor a nem bejelentett munkavégzés lehetősége nem zárható ki. Emellett – a mentorálásban résztvevőkre vonatkozó adatokhoz hasonlóan – a fenti adatok jelentősen eltértek a hivatalos statisztikáktól: utóbbi szerint a lemorzsolódók aránya a 2016-2021 közötti időszakban 9,02 százalék volt. Emiatt **a lemorzsolódásra vonatkozó eredmények megbízhatósága megkérdőjelezhető**. A tényellentétes hatásvizsgálat során a lemorzsolódásra vonatkozó adatok nem kerültek felhasználásra.

Felmérésre került az is, hogy a kiemelt projekt résztvevői körében mennyire volt gyakori az egyéb programokban való részvétel. A résztvevők közel 99 százaléka közfoglalkoztatásban vett részt a kiemelt projekt mellett. További programok a GINOP-5.1.1/VEKOP-8.1.1 Út a Munkaerőpiacra (11,61 százalék), a GINOP-5.2.1/VEKOP-8.2.1 Ifjúsági Garancia Program (5,41 százalék), a TOP-5.1.1/5.1.2/6.8.2 vármegyei vagy helyi paktumok (3,01 százalék) voltak; az egyéb programok (többségében nyári diákmunkák és a COVID-19 válságra bevezetett ágazati bértámogatási programok) a résztvevők 1,78 százalékát érintették. A közfoglalkoztatáson kívüli programokban a leggyakrabban előforduló aktív eszközök a bérköltség-támogatás (57,9 százalék), valamint a képzési támogatás (33,38 százalék) voltak.

A kiemelt projektben részt nem vevő közfoglalkoztatottakkal (potenciális kontroll csoport) összevetve, a kiemelt projektbe kerülők között bizonyos dimenziók mentén arányaiban nagyobb volt a munkaerőpiaci szempontból kevésbé hátrányos helyzetűek, vagyis a fiatalabbak, a nagyobb településeken élők és a több előzetes munkatapasztalattal rendelkezők aránya. **Az iskolai végzettséget illetően azonban inkább negatív szelekció volt megfigyelhető: a kiemelt projektbe bekerülők között arányaiban több volt a legalacsonyabb iskolai végzettséggel (legfeljebb 8 általános) rendelkezők aránya, mint a kiemelt projektből kimaradt közfoglalkoztatottak között, különösen a kezdeti években. A fentiek mellett még az is látszik az adatokból, hogy a résztvevők átlagosan valamivel rövidebb időt töltöttek közfoglalkoztatásban, viszont több ideig voltak regisztrált álláskeresők, mint a kiemelt projektből kimaradó közfoglalkoztatottak.** Bizonyos dimenziók mentén tehát a szelekció inkább negatív volt, vagyis a kevésbé előnyös helyzetű álláskeresők kerültek be a kiemelt projektbe.

3.2.3. A hatásvizsgálat eredményei

A tényellentétes hatásvizsgálat csak a 2016. február 3. és 2021. december 31. között belépő, egyéb munkaerőpiaci programban (a közfoglalkoztatást nem számítva) részt nem vevő, 15-65 éves, legfeljebb középfokú végzettségű résztvevőkre lett elvégezve (kezelt csoport). A kontroll csoportot a kiemelt projektből kimaradó közfoglalkoztatottak jelentették. A kezelt és a kontroll csoport összehasonlítása párosításos eljárás (propensity score matching) alkalmazásával történt. A vizsgált kimenetek a következők voltak:

- foglalkoztatott-e a nyílt munkaerőpiacon a kiemelt projektből való kilépést követő 180. napon;
- elhelyezkedett-e legalább egy napra a nyílt munkaerőpiacon a kiemelt projektből való kilépést követő 365 napon belül;
- foglalkoztatásban töltött napok száma a kiemelt projektből való kilépést követő 365 napon belül.

Az eredmények alapján a képzés befejezését követő 180. napi foglalkoztatásra a nők esetében szignifikáns, 1-4 százalékpontos negatív hatások lettek becsülve, abszolút értékben a legnagyobb hatásokat (4 százalékpontos csökkenés) a 2019-ben belépők körében lehetett találni, míg a legenyhébb hatásokat (1 százalékpontos csökkenés) a 2020-ban és 2021-ben belépők esetében. A férfiaknál hasonló volumenű hatások lettek becsülve, bár az ő esetükben a 2020-as belépők között 1 százalékpontos pozitív, 2019-es belépők között pedig 1 százalékpontonál kisebb, nem szignifikáns pozitív hatás került kimutatásra. A férfiak körében a legerősebb (de még így sem túlzottan erős) hatások a 2017-es, illetve 2021-es belépőknél jelentkeztek: náluk 3-3 százalékponttal alacsonyabb volt a kilépés utáni 180. napon a foglalkoztatottság, mint a párosított kontroll csoportban. **Vagyis a képzés befejezését követő 180. napon a kiemelt projekt hatása enyhén negatív, így nem mondható ki, hogy egyértelműen javult a kiemelt projektben résztvevők munkaerőpiaci helyzete a részt nem vevőkhöz képest.**

Az egy éven belüli elhelyezkedést illetően a nők esetében statisztikai értelemben nem szignifikáns hatások születtek. A férfiak körében a legtöbb évben ugyanígy nem szignifikáns hatások lettek becsülve, kivéve a 2020-as évet, amikor 3 százalékpontos pozitív eredmény jött ki.

A kiemelt projektből való kilépést követő egy éven belül foglalkoztatásban töltött napok számára vonatkozóan szintén jórészt negatív eredmények jöttek ki, amik a legtöbbször szignifikánsak is voltak. A kiemelt projektben részt vevő nők átlagosan 3-13 nappal dolgoztak kevesebbet a nyílt munkaerőpiacon, mint a hasonló jellemzőkkel bíró kontrollcsoport tagjai; különösen a 2019-es évben belépőkre volt erős ez a hatás. A becsült eredmények minden évben szignifikánsak voltak. A férfiak körében ezek a negatív hatások valamivel gyengébbek voltak (kivéve a 2020-as és 2021-es belépőket): ők átlagosan 2-11 nappal dolgoztak kevesebbet a kilépést követő 1 évben, mint a kontroll csoport tagjai. A 2020-ban belépő férfiak esetében 3,5 napos pozitív (bár csak 10 százalékon szignifikáns) hatás lett becsülve, amit viszont ellensúlyoz, hogy a 2021-es belépőkre 11,37 napos negatív hatás volt kimutatható.

A becsült hatások értelmezéséhez érdemes megjegyezni, hogy mind a kezelt, mind pedig a kontroll csoport tagjai között nagyon alacsony volt azok aránya, akik esetében a kimenetek pozitív értéket vettek fel: a kezelték körében évtől és nemtől függően 1-5 százalék, a controlok körében is csak 3-5 százalék volt az, aki a 180. napon foglalkoztatásban volt, és az egy éven belüli elhelyezkedések aránya is hasonló volt. Emiatt a foglalkoztatásban töltött napok száma is nagyon alacsony volt mindkét csoportban. Ha azonban mindkét csoportban csak azokat vizsgáljuk, akik legalább egyszer elhelyezkedtek, akkor az látható, hogy a kiemelt projekt első két-három évében ugyan még mindig érvényes az, hogy a résztvevők átlagosan rövidebb ideig dolgoztak a kilépést követő egy évben, mint a kontroll csoport tagjai, a kiemelt projekt második felében – a nők esetében a 2020-as és 2021-es, a férfiak esetében pedig a 2019-es, 2020-as és 2021-es években – belépők közül azok, akiknek sikerült elhelyezkedni, átlagosan több napot dolgoztak, mint a kontroll csoport tagjai. Ez különösen a 2020-ban belépőkre jellemző: a sikeresen állást találó nők átlagosan két hónappal, és a férfiak is majdnem két hónappal (54,77 nappal) többet voltak foglalkoztatva a kezelt csoportban, mint a kontroll csoportban.

Fontos megjegyezni, hogy az igen alacsony elhelyezkedési arányok azt eredményezik, hogy a kezelt csoportban több évben is 100 fő alatti volt az elhelyezkedettek száma. **Az alacsony elemszámok miatt feltételezhető, hogy a becsült 1-4 százalékos negatív hatások – bár statisztikai értelemben véve szignifikánsak – nem teljesen megbízható becslések, valójában inkább hatástalanságról lehet szó.**

A hatásbecsléseket különböző dimenziók mentén megbontva, **néhány csoport esetében szignifikáns pozitív hatások lettek** becsülve a vizsgált kimenetekre:

- **a 2020-ban belépő, 15-34 éves férfiak;**
- **a 2020-ban belépő, középfokú végzettségű férfiak;**
- **a 2019-ben és 2020-ban belépő férfiak közül az OKJ-s képzésekben résztvevők;**
- **a 2021-ben belépő, Észak-Alföldön élő nők, a 2019-ben és 2020-ban belépő Dél-Alföldön élő férfiak, valamint a 2020-ban belépő Észak-Alföldön élő férfiak.**

Az átlagosnál nagyobb negatív hatások lettek becsülve viszont az alábbi szegmensekben:

- a középfokú végzettséggel rendelkező nők, különösen a 2019-es év előtti időszakban;
- 2016-2018 közötti években programba lépők közül az 55 évnél fiatalabb résztvevők;
- a legtöbb évben a Nyugat- és Közép-Dunántúl régiókban élő résztvevők.

3.2.4. **Diszkusszió**

Az eredmények értelmezéséhez a lehetséges hatásmechanizmust és a **nem megfigyelhető változók szerepét szükséges végiggondolni**. A nem megfigyelhető változók olyan tényezők, amelyekről nem rendelkezünk adattal, és egyszerre befolyásolhatják a kiemelt projektben történő részvételt (szelekció) és a munkaerőpiaci kilátásokat. Mivel nem lehet ezekre kontrollálni, a becslések eredménye torzított lehet. Ilyen tényezők lehetnek például az alábbiak:

- motiváció (mennyire szeretne valójában dolgozni az ügyfél a nyílt munkaerőpiacon);
- a munkavállalói készségek és képességek;
- egészségi állapot, beleértve a mentális egészséget és a függőségeket is;
- az egyéb, foglalkoztathatóságot befolyásoló tulajdonságok (önbizalom, talpraesettség, megjelenés) és élethelyzetek (családi helyzet);
- származás mint a munkáltatói diszkrimináció alapja;
- valamint a nem bejelentett munkavégzés.

Ahogy a szakirodalmi összefoglalóban is kifejtésre került, a legtöbb EU-s finanszírozású munkaerőpiaci program során valószínűleg a nem megfigyelhető változók mentén is a lefelőlés, a pozitív szelekció érvényesül. A kiemelt projektnél azonban nem feltétlenül ez a helyzet: itt egy eleve rosszabb munkaerőpiaci helyzetű célcsoportról, az alacsony iskolai végzettségű közfoglalkoztatottakról van szó, akiknek a munkatörténete is eleve sokkal töredezetebb, mint a közfoglalkoztatásban részt nem vevő álláskeresőké. Azon belül is kérdéses, hogy a kiemelt projektbe milyen jellemzőkkel bíró személyek kerülnek be nagyobb valószínűséggel. **Előfordulhat, hogy a kiemelt projektben részt vevők körében gyakoribb a nem bejelentett munkavégzés, és a kiemelt projektet követően azért nem látható növekedés (vagy látható csökkenés) a foglalkoztatottságukban, mert lehetséges, hogy egy jelentős részük feketén dolgozik.**

Másik lehetséges ok, hogy a kiemelt projekt képzéseiben nagyobb arányban vettek részt olyanok, akik kevésbé voltak motiváltak a nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedésre. E feltételezés mentén, míg a jobban motiváltak az őszi-téli és kora tavaszi időszak alatt inkább az álláskeresőbe fektették az energiáikat, addig a képzésekbe többségében olyanok jelentkeztek, akik kevésbé voltak motiváltak az álláskeresőre (vagy akár a közfoglalkoztatásban való részvételre), vagy éppen olyan élethelyzetben voltak, amikor átmenetileg nem akartak vagy nem tudtak volna elhelyezkedni (például egy betegség alatti lábadozás, egy kisgyermek nevelése vagy családtag gondozása, amelyekkel egy rövid képzés jobban összeegyeztethető időben, mint egy teljes munkaidős állás). Ez a hipotézis konzisztens egy, a munkagazdaságtani szakirodalomban gyakran hivatkozott jelenséggel, az Ashenfelter-horpadással: ennek lényege, hogy egy képzési programba éppen azok

lépnek be nagyobb valószínűséggel, akik átmenetileg rosszabb munkaerőpiaci helyzetben vannak. Ez ugyanakkor a hatásbecslés torzítottságához vezethet.

Felmerülhet az a szempont is, hogy a kiemelt projekt **képzései sok esetben nem elsősorban a nyílt munkaerőpiaci elhelyezkedés segítésére indultak, hanem a közfoglalkoztatók igényeire szabva.** Sokszor például kifejezetten olyan képzések indultak egy-egy településen, amelyek a településfenntartási feladatok szempontjából fontosak voltak, azonban kifejezetten hiány volt a képzett szakemberekből: ilyenek például a kertészi, település-karbantartói, intézménytakarítói, hulladékválogató és -feldolgozó, konyhai kisegítői stb. végzettségekre irányuló képzések, amelyek tipikusan olyan munkakörök, amelyekre az önkormányzatoknak szükségük van, és amelyek közfoglalkoztatás keretein belül is elláthatók. Vagyis a képzésben résztvevők egy jelentős részét nem az elsődleges munkaerőpiac, hanem éppen a közfoglalkoztatás szívtá fel. A másik hipotézis, hogy a közfoglalkoztatók éppen azokat a közfoglalkoztatottjaikat „küldték el” jellemzően a kiemelt projekt képzéseire (akár az általános, akár a szakmai képzésekre), akiknek a munkavégzése azért nem megfelelő, mert az alapvető készségeik hiányosak, alapképzettségük vagy szakmai tudásuk fejlesztésre szorulnak. **Vagyis a kiemelt projektben éppen a rosszabb készségekkel rendelkezők vettek nagyobb valószínűséggel részt, ami negatív szelekciót és lefelé torzított becsléseket eredményez.**

További lehetséges magyarázat lehet a kiemelt projekt látszólagos sikertelenségére a foglalkoztatási kimenetekre nézve, hogy a **kiemelt projekt képzései önmagukban nem voltak elegendők egy nagyobb hatás kifejtésére:** a kiemelt projekt jellemzően két-három hónapos képzései egyszerűen túl rövidek voltak ahhoz, hogy a résztvevők foglalkoztatottságát érdemben javítsák. Ezt a hipotézist alátámaszthatja, hogy egy korábbi, 2009-2017 közötti adatokra építő hatásvizsgálat csak a 180 napnál hosszabb, OKJ-s képzések esetében tudott kimutatni pozitív hatásokat a foglalkoztatottságra.

A fentiek mellett – ahogyan azt szinte az összes releváns hazai szakirodalom, értékelés is kiemelten hangsúlyozza – a közfoglalkoztatásban részt vevők és a leghátrányosabb helyzetű álláskeresőket esetében **fokozottan érvényes, hogy az elhelyezkedést hátráltató tényezők halmozódása miatt személyre szabott szolgáltatásokra van szükségük a munkaerőpiaci integrációhoz.** A kiemelt projekten belül a képzések mellett elérhető volt ugyan a mentorálás, annak intenzitása azonban lehetne hatékonyabb. A nemzetközi hatásvizsgálati szakirodalom is hangsúlyozza, hogy a szolgáltatásokkal kombinált képzések jellemzően jobb hatásfokot képesek elérni a foglalkoztathatóság javításában, különösen a hátrányos helyzetű álláskeresőket körében. Az is megfontolandó, hogy a képzést gyakorlati lehetőséggel, támogatott foglalkoztatással egészítsék ki. A bér- vagy bérköltség-támogatás révén így hosszabb gyakorlati idővel tudják kombinálni a résztvevők a képzésüket, ami jelentősen javíthatja a foglalkoztathatóságukat.

3.2.5. Javaslatok

A kutatás eredményeire alapozva az alábbi javaslatok kerültek kidolgozásra

a) A célzás javítását szolgáló javaslatok:

- Az alacsony iskolai végzettség (legfeljebb 8 általános osztályt végzettek) jó megközelítője a hátrányos munkaerőpiaci helyzetnek: a legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők foglalkoztatottsági mutatói töredéke a magasabban képzettekének, és jóval nagyobb valószínűséggel válnak tartós munkanélkülivé is. Több korábbi kutatás is megállapította, hogy a legalacsonyabban képzettek – részben a foglalkoztatási osztályok leföldözési gyakorlata, részben egyéb okok miatt – rendszerint kimaradnak a legtöbb munkaerőpiaci programból, még akkor is, ha az elvben a hátrányos helyzetű álláskeresőket célozza. Emiatt **üdvözlendő, hogy a kiemelt projekt kifejezetten a legalacsonyabban képzetteket célozta meg.** Ennek köszönhetően a leföldözés mértéke ebben a programban feltehetően nem volt akkora, mint más hasonló programokban. **Javasolt, hogy a jövőben is induljanak olyan, képzéseket (is) tartalmazó munkaerőpiaci programok, amelyek**

deklaráltan a legfeljebb 8 általános végzettségű, szakképzettséggel nem rendelkező álláskeresőket célozzák.

- A kiemelt projektben valamivel nagyobb arányban vettek részt nagyobb településeken (városokban, vármegyei jogú városokban) élő célcsoporttagok, mint a községekben élők. Ennek oka feltehetőleg az volt, hogy a képzések is inkább városokban indultak. **Javasolt, hogy a legkisebb településeken élők nagyobb arányú bevonásának segítése érdekében ösztönözzék az ingázást a képzési helyszínekre**, a képzés időpontjait pedig annak megfelelően igazítsák, hogy a távolabb lévő kisebb településekről is be tudjanak érni. Tekintve, hogy a kiemelt projektben elérhető helyközi utazási támogatást az adatok szerint csak kevesen vették igénybe (ez nem csak a kiemelt projektben, hanem a legtöbb munkaerőpiaci program esetében elmondható), a munkaerőpiaci programok tervezésekor érdemes lehet külön odafigyelni a kistelepüléseken élők igényeire, az ingázást megnehezítő problémákra is.

b) A kiemelt projekt hatásosságának növelését célzó javaslatok:

- Tekintve, hogy a kiemelt projekt célcsoportja a jellemzően több munkaerőpiaci hátránnyal rendelkező közfoglalkoztatottak, nagyon fontos lenne, hogy a képzések mellé személyre szabott szolgáltatások is társuljanak. A kiemelt projekten belül a képzések mellett elérhető volt ugyan a mentorálás, ennek intenzitása azonban alacsony volt: az adatok szerint a résztvevők egy jelentős része csupán egyetlen alkalommal találkozott a mentorával. Az egyéni és csoportos tanácsadások, valamint az egyéb szolgáltatások igénybevétele a kiemelt projekt ideje alatt alacsony volt. **Javasoljuk, hogy a jövőben induló, hasonló képzési programok része legyen a különböző szolgáltatások nyújtása is** a mentorálás mellett (egyéni és csoportos tanácsadások), akár kiszervezve külső szolgáltatásnyújtó (civil) szervezeteknek is. Ezekhez a tanácsadási szolgáltatásokhoz lehetőleg minden résztvevő férjen hozzá, és a mentorálás mellett legyen elérhető a több alkalmas, személyre szabott egyéni tanácsadás és a különböző csoportos foglalkozásokon való részvétel is. Ehhez érdemes lehet előzetesen a helyi szolgáltatásnyújtási kapacitásokat felmérni minden járásban, és ahol szükséges, többletforrásokat bevonni új tanácsadók alkalmazására vagy a külső szolgáltatóknak történő kiszervezésre.
- Lehetséges, hogy a kiemelt projekt képzései túl rövidek voltak ahhoz, hogy érdemi hatást tudjanak kifejteni. **Ezért javasolt, hogy a jövőbeni hasonló programokon belül – a rövidebbek mellett – a hosszabb (3-6 hónapos és 6 hónapnál hosszabb) képzéseket ösztönözzék.** A hosszabb képzéseknél várhatóan nagyobb a lemorzsolódás mértéke is, ezért **fontos a motiváció folyamatos fenntartása**, részben anyagi ösztönzés (bérpótló juttatás), részben pedig az intenzív és támogató mentorálás révén. A hosszabb képzések hátrányai lehetnek ugyanakkor, hogy jobban szűrik a résztvevőket, vagyis nagyobb lehet a lefőződés, a pozitív szelekció mértéke. Ezért fontos, hogy a hosszabb mellett a rövidebb, 1-3 hónapos képzések is megmaradjanak, viszont **szükséges lenne kidolgozni a képzések egymásra épülését** és ösztönözni kell, hogy **a résztvevők több rövidebb, akár 3-5 ilyen egymásra épülő képzésben is részt vegyenek**: például egy általános iskola befejezését célzó felzárkóztató képzést követően több, személyre szabottan összeválogatott kompetenciafejlesztő képzés elvégzése, majd ezt követően egy vagy több szakmai jellegű képzésbe való bevonás, mindez akár több év alatt, a képzések között nem túl hosszú szünetekkel, és a képzések között is fenntartott folyamatos mentorálással.
- Amennyiben a kiemelt projekt elsődleges célja valóban a közfoglalkoztatottak nyílt munkaerőpiaci visszavezetése és tartós (re)integrációja, **a kiemelt projekt képzés kínálatát érdemes a helyi munkaerőpiac igényeire szabva összeállítani.** A hiányszakmákat a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat felé bejelentett munkaerőigények figyelembevétele mellett a környékbeli munkáltatók körében végzett, kiterjedt kérdőíves felméréssel lehet érdemes felmérni.

c) Az adatok megbízhatóságának növelését, az adatminőség potenciális javítását szolgáló javaslatok:

- A későbbi elemzések, hatásvizsgálatok megkönnyítése és minőségének növelése érdekében **javasolt**, hogy a képzési programok esetében a sikeres vizsgát követően **automatikusan és azonnal legyen rögzítve az új szakképzettség az IR megfelelő moduljában is**. Javasolt, hogy a kiemelt projekt dokumentációja során ne csak a tanfolyam neve, hanem a képzés elvégzésekor megszereshető szakképzettség(ek) kódja(i) is legyen(ek) rögzítve az adatokban, így könnyebben összevethető és nyomon követhető lesz a későbbiekben a szakképzettség változása.
- Amennyiben a jövőben indulnak hasonló jellegű programok, megfontolandó lenne, hogy a képzésekben résztvevőkkel a képzés elején és végén is **felvegyenek egy kérdőívet, amely alkalmas a különböző kompetenciák szintjének felmérésére**. Még hasznosabb lenne, ha ez az adat a potenciális kontrollcsoport tagjaira nézve is elérhető lenne. (Egy lehetséges megoldás lehet erre, ha a közfoglalkoztatottakkal minden évben felvennének egy kompetenciákat mérő tesztet.)
- Bizonyos változók mentén (például a lemorzsolódás vagy a szolgáltatásokban való részvétel) jelentős eltérések adódtak a jelen hatásvizsgálathoz felhasznált, egyéni szintű IR adatok és az összesített, a hivatalos statisztikák alapjául szolgáló adatok között. Ezen eltérések oka nagyobb fokú utánajárást igényelne. Valószínűsíthető azonban, hogy az eltérések főként abból adódnak, hogy az IR-ben több helyre (modulba) is be lehet vinni bizonyos adatokat, és az erre vonatkozó gyakorlat járásenként, akár ügyintézőnként, esetleg időszakonként is eltérhet. A különböző helyekről lehívott adatok így sokszor egymással nem konzisztensek, ellentmondásosak. **Javasolt az IR rendszerének és az adatszolgáltatások módszertanának felülvizsgálata**, illetve annak részletes felderítése, hogy hogyan rögzítenek adatokat és hogyan használják a rendszert.