

Munkahelymegőrző válságprogramok bevezetése, eredményessége és hatásértékelése

HÁRS ÁGNES – SIMON DÁVID

Magyarországon a válság hatása 2008 derekától éreztette hatását, az őszi hónapokban gyorsuló ütemben csökkent a foglalkoztatás, szaporodtak az elbocsátások és gyorsan növekedett a munkanélküliség. A munkaügyi kormányzat munkahelymegőrző intézkedések bevezetésével remélte a válság kezelését megoldani. A kormányzati elképzelések és a gazdasági várakozások gyors és intenzív, egy hullámban lefutó rövid válságidőszakra, „tűzoltásra” készültek fel, a munkahelymegőrző intézkedések logikája is ezt szolgálta. A gazdaságpolitikusok, az előrejelzések ezt látszottak támogatni. Több szempont szólt a bevezetett intézkedések mellett, mindenekelőtt a gyorsaság, azt remélve, hogy a rövid időszak alatt az intézkedések képesek lesznek átsegíteni a munkaerőpiacot a válság legnehezebb időszakán. A szakpolitikai megfontolások érvrendszerében a gyorsaság, a rövid távú előnyök voltak a meghatározók, ez a közgazdasági, vállalatgazdasági racionalitással is egyezően a vállalatok munkahelyeinek rövid távú megőrzése mellett szól. Két fontos kérdés volt a válságintézkedések megfogalmazásakor: milyen forrásból és milyen támogatási formában valósuljon meg a munkahelyek megőrzése. A cikk a 2009–2010-ben indított munkahelymegőrző válságprogramok hatását vizsgálja, utólag elemezve a programok indításakor megfogalmazott várakozásokat, a támogatási szelekció hatását és sikerességét.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: J08, J18, J58 , L00, H20.

* A kutatás az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány „A foglalkoztatottság megőrzésének támogatására a gazdasági visszaesés következtében átmenetileg nehéz helyzetbe jutott munkáltatóknál” című OFA-program és a „Munkahelyek megőrzéséért” című központi munkaerő-piaci program hatásvizsgálata című pályázat támogatásával készült.

Hárs Ágnes, KOPINT-TÁRKI. E-mail cím: agnes.hars@kopint-tarki.hu
Simon Dávid, ELTE TÁTK. E-mail cím: simdav@caesar.elte.hu

A munkahelymegőrző programok bevezetésének makrokörnyezete

A 2008-ban nemzetközi pénzpiaci válságként elindult folyamatok hamar átterjedtek a reálgazdaságra, ennek következtében 2009-ben világméretű recesszió bontakozott ki. Ez utóbbi következményei nagyon hamar érezhetővé váltak a munkaerőpiacokon is. A válság hatásaira reagálva az egyes országok kormányai különböző gazdaságélénkítő, bankmentő és munkaerő-piaci válságintézkedésekhez folyamodtak. Ebben a helyzetben a korábbi magyar fiskális politika következtében a kétezres évtized lényegében erősen *prociklikus* politikájának eredményeképpen végül 2008–2009-ben a kormány a hiányt akkor volt kénytelen tovább csökkenteni és radikális megszorító intézkedéseket alkalmazni, amikor a gazdaság is zsugorodott, ezért a gazdaság ösztönzésére lett volna szükség. A válság által érintett országok többségétől eltérően a magyar gazdaságpolitikát a válság idején is a fiskális kiigazítás és az IMF-megállapodások betartásának követelménye határozta meg. Ennek következtében a gazdaságpolitika mozgásterére rendkívül szűk volt: az IMF-megállapodás által kijelölt intézkedések lényegében a fiskális politika minden területét lefedték (Palócz et al., 2010).

A gazdasági mozgástérrel együtt szűkült a hazai foglalkoztatáspolitikai támogatásokra fordítható eszközök mozgásterére is. Amikor a foglalkoztatás drámai visszaesésének a megelőzésére és a hatások tompítására válságkezelő intézkedéseket kezdeményezett a kormányzat, a válságintézkedések nem jártak egyértelmű forrásbővüléssel, ami elsősorban az adósságválság eredményeként bekövetkező költségvetési megszorításoknak volt köszönhető.

A munkaerő-piaci források összességében csökkentek, a foglalkoztatáspolitikai eszközöket finanszírozó Munkaerő-piaci Alapban a korábbi időszak alacsonyabb munkanélküliségével felhalmozódó szufficitet folyamatosan a költségvetésbe csoportosították át, azt nem lehetett az aktív munkaerő-piaci programok céljaira fordítani. A korábbi aktív foglalkoztatási eszközök szerepe a válságot megelőző időszakra visszaszorult (Galasi–Nagy, 2012, Fazekas–Scharle, 2012 – online adatai, 7.1 táblázat¹). Ezzel párhuzamosan csökkent az ellátórendszerben dolgozók létszáma, azaz a munkanélküli-ellátás szolgáltatásainak kapacitása, illetve minősége is (Köllő, 2010a). A válság nem eredményezett ebben változást, nemzetközi összehasonlításban más országokhoz képest is szerény és változatlan maradt a munkaerő-piaci szervezetre fordított költségek aránya a GDP-ből (OECD összehasonlító statisztikák

¹ Lásd: http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012hut07_01

alapján). 2009-ben a válságkezelés forrásainak központosítása és a válságot közvetlenül megelőzően elindított nagy léptékű „Út a munkához” közmunkaprogramra való pénzátcsoportosítás brutális elvonást okozott a munkaügyi központok költségvetésében (Frey, 2009, Simkó, 2010).

A munkaerő-piaci helyzet és a válságprogramok indítása

Mindez behatárolta a munkaügyi kormányzat mozgásterét olyan helyzetben, amikor a munkanélküliség váratlan gyorsasággal növekedett és a várható következmények csökkentésére gyors szakpolitikai választ kellett adni. A válságkezelő intézkedések sorában a munkahelymegtartás bizonyult a legfontosabb támogatási formának, amelyet a részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségének bővítése egészített ki. Nemzetközi példák azt mutatják, hogy a válságkezelés kialakult magyar sajátossága, amely a munkahelyek megőrzésére koncentrált, nemzetközi összehasonlításban az egyik lehetséges – és nem szükségképpen a leghatékonyabb eszköz (Elek–Scharle, 2010, Köllő, 2010a, 2010b, Frey, 2009, Simkó, 2010, Semjén–Tóth, 2010).

A munkahelymegőrző támogatások értékelése a cikkünk alapját jelentő kutatás fő célja volt.² A támogatások egy része a Munkaerő-piaci Alap terhére, a munkaügyi kormányzathoz tartozó szervezet bonyolításában indult, részben az Országos Foglalkoztatási Alapítvány (OFA), részben az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) keretében.³ A támogatások egy fontos része európai uniós forrásokból, a Strukturális Alap terhére, a TÁMOP 2.3.3. program keretében és az NFÜ bonyolításában és finanszírozásában folyt. Az eltérő rendszerek több fontos ponton összekapcsolódtak, és összességében együtt jelentették a hazai munkaerő-piaci válságintézkedések összességét. A vizsgálat során a programok együttes értékelését végezzük tehát el, a következőkben a három bonyolító szervezet keretében indított programokat vizsgáljuk.

² A kutatás az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány „A foglalkoztatottság megőrzésének támogatására a gazdasági visszaesés következtében átmenetileg nehéz helyzetbe jutott munkáltatóknál” című OFA-program és a „Munkahelyek megőrzéséért” című központi munkaerő-piaci program hatásvizsgálata című pályázat támogatásával készült.

³ A szervezetek megnevezése, intézményi struktúrája azóta részben megváltozott, részben átalakult. A kutatás során az egyértelműség kedvéért a támogatás időszakában érvényes megnevezéseket használjuk.

A támogatások forrásai és a pályázatok

A romló gazdasági környezet és költségvetési megszorítások közepette a válság okozta gyorsan növekvő munkanélküliség ellensúlyozására indított munkahelymegőrző programok támogatásának a finanszírozása nem tartozott a gazdaságpolitika preferált céljai közé. A munkanélküliség 2008 derekától érezhetően, 2008 utolsó negyedévében rohamosan növekedett. A támogatások megfogalmazására, elindítására a forrásszegény környezetben gyors döntésre kényszerült a munkaügyi kormányzat. Több lépésben és több forrásból, időben egymást követően sikerült előteremteni a támogatások forrását. A támogatási kereteket a 1. táblázatban tekintjük át. Az OFA rendelkezésére biztosított a kormányzat 2008 végén a Munkaerő-piaci Alap maradványából közel 6 milliárd forintot, majd márciusban még közel 1 milliárd forintot. Az időközben folyósított ÁFSZ-források kimerülésével még kisebb maradványösszegekkel egészítette ki a kormányzat az OFA forrásait, ismétlődő forrásátcsoportosítás, adományok révén, valamint a korábbi pályázatokból származó maradványértékek is a pályázás céljára fordítottak. Lényegében hasonló módon az ÁFSZ forrásainak éves költségvetéséből 8 milliárd forintot biztosítottak a központi munkaerő-piaci programra, a támogatást később 10 milliárd forint keretösszegre megemelték. A későbbi kifizetések ez az összeg állt rendelkezésre.⁴

Végül lassan formálódott és megkésve indult a Strukturális Alapok terhére kiírt támogatások három konstrukciója akkor, amikor a válság munkapiaci hatása 2009 második felére fokozatosan csitulni kezdett. Összesen 32 milliárd forintot irányzott elő az állam az akciótervekben, támogatási döntés azonban jóval szerényebb nagyságrendre, 16,5 milliárd forintra született.

A három pályázatra így összesen 36 milliárd forint támogatási keret állt rendelkezésre. Nyers becslést végezve arról, hogy ez mekkora összeg és más finanszírozási, támogatási forrásokhoz képest milyen nagyságrendet jelent, a GDP arányában durván 0,1 százalékos arányt becsülhetünk, ez két évre elosztva 0,05 százalékot jelent. Összehasonlítva az értéket az aktív eszközökre stabilan kifizetett ráfordítások GDP-arányos nagyságrendjével – ez a GDP 0,5 százaléka volt –, összességében a három támogatási program nagyjából az aktív eszközök 1/10-ét jelentette a válság időszakában, 2009–2010-ben.

⁴ A pályázatok kifizetéseinek esetleges maradványösszege azonban már nem állt a támogatáshoz rendelkezésre, ezek az összegek az ÁFSZ költségvetésébe kerültek, így a támogatás elkülönített kerete várhatóan csökkent.

A válságprogramokra rendelkezésre álló támogatási keretösszegek bonyolító szervezetek szerint

	OFA	ÁFSZ	TÁMOP
2009. január–március	5,9 milliárd forint– 0,9 milliárd forint		
2009. február–2009. szeptember		8,0 milliárd forint, megemelve: 10,0 milliárd forintra	
2009. május 28.–2009. szeptember 30.			32 milliárd forint tervezett (akciótervekben), támogatási döntés: 16,5 milliárd forint
2009. október, majd 2009. december 15.	1,5 milliárd forint + kb. 1,0 milliárd forint forrásátcsoportosítás		
Összesen	9,5 milliárd forint	10,0 milliárd forint	16,5 milliárd forint

Forrás: OFA: ÁSZ [2010], ÁFSZ: *Simkó* [2010], TÁMOP: NFÜ EMIR.

A kutatás módszere, adatforrása

A munkahelymegőrző támogatások értékelése a kutatás fő célja. Részletesen vizsgáltuk a támogatások bevezetésének, bonyolításának intézményi hátterét, a pályázás folyamatát. Dokumentum-másodelemzéseket, korábbi leíró tanulmányokat (*Simkó*, 2010, *Frey*, 2009, 2011, *Bálint* et al, 2010, *Köllő*, 2010a stb.), pályázati dokumentumokat, kutatásunk során a döntéshozókkal folytatott retrospektív szakpolitikai interjúkat használtunk a támogatások keretének és menetének leírásához.

A kutatás fő célja a támogatások hatásbecslése volt.⁵ A munkahelymegőrző támogatások hatásbecslésére a kutatás során alapvetően két megközelítést alkalmaztunk, a környezeti tényezők hatásának kiküszöbölésén alapuló egyszerű regressziós modellt – amely a különbségek különbsége modell (*Card és Krueger*, 1994) további tényezőkkel kontrollált változatának feleltethető meg –, illetve a párosítás elvén

⁵ A kutatás keretében továbbá egy survey vizsgálat keretében elemeztük a támogatások hatását a kedvezményezett dolgozókra, az eredményeket későbbi cikkben összegezzük.

alapuló modellt, amelynek lényege, hogy megfelelő kiválasztási eljárással úgynevezett tényellentétes állapotot szimulálunk. Ez azt jelenti, hogy a pályázati támogatást kvázi kísérletként fogjuk fel, feltételezve azonban, hogy a kiválasztás nem teljesen véletlenszerűen, hanem bizonyos tényezők alapján történt. A modell célja, hogy a vizsgált hatással érintett – jelen esetben a pályázatokban részt vevő cégek – csoporthoz (másképpen nevezve a kísérleti csoporthoz) fontos szempontok szerint hasonló csoportot hozzunk létre (ez a csoport lesz a tényellentétes vagy kontrollcsoport). Hasonló tulajdonságú kontrollcsoport létrehozásának több lehetséges módja közül ma a leginkább elfogadottnak az úgynevezett propensity score matching (továbbiakban PSM) módszer számít, a továbbiakban ezt alkalmazzuk.⁶

A pályázó cégek kutatáshoz átadott egyedi adatait rendeztük vállalatonként adatbázisba, ezt használtuk a leíró statisztika során és a becslési eljárásokban. Az adatbázis kialakításakor a pályázatokat bonyolító szervezetek, az OFA, az ÁFSZ és a TÁMOP adták át pályázati nyilvántartásaik adatait a kutatás céljára.⁷

A pályázati adatok mellett a vállalatok gazdasági, cégdemográfiai, működéssel kapcsolatos adatait a KSH TÁRSA (társasági adózási) adatbázisából kaptuk. A kistérségi adatokhoz a regionális adatokat a TeIR Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer adataiból nyertünk.⁸

A válságprogramok – leíró statisztikák

A támogatások egy része a Munkaerő-piaci Alap terhére a munkaügyi kormányzathoz tartozó szervezetek – részben az Országos Foglalkoztatási Alapítvány (OFA),

⁶ A módszer alapja a Rosenbaum–Rubin-tétel, amely szerint elegendő, ha a kontrollcsoport és a kísérleti csoport az el nem hanyagolható tényezők alapján meghatározott kiválasztási valószínűségeik szerint azonos eloszlásúak (*Rosenbaum–Rubin, 1984*).

⁷ Az egyes szervezetek eljárásrendje nagyon eltérő, az adatok nyilvántartása, alakja különböző formában volt elérhető. Az OFA-adatok részben digitalizáltak, az ÁFSZ-adatok Excel-táblázatban vezetett formában érhetőek el, a TÁMOP-adatokat az EMIR-rendszerből kaptuk meg hosszas egyeztetés és várakozás után. A pályázatok nyilvántartásában a sikertelen pályázókra vonatkozó adatok pályázatonként eltérők voltak, a sikeres pályázókra vonatkozó adatok tartalma a formai eltérések ellenére hasonló volt, ezért a pályázatokat igyekeztünk harmonizált formában összerendezni. A kutatás pillanatában egyik pályázat sem volt teljesen lezárva, az adatátadás pillanatát „kvázi véglegesnek” tekintettük, ez az összehasonlító elemzéshez és a hatásértékelés elvégzéséhez megfelelő volt. Az adatbázisok összesítése és homogenizálása esetenként – a szűrő változók definiálása miatt – kisebb számszerű eltérést jelez a vizsgált adatbázisaink egyedi adataihoz képest az elemzés nagyságrendjében, az értékelésben ez nem okoz eltérést.

⁸ Ezek eredeti forrása: KSH területi statisztikák, NFSZ-adatok, illetve a NAV adatai.

részben az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) – bonyolításában indult.⁹ Emellett európai uniós forrásokból a Strukturális Alap terhére indult a TÁMOP 2.3.3. konstrukció az NFÜ bonyolításában és finanszírozásában.

A pályázatok sok fontos ponton összekapcsolódnak, tartalmukban is hasonló támogatásokat nyújtottak, a döntéshozatal sem volt független az egyes programok esetében, és összességében együtt jelentették a hazai munkapiaci válságintézkedések kínálatát, lehetőségét. A vizsgálat során ezért a programokat együttesen vizsgáltuk és értékeltük. A három bonyolító szervezet által indított programok természetesen sok ponton eltérőek voltak, az egyes programok sajátosságainak a vizsgálata nem hagyható figyelmen kívül, a programokat a kutatás egészében azonban nem önmagukban, hanem együttesen és egymáshoz hasonlítva vizsgáljuk. A programok leírását, az intézményi sajátosságokat az egyedi pályázati adatok alapján összerendezett adatbázis adatai szerint számszerűsítettük. Mindenekelőtt a támogatások nagyságát, arányát, szerkezetét, időbeni alakulását, majd a pályázatok fontosabb teljesítménymutatóit vizsgáljuk ebben a fejezetben.

A pályázatok főbb sajátosságai, sikeres és sikertelen pályázatok aránya

A pályázatok sajátosságait leíró statisztikákat a pályázatok egyéni adatai alapján kialakított adatbázison végzett számításokon mutatjuk be, a három különböző szervezet által bonyolított program azonos célja és hasonlóságai alapján együttesen. Mindenekelőtt az egyes bonyolító szervezetek szerepét, valamint a szervezetek szerinti pályázatok számát és az indított programokat mutatjuk be.

A pályázati adatok alapján összeállított adatbázis szerint a három pályázatban összesen 5543 vállalat volt érintve.¹⁰ Ez a szám elmarad az egyes pályázatok adatai alapján összesített pályázatok számától, jelentős volt ugyanis a pályázatokban a halmozódás, egy vagy több pályázatban többször is pályázhattak – és pályáztak is – a vállalatok. A halmozódás egy része a programokon, bonyolítókon belüli többszöri sikertelen vagy sikeres pályázást jelentett, esetleg korábbi sikertelen pályázást

⁹ A szervezetek megnevezése, intézményi struktúrája azóta megváltozott, illetve átalakult. A kutatás során az egyértelműség kedvéért a támogatás időszakában érvényes megnevezéseket használjuk.

¹⁰ Előzetesen hangsúlyoznunk kell, hogy a pályázatok halmozódásának következkben bemutatandó részletei alapján az adatbázisok egységesítése és a pályázások vizsgálata során a pályázatok összevonására volt szükség, ezek azonban szigorúan az eredeti pályázati adatok alapján történtek. A bemutatott adatok azonban nem egyeznek – és nem is egyezhetnek ezért – az egyes pályázatok alapján számított statisztikákkal.

követett sikeres, esetenként ugyanabban a pályázatban, későbbi időpontban, illetve ugyanannak a pályázati bonyolító szervezetnek későbbi újabb programjában többször is felbukkantak vállalatok. Az egy pályázatot szervezetnél többszörösen felbukkanó pályázatokat ezért virtuálisan egy pályázatként kezeltük. Ilyen halmozódás minden pályázat esetében megfigyelhető volt.¹¹ A pályázók közül többen több pályázati programban is megpróbálkoztak, 660 pályázó vállalatot azonosíthattunk, amelyek többféle programban is megpróbálkoztak támogatást elnyerni.

Az így azonosított összesen 5543 pályázó vállalattól 6203 pályázat érkezett a három program valamelyikére. Az OFA-program keretében a pályázók 40 százaléka, az ÁFSZ-programok keretében a pályázók 53,5 százaléka, míg végül a TÁMOP-program keretében a pályázók 18,5 százaléka¹² adott be pályázatot, ez a halmozódásokkal a pályázók 112 százaléka volt. (Lásd a 2. táblázatot.)

2. táblázat

A pályázó vállalatok száma a támogatási programok szerint

(Darab)

	Pályázó vállalat (db)	Részarány (%)
OFA	2211	39,9
ÁFSZ	2966	53,5
TÁMOP	1026	18,5
Együtt	6203	111,9
Pályázó vállalat	5543	

Forrás: Pályázati összevont adatbázis alapján.

A különböző programokra beadott pályázatok jelentős aránya nem bizonyult sikeresnek. Az előbbieken bemutatott összerendezett adatbázisból származó adatok alapján az ÁFSZ központi támogatási programra beadott pályázatok 70 százaléka, az OFA-programokra beadott pályázatok több mint 60 százaléka, és a szűrőprogra-

¹¹ A többszöri pályázásnak sokféle oka lehetett, leggyakrabban a korábbi pályázat korrekciójával újabb „nekifutást”, vagy sikeres pályázat esetén a pályázat meghosszabbítását szolgálta lényegében az azonos programban ismétlődő pályázat.

¹² A pályázatok aránya kicsit megtévesztő, az NFÜ előzetes szűréssel (programozott adatlapokon) fogadta be a pályázatokat, az átadott adatbázis csak ezeket a pályázatokat tartalmazta. A beadott és a szűrőprogramon elbukott pályázatok számát nem ismerjük.

mot követően is a TÁMOP 2.3.3. programokra érkezett pályázatoknak is egynegyede volt sikertelen.¹³ (Lásd a 3. táblázatot.)

3. táblázat

A pályázó vállalatok sikeres pályázatainak aránya programok szerint

(Darab)

	Pályázók száma			Megoszlás, %		
	ÁFSZ	OFA	TÁMOP	ÁFSZ	OFA	TÁMOP
Sikertelen pályázók	2092	1363	263	70,5	61,6	25,6
Sikeresen pályázók	874	851	763	29,5	38,4	74,4
Összes pályázó	2966	2214	1026	100,0	100,0	100,0

Forrás: Pályázati összevont adatbázis alapján.

A pályázatok előrehaladása során a sikeres pályázók jelentős része azzal szembeült, hogy a támogatás feltételeinek teljesítése máshogy alakul, mint ahogy a pályázáskor azt remélte. A teljesítés, mindenekelőtt a fenntartási időszakban megőrzendő statisztikai létszám tényleges megtartása a válság időszakában a támogatási idő kétszeres időtartamára szigorú feltétele volt a pályázatoknak, ez szigorúbb elvárásnak bizonyult, mint ahogy azt a pályázók előzetesen várták. Sok esetben talán nem is foglalkoztak a pályázáskor hosszabb távú kötelezettségeikkel, és ezért a pályázat előrehaladásában nehézségekkel szembesültek. A pályázató szervezetek eltérően jártak el ebben az esetben, a pályázatok módosításakor változtathatták a támogatás időtartamát, vagy a támogatás teljes összegét részlegesen fizették ki, így a kifizetések az eredeti szerződésben vállaltakhoz képest csökkentek.

A támogatási költségek csökkentett nagyságát vizsgálhattuk összevont adatbázisunk alapján, ez közvetetten jelzi, hogy a tényleges támogatási szerződések teljesítése komoly gondokat jelenthetett a pályázók számára. Becsléssel éltünk, akkor tekintettük sikeresnek a pályázatokat, ha a kifizetések az eredeti szerződés 95 százalékánál nem voltak alacsonyabbak.¹⁴ Az arányok a támogatások nagyon jelentős

¹³ Az így kapott arányok nem tartalmazzák az egy pályázatóhoz ugyanazon pályázótól beadott több pályázat között a sikerteleneket, ha végül sikeres pályázata is volt, illetve a sikertelen pályázatok halmozott számát az előzőekben jelzett összevonások miatt.

¹⁴ Az elhatárolás szakértői becslésen alapult, ezzel kiszűrtük a lezárás előtt álló pályázók utolsó kifizetéseinek rendezése vagy egyéb eljárásrendből adódó hiányokat az egyébként rendben teljesítő pályázók esetében.

részében az eredeti elvárásokhoz és a pályázatban vállalt feltételekhez képest részleges teljesítést tükröznek.

Az ÁFSZ keretében a munkahelyek megőrzésére indított központi munkaerőpiaci program pályázatainak több mint egynegyede (29 százalék) valamilyen mértékben, legalább 5 százalékkal csökkentett költségvetéssel zárult. Az OFA-pályázatok 21 százaléka esetében csökkent az említett arányban a kifizetés, de a szerződésmódosítás az OFA esetében inkább a támogatás idejének a változásával, és nem kifizetéscsökkentéssel járt. Az előzetesen gondosan szűrt TÁMOP 2.3.3. program keretében indított pályázatok esetében volt a legkedvezőtlenebb az arány, a pályázatok több mint fele (53 százalék) esetében kellett módosítani a támogatási szerződés kifizetéseit. A pályázás menetének érdekes és tanulságos összegzését látjuk azt vizsgálva, hogy az összesen a támogatásokban részt vevő 5543 vállalat támogatásait milyen kombinációkban és milyen sikerességgel adta be az egyes támogató szervezetekhez. A pályázatok kiírásában a szabályok nem korlátozták az OFA, illetve az ÁFSZ pályázóit az ismételt pályázásban, de egy időben csak egy pályázatban lehetett a pályázó kedvezményezett. A válságprogramokban a támogatási idő 3–12 hónap lehetett, a fenntartási időszak ugyanannyi, így összesen 6–24 hónapot ölelt fel egy támogatás teljes ideje valamilyen programban. Egy sikeres rövidebb támogatási program lefutása és a fenntartási időszak lezárása után tehát ismétlődően is pályázhattak az érintettek újabb támogatásra.¹⁵

A különböző szervezeteknél sikeresen vagy sikertelenül pályázó vállalatok az összes pályázók nagyobb felét jelentették, és sokan több vagy akár minden pályázatban is próbálkoztak. Legtöbb sikertelen pályázó csak egy pályázati programmal, az ÁFSZ, az OFA vagy a TÁMOP 2.3.3 programjaival próbálkozott, és számos vállalat kísérletezett a Munkaerő-piaci Alap mindkét pályázatában sikertelenül. A TÁMOP 2.3.3. pályázatra sikertelenül pályázók nagy része úgy pályázott, hogy nem volt korábban sikertelen egyéb pályázata, nem ugyanazok a vállalatok próbálkoztak tehát a TÁMOP pályázataival. Az eredmény azt is jelezheti, és ez elég valószínű magyarázat, hogy a TÁMOP-pályázatok szűrőjén a korábban sikertelen vállalatok, ha pályáztak is, nem jutottak keresztül.

Az egyébként sikeres pályázatok nagyobb része nem pályázott más programokban, de minden pályázatban színes az összkép, a korábbi pályázatok minden-

¹⁵ Az előzőek alapján az ugyanazon pályázatonál ismételten sikeresen pályázók pályázatait összesítettük, azok egy pályázatként jelennek meg elemzésünkben s a hatásértékelés során is. Ez már csak azért is helyes eljárás, mert a támogatási adatlapok értékelését vizsgálva gyakran szerepel érvként, hogy a korábbi támogatási idővel az érintett nem merítette ki a támogatás lehetséges időszakát.

féle kombinációival próbálkozó vállalatokat is találunk. Összességében azonban azt mondhatjuk, hogy a pályázók többsége egy pályáztató szervezet programjaira pályázott akár többször is. Ez a pályázatok bizonyos szelekciójára utal a pályázók között.

A támogatások nagysága, érintettek, költségek, teljesítménymutatók

Az elemzésben itt eltekintünk a kutatás során vizsgált vállalatdemográfiai, szerkezeti adatok bemutatásától, bár ezek a megoszlások a válságmegőrző pályázatok fontos sajátosságait írják le. A támogatások végső célja azonban a megfelelően célzott és elért, s valójában a megőrzendő dolgozók támogatása, munkahelyen megtartása volt.

A támogatások változó időre szóltak, a támogatási szerződésben vállalt időszakban a munkahelyen megtartottak támogatása és minél több dolgozó munkahelyen megőrzése volt a válságprogramok végső célja. A munkahelymegőrző támogatások minden formájában a szerződések 3–9 hónapos időszakra szóló támogatást nyújtottak a pályázók munkanélküliségtől veszélyeztetett dolgozói számára, akik munkanélküliségként történő regisztrálásától így elállhatott a pályázó, a támogatás feltétele pedig a támogatás időtartamának kétszereséig a vállalati statisztikai létszám megőrzése volt. A támogatás nagyságrendjét tehát valójában a támogatott dolgozók száma határozta meg, és a folyósítás 3–9 hónapra szólt, a tényleges létszámmegőrzés azonban a támogatott dolgozók mellett a pályázó vállalat teljes statisztikai létszámára vonatkozott, éspedig kétszeres időre, tehát 6–18 hónapra. A támogatásokat a nehezen vállalható feltételek mellett a vállalatok változó időszakra kérték, s a pályáztatás elbírálásakor gyakran a támogatási idő rövidülését javasolták a bírálók is.

Fontos tehát azt vizsgálunk, hogy a támogatások időarányosan hogyan alakultak. Pályázati összevont adatbázisunk lehetőséget adott arra, hogy a pályázatok adatai alapján időarányosan kiszámítsuk a támogatás és a megőrzési időszak hosszát, és a támogatások időarányos részére vizsgáljuk a támogatásokat. A munkahelymegőrző támogatások pontos leírásához és a hatásértékelés elvégzéséhez ezért a támogatásokat a pályázatban érintett időre számítva időarányosan vizsgáljuk.

A 1. táblázatban megmutattuk a válságidőszakban munkahelymegőrzésre rendelkezésre álló támogatások költségkeretét, a pályázatok finanszírozására rendelkezésre álló forrásokat. Láthattuk, hogy a válság kezdeti időszakában szerényebb költségkeret és többszöri átcsoportosítás mellett a Munkaerő-piaci Alap forrásai gyorsan kimerültek, majd kicsit megkésve indult az uniós forrásból finanszírozott TÁMOP 2.3.3. program.

A támogatások pályázatonkénti felhasználását az adatbázisunkban rendelkezésre álló költségadatokat alapján a teljes támogatási és fenntartási időszakra számítottuk, majd éves bontásban csoportosítva összegezzük a 4. táblázatban. A rendelkezésre álló források felhasználását vizsgálva láthatjuk, hogy a támogatásokra fordított forrásokat az OFA-pályázatok ténylegesen kimerítették, az ÁFSZ- és a TÁMOP-ráfordítások valamelyest elmaradtak a támogatásra biztosított keretösszegtől.¹⁶

4. táblázat

Támogatások időarányos része a teljes támogatási és fenntartási időszakra összesen

(Milliárd forint)

	ÁFSZ	OFA	TÁMOP	Együtt
2009	4,5	3,7	1,4	9,6
2010	3,4	4,2	11,1	18,7
2011	0,2	1,0	2,1	3,3
2012	0,0	0,0	0,0	0,0
Összesen	8,1	8,9	14,7	31,7

Forrás: Pályázati összevont adatbázis alapján.

¹⁶ Az eltérés az OFA esetében „hibahatáron belül” volt, a kétféle elszámolási mód és a nem teljesen lezárt időszaki pályázati adatbázis magyarázhatja az eltérést. Az ÁFSZ esetében a magas arányú részleges teljesítés miatt a költségek visszafizetési kötelezettsége esetén a támogatás a szervezet összköltségvetésébe kerül, így csökkenti a támogatásra rendelkezésre álló források felhasználhatóságát. A TÁMOP 2.3.3. EMIR előrehaladási jelentésével közel egyező a támogatás felhasználása, a részleges kifizetések magyarázhatják a támogatások teljesítésének elmaradását a rendelkezésre álló keretösszegtől.

Az arányokat vizsgálva árnyaltabb a kép. Az összes támogatás közel felét finanszírozták a TÁMOP forrásai, az ÁFSZ- és az OFA-támogatások kifizetései szerényebbek voltak, az OFA-programok valamelyest meghaladták az ÁFSZ központi programjának kifizetéseit. Az időarányos teljesítés közel 1/3-a esett a válság legnehezebb első évére, 2009-re, és zömében a két Munkaerő-piaci Alap forrására építő program támogatásaiból adódott. 2010-re esett a munkahely-megőrzési támogatások közel 60 százaléka, naggyobb részét a TÁMOP forrásaiból indított támogatások fel-futása miatt. A kifizetések áthúzódása 2011-re már csak töredékforrást jelentett és zömében TÁMOP 2.3.3. támogatás volt. (Lásd az 5. táblázatot.)

5. táblázat

Támogatások programok szerinti megoszlása időarányosan a támogatási és fenntartási időszakra

(Százalékban)

	ÁFSZ	OFA	TÁMOP	Együtt
2009	14,2	11,7	4,5	30,3
2010	10,6	13,4	35,2	59,2
2011	0,7	3,0	6,7	10,4
2012	0,0	0,1	0,0	0,1
Összesen	25,5	28,2	46,4	100,0

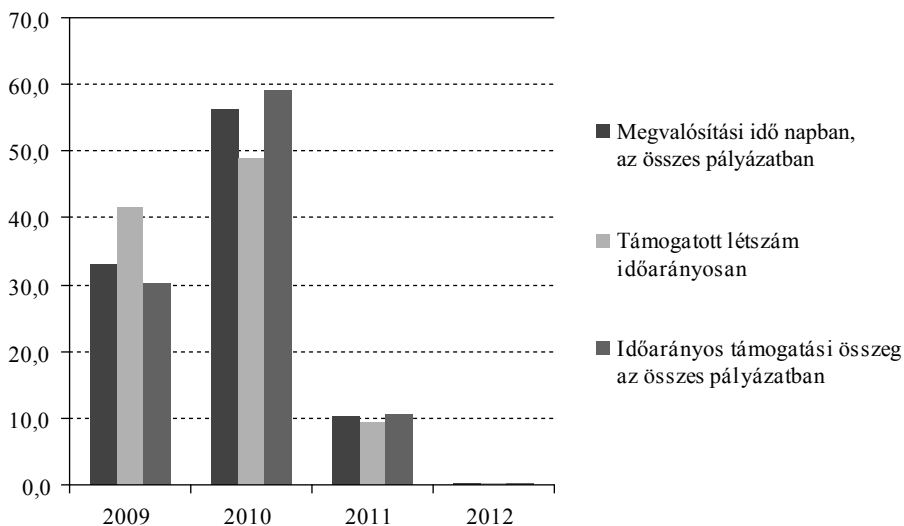
Forrás: Pályázati összevont adatbázis alapján.

Költségfelhasználás pályázonként

Az adatbázis alapján a támogatásokat leíró indikátorokat is tudunk számolni. A három pályázatot együttesen vizsgálva azt látjuk, hogy a támogatások főbb mutatói alapján – támogatott létszám, támogatás összege, megvalósítási idő – az időarányos támogatás az első évben, 2009-ben szerényebb volt, 2010 volt a legnagyobb támogatást jelentő év, és 2011-re a támogatások kicsi része maradt. A támogatott létszám több mint 40 százalékát fedték le a programok időarányosan az első évben, a kifizetések nagyságrendje 2010-ben volt különösen magas. (Lásd az 1. ábrát.)

A támogatások főbb mutatói, éves alakulás

(Megoszlások, százalékban)

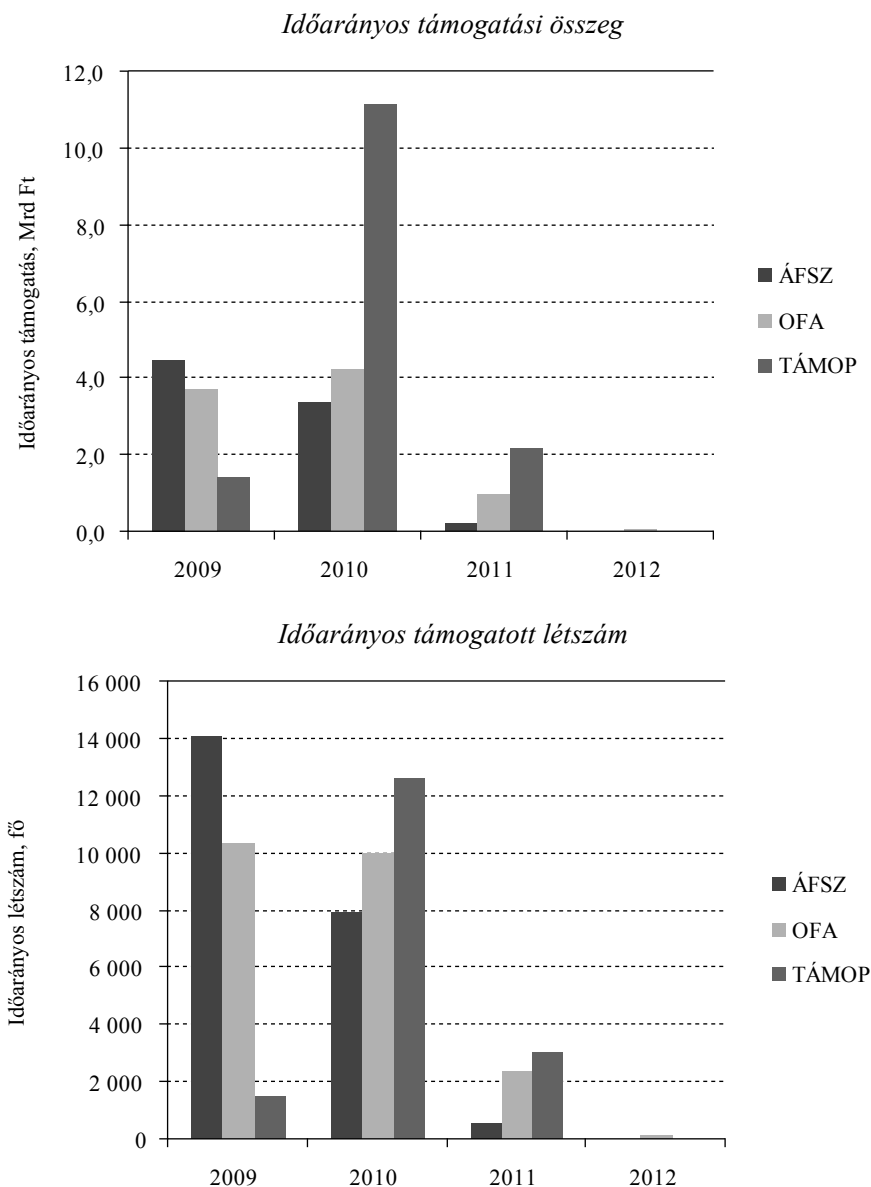


Forrás: Saját számítások, összevont pályázati adatbázis.

Pályázatonként nagyon eltérők azonban a támogatás indikátorai. Az OFA- és az ÁFSZ-pályázatokban is viszonylag alacsony és egyenletes volt a támogatási összeg az első két évben, a TÁMOP-kifizetések azonban egy évre, 2010-re koncentráltak. A támogatott létszám az ÁFSZ programjaiban 2009-ben volt jelentős, a következő évben már visszaszorult, míg az OFA-pályázatokban támogatott létszám elhúzódoan magas volt 2009–2010-ben is, és átnyúlt kis létszámban 2011-re is. A TÁMOP-pályázatok időarányos támogatott létszáma a kifizetésekkel konzisztens módon 2010-re koncentrált. ¹⁷ (Lásd a 2. ábrát.)

¹⁷ A támogatások értelmezéséhez fontos, ahogy ezt korábban hangsúlyoztuk, hogy a teljes támogatási és fenntartási időre időarányosan számított támogatást leíró mutatókat kell figyelembe vennünk, ahol a támogatottakra kapnak a vállalatok támogatást, de a támogatottak mellett a megőrzés esetén a teljes statisztikai létszámot kell a tényleges hatások számításakor figyelembe vennünk.

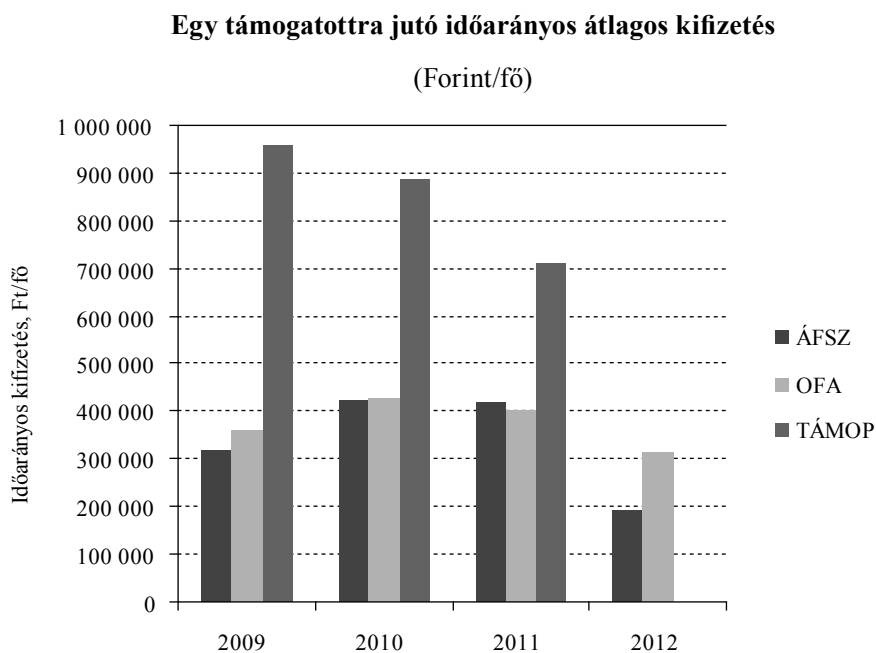
Az időarányos ráfordítás és az időarányos támogatott létszám pályázatonként és évenként



Forrás: Saját számítások, összevont pályázati adatbázis.

Végül összegezve az egy támogatottra jutó támogatás nagyságát, időarányosan és egységesen egy főre vetítve átlagosan közel 400 ezer forint/fő volt az ÁFSZ- és az OFA-támogatások, és ennek kicsit több mint kétszerese a TÁMOP-pályázatok esetében. A támogatások arányát évente is mutatja a 3. ábra, valójában az egyes programok időbeni elhúzódsától függ, hogy ettől a kezdő vagy a befejező időszakban kicsit eltérnek-e az arányok, kisebb vagy éppen túlzottan nagy a létszám. Figyelemre méltó, hogy a TÁMOP költségvetése a kezdeti időszakban, amikor a kifizetések még szerények voltak, magasabb egy főre jutó támogatásokat biztosított, az OFA és az ÁFSZ pedig alacsonyabbat, ennek épp az volt az oka, hogy az OFA- és az ÁFSZ-pályázatokba kezdetben özönlöttek a támogatottak, a TÁMOP viszont lassan indult.

3. ábra



Forrás: Saját számítások, összevont pályázati adatbázis.

Az éves átlagos egy támogatottra nyújtott ráfordítás nagyságát szerény munkanélküli-támogatáshoz hasonlítva a ráfordítás a Munkaerő-piaci Alap programjai esetében nem drágább, mint a támogatás időszakában lehetséges segélyezés összege. A becslés természetesen akkor érvényes, ha valóban munkanélkülivé válna az, aki a támogatásban részesül. A hatásértékelés következő részben bemutatott eredményei alapján pontosabb képet látunk, és azt megelőlegezhetjük, hogy nem volt várható, hogy a támogatás nélkül mindenki munkanélkülivé vált volna. A támogatás kimerülésével a fenntartási időszak végére azonban gyakran mégis elbocsátják azokat, akiket korábban meg kellett őrizni.

Egy gondolat kísérlet erejéig a pályázat adatai alapján – stilizált tényekkel és a támogatásokat a megőrzendő létszámra vetítve – becslést végeztünk arra, hogy a vállalatok számára a megőrzendő létszám mekkora költséget jelentett. A támogatott létszám gyakran nem tér el jelentősen a statisztikai létszámtól, a pályázók közel a teljes statisztikai létszámukra kértek támogatást, a megőrzés költsége azonban mégis eltér pályázatonként. Az átlagos statisztikai létszámmal a pályázat és fenntartási időszak teljes idejére számolunk, erre a létszámra vetítettük az összes kifizetést az adott pályázatban. Az OFA-programok átlagosan kisebb vállalatokat karoltak fel, a programokban az átlagos statisztikai létszám így alacsonyabb volt, az ÁFSZ-támogatásokban voltak nagyobb vállalatok is, így az átlag magasabb volt, míg a TÁMOP-programokban a kisebb vállalatok mellett a nagyvállalatok aránya, és így az átlagos létszám is magas volt. A megvalósítási idő viszont az OFA-programokban hosszabb, és a teljes időszakra így hosszú fenntartási időszakokat jelentett. A TÁMOP-pályázatok viszont éppen ellenkezőleg, rövidebbek voltak. Így az arányok összességében azt mutatják, hogy a megőrzött dolgozók teljes fenntartási időre szóló megőrzése az összes kifizetéssel számolva az ÁFSZ-támogatásoknál volt a legalacsonyabb, kicsit maradt el az egy támogatottra jutó időarányos átlagos kifizetéstől. Az OFA viszont a teljes megőrzésre számítva nagyon drága megőrző programnak bizonyul, a hosszú támogatási időszak és kisméretű vállalatai miatt. A TÁMOP-pályázatok pedig magasabb megőrzési költséget mutatnak, de ez messze elmarad így is az egy támogatottra jutó időarányos átlagos kifizetésektől. (Lásd a 6. táblázatot.)

Stilizált becslés a munkahelymegőrzés költségére

Pályázonként átlagos érték	ÁFSZ	OFA	TÁMOP 2.3.3.
Átlagos statisztikai létszám (fő)	59,46	25,82	99,2059
A program megvalósításának kezdete és tervezett vége közötti különbség napban (a teljes megőrzési időszakkal együtt)	393,4279	438,5135	261,0068
Összes megőrzött fő (teljes időre)	23 392	11 322	25 893
Összes kifizetés (Ft)	8 054 360 478	8 933 948 153	14 695 856 342
Átlagos megőrzési költség (Ft)	344 320	789 047	567 552

Forrás: Saját számítások, összevont pályázati adatbázis.

Hatásbecslés – a kutatás eredményei és szakpolitikai tanulságai*A hatásbecslés adatai*

A vállalati adatbázisból a hatásbecsléshez rendelkezésre állt a vállalatok azonosítója (törzsszám), illetve pályázati adataik. Támogatott cégeként definiáltunk minden olyan céget, amelynek a pályázati adminisztráció szerint támogatást folyósítottak, tekintet nélkül arra, hogy a pályázatban vállaltakat a cég végül maradtalanul teljesítette-e, vagy sem. A nem támogatott cégek adatait, illetve a támogatott cégek cégdemográfiai és működéssel kapcsolatos idősoros (2006–2010-re vonatkozó) adatait a KSH TÁRSA (társasági adózási) adatbázisából nyertük.¹⁸ Ilyen módon a támogatásban részesült cégek 93,1 százalékára vonatkozóan sikerült teljes körűen (minden az elemzésben felhasznált tényezőre vonatkozóan) adatokat találnunk.¹⁹ Az adatok tisztítása és kistérségi szintű elemzés esetén a támogatott cégek adatai a fent leírt forrás által adott pályázati adatok tisztításából és aggregálásából összeállított

¹⁸ A KSH a pályázati konstrukciókban részt vevő cégek előkészített adatait kérésünkre a törzsszámok alapján összekapcsolta, anonimizált módon az összekapcsolt adatbázist a KSH erre a célra rendelkezésre bocsátott kutatószobájában használhattuk.

¹⁹ Az adatbázisból a vizsgált időszak kezdetét követően eltűnő cégek esetén szakértői modell segítségével választottuk ki azokat, amelyek feltehetőleg valóban megszűntek, míg az adatbázisban megjelenő cégek esetén azt feltételeztük, hogy új cégekről van szó.

adatbázisból származnak, míg az elemzésben használt további adatokat a TEIR rendszeréből lehetett lehívni.

Az elemzett adatok minden esetben a 2006–2010-es időszakra vonatkoznak, amelyen belül megkülönböztetjük a válságot megelőző időszakot (2006–2007), a válság kezdetét (2007–2008 közötti változások), illetve a támogatás időszakát (2008–2010). A modellekben magyarázó tényezőként csak olyat alkalmaztunk, amelyet a támogatás nem érinthetett, vagy 2008-ra és az azt megelőző időszakra vonatkozik. Elemzésünk vizsgált sokasága elméletileg a pályázatokon nyertes cégek. Ténylegesen azonban a fent leírt modellek és adatbázisok egyike esetén sem volt lehetséges a pályázatok hatását ezen a sokaságon vizsgálni, erre az elemzésben részletesen kitérünk.

Hatásértékelő modellek

A pályázati hatékonyságot – a várható bizonytalanság csökkentésére – három eltérő megközelítéssel mértük. Minden mérés esetén szembesültünk különféle bizonytalansági tényezőkkel, azonban az egyes modellek eredményei egymást jórészt megerősítik. A modellek sajátosságait a 7. táblázat foglalja össze. A modellek alkalmazásának célja az volt, hogy a támogatás tényleges hatásaként azt a különbséget mutassuk ki, amely a támogatott cégek támogatás nélküli (tényellentétes, számított) és támogatás esetén (valós) mért létszámcsökkenése között becsülhető.

A három modell közül a kistérségi modell esetén a megfigyelési egység és az elemzés szintje a kistérség volt, míg a vállalati regressziós modell és a párosításos modell esetén a cégek. Az adatbázisok sajátossága, illetve az elemzés szintje miatt a kistérségi modell esetén teljes lefedettségről beszélhetünk (azonban a cégek lokalizációja több telephely vagy adózási szempontú székhely telepítése esetén téves lehetett). A másik két modell esetén a támogatott cégekre vonatkozó lefedettség 93,1 százalékos volt, a nem támogatott cégek esetén a lefedettség pontosan nem állapítható meg, mivel nem létezik olyan adatbázis, amely alapján megadható lenne az adott pillanatban ténylegesen működő cégek száma.

A pályázati hatásértékelő modellek sajátosságai

	Kistérségi modell	Vállalati regressziós modell	Párosításos modell
Vizsgálat szintje	Kistérség	Cég	Cég
Lefedtettség	Teljes (de a cégek és így a támogatás lokalizációja pontatlan lehet több telephely esetén)	A támogatott cégek 93,1 százaléka	93,1 százalékos
Eljárás	Lineáris regresszió	Lineáris regresszió	Propensity score matching (legközelebbi szomszéd)
Kontrollváltozók	Cégek ágazati megoszlása, kistérségi fejlettségi mutató, bázisidőszak regisztrált álláskeresői létszáma	Cégdemográfiai változók, válságot megelőző időszak (2006–2007) cégműködési mutatói, válság kezdetének (2007–2008) cégműködési mutatói	
Hatásmérő változó	Támogatással érintett személyek időarányos száma	Pályázati támogatás elnyerésének indikátora	
Függő változó	Regisztrált álláskeresők száma	Statisztikai létszám változása 2008 és 2010 között	
Teljeskörűsítés, korrigálás	Álláskeresők számának és a versenyszféra foglalkoztatotti létszáma változásának aránya, a becslés hibája	Teljes támogatott vállalatszám és a megfigyelt támogatott vállalatszám aránya, becslés hibája	Teljes támogatott vállalatszám és megtalált támogatott vállalatszám aránya, átlagos cégméret eltérése

Az elemzések során alkalmazott eljárás a kistérségi modell és a vállalati regressziós modell esetén lineáris regresszió volt. Ezekben az esetekben az additivitás és a lineáris összefüggés feltételezése pontatlanságokat okozhatott, ezt a modellek illeszkedésének lehetőségekhez mért növelésével, illetve egyes változók konverziójával (dichotomizálás, logaritmus) igyekeztünk kezelni. A párosításos modell propensity score matching eljárással, legközelebbi szomszéd illesztéssel készült. Minden modell esetén kontrollváltozókat alkalmaztunk. A kistérségi modellt a cégek ágazati megoszlásával és egy kistérség fejlettségét mérő mutatóval (vasút elérésének átlagos ideje), továbbá a regisztrált munkanélküliek bázisidőszakban mért számával

kontrolláltuk. A másik két modell esetén cégdemográfiai mutatókat (ágazat, méret, tulajdonosi szerkezet, regionális elhelyezkedés) a válságot megelőző időszakban, illetve a válság kezdetén mért dinamikus cégműködési mutatókat alkalmaztunk kontrollváltozóként.

A pályázat hatását minden modell esetén egy-egy változó hatáserősségével mértük. A kistérségi modell esetén ez a változó a támogatással érintett személyek támogatási és fenntartási idővel súlyozott száma volt. A másik két modellben a támogatási érintettséget mutató indikátor változó hatása jelezte a kontrollált hatást. A pályázat hatékonyságát vállalati modellek esetén a statisztikai létszám 2008–2010 közötti változásával mértük. A kistérségi modell esetén a regisztrált álláskeresők számának változásával közelítettük meg a pályázati támogatás hatását, feltételezve hogy az állásukból a válság során kikerülők döntő többsége ebbe a körbe került, így a regisztrált álláskeresők számának változása éppen inverze a – kistérségi szinten sajnos nem elérhető – foglalkoztatotti létszámnak.

Minden modell esetén végeztünk korrekciós számításokat. A kistérségi modell esetén a regisztrált álláskeresők és a versenyszférában foglalkoztatottak számának változása közötti eltérést kompenzáltuk, valamint figyelembe vettük a regressziós modell hibáját is. A vállalati regressziós modell esetén a megfigyelt és teljes támogatott vállalatszám eltéréssel korrigáltuk becslésünket a regressziós eljárás hibájának figyelembevétele mellett. Végül a párosításos eljárásnál a megfigyelt és teljes támogatott vállalatszám mellett a kontrollcsoport és a támogatott cégek átlagos cégmértékének eltéréseit is figyelembe vettük becsléseink során.

A modellek eredményei

A becslések eredményét úgy foglaltuk össze, hogy minden modell esetén az előforduló legkisebb, legnagyobb, illetve általunk szakértői szempontból legjobb tartott becsléseket közöljük (lásd a 8. táblázatot).

Az eredmények értelmezéséhez figyelembe kell venni a vizsgálat során szembevetendő nagyvállalati esetet: az itt szereplő becslések közül a vállalati szintűek egy tízezer főt foglalkoztató támogatott cég elhagyásával készültek, mivel az adott cég a vizsgált időszak végére nem volt azonosítható eredeti törzsszáma alapján (azonban részben a kistérségi modell alapján, részben cégmérlegek alapján feltételezhetjük, hogy valójában a cég folytatta működését egy másik törzsszám alatt). Amennyiben ezt a kutatáshoz használt vállalati adatbázisban anonimizált céget mint megszűnő

céget vennék figyelembe, a vállalati regressziós modell legjobb becslése a ténylegesen megőrzött munkaerő esetén 7162 fő, míg a párosításos modell esetén ugyanez a becslés 7038 fő lenne.

8. táblázat

A pályázati hatásértékelő modellek eredményei

Modell	Optimális becslés	Minimális becslés	Maximális becslés
Kistérségi	17 697 fő	9 562 fő	25 797 fő
Vállalati regressziós	12 514 fő	9 470 fő	15 558 fő
Párosításos	18 548 fő	17 270 fő	23 159 fő

A ténylegesen megőrzött munkaerőre vonatkozó becsléseket érdemes összevetni a pályázat néhány adatával, amelyek alapján a pályázat hatékonyságát mérő mutatók készíthetők (lásd a 9. táblázatot).

9. táblázat

A pályázatok hatásainak néhány mutatója

	Kistérségi modell	Vállalati regressziós modell	Párosításos modell
Ténylegesen megőrzött létszám (fő; optimális becslés)	17 697	12 514	18 548
Ténylegesen megőrzött/támogatással érintett létszám* (%)	25,3	17,9	26,5
Megőrzött/támogatás hiányában ténylegesen elbocsátandó létszám** (%)	68,1	48,2	71,4
Támogatás/ténylegesen megőrzött létszám (eFt)	1 790	2 532	1 708

* A támogatással érintett létszám a pályázatok során a szerződésben szereplő létszám, több nyertes pályázat esetén ennek maximuma.

** A támogatás hiányában elbocsátandó létszámra vonatkozó becslés minden esetben párosításos modellből származik

A táblázat adatai több szempont alapján segítenek értékelni a pályázatok hatékonyságát. A ténylegesen megőrzött létszám és a támogatással érintett létszám aránya azt mutatja meg, hogy a pályázatok benyújtói a támogatási szerződésben rögzített támogatással érintett létszámhoz képest valójában mekkora létszámot őriztek meg. Az érték becsléstől függően 17,9-26,5 százalék körül mozog. Az érték interpretációja kétféle lehet: elegendő lett volna negyed-ötöd forrásból és támogatotti létszámra vonatkozóan megvalósítani a pályázatot, vagy négy-ötöszer annyi pénzre volt szükség valójában egy fő megőrzéséhez.

A következő mutató segíti az értelmezést. A ténylegesen megőrzött létszám aránya a támogatás hiányában elbocsátandó létszámhoz azt mutatja meg, hogy az elbocsátás szempontjából a támogatott cégeknél mennyire volt hatékony a támogatás. Az eredmények azt mutatják, hogy a támogatott cégek az elbocsátandó létszám 48,2–71,4 százalékát őrizték meg. Tehát még a támogatandó cégeknél sem sikerült megőrizni minden munkahelyet, a vizsgált időszakban itt is történtek elbocsátások. Ami – visszatérve az előbbi mutató interpretációjához – azt az értelmezést teszi indokolttá, amely szerint a forrás mértéke nem volt elégséges.²⁰ Annyiban az eredmény azonban árnyalja a képet, hogy a cégek által jelzettnél a ténylegesen elbocsátással fenyegetett álláshelyek száma valójában alacsonyabb volt (a párosításos modell eredményei alapján a támogatási igénnyel érintett álláshelyek 37,2 százaléka volt valóban veszélyben). Így a fenti állítás úgy finomítható, hogy a támogatással érintett cégek esetén minden álláshely megőrzéséhez a rendelkezésre álló források mintegy másfél-kétszeresére lett volna szükség. Ismét hangsúlyozva a kérdést, hogy valóban megfelelő eszköz-e a támogatás ebben az esetben.

A táblázat utolsó mutatója számszerűsíti, hogy mennyibe került egy ténylegesen megőrzött álláshely. Az eredmények azt mutatják, hogy egy álláshely megőrzése becsléstől függően 1,7–2,5 millió forintba került. Összességében tehát a támogatott cégek esetén további források bevonásával lehetőség lett volna további álláshelyek megmentésére. Ez gazdaságpolitikai döntés: egyéb lehetőségekkel összevetve a támogatás vizsgálatának elemzését teszi szükségessé.

Az eddigi elemzés a teljes pályázati rendszer (a három pályázat együttes) hatását írja le, ráadásul nem tért ki arra, hogy vajon milyen mértékben volt hatékony a pályázati források felhasználása részletesebb bontásban. Ezeket mutatjuk a továbbiakban.

²⁰ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy nagyobb ráfordítás nemzetgazdasági szinten hatékony lett volna, mivel ennek értékeléséhez szükség lenne a munkanélkülivé váltak kapcsán fellépő nemzetgazdasági kiesés becslésére, ami azonban jelen tanulmányunk keretein túlmutat.

10. táblázat

A pályázati hatás eltérései régió, ágazat, cégméret, támogatási forrás szerint a tényleges létszámváltozás és támogatás hiányában elbocsátandók aránya alapján

	Nincs hatás (<15%)	Részleges hatás (15–85%)	Teljes hatás (85–115%)	Túlhatalás** (>115%)
Régió	Közép-Dunántúl (-1,7%) Nyugat-Dunántúl (8,7%)	Dél-Alföld (69,9%)	Közép-Magyarország (96,9%), Dél-Dunántúl (102,2%), Észak-Magyarország (110,5%)	Észak-Alföld (118,8%)
Ágazat*	–	Feldolgozóipar (35,6%), kereskedelem (71,1%), vendéglátás (77,2%)	Energiaipar (100,6%)	Építőipar (128,1%), infokommunikáció, pénzügy (184,8%)
Cégméret	250 fő felett (13,8%)	21–50 fő (83,5%) 51–250 fő (80,9%)	–	20 fő alatt (368,7%)
Pályázati forrás	–	OFA–ÁFSZ (72,1%), TÁMOP (72,0%)	–	–

* Csak azok az ágazatok szerepelnek, ahol a támogatás hiányában elbocsátandók száma meghaladta a 200 főt.

** Az adott csoportban a statisztikai létszám változása pozitív volt a támogatottak körében (a kontrollsoport esetén minden bontásban létszámcsökkenést tapasztaltunk).

Forrás: Saját számítás.

A megőrzött munkaerőben mért hatás mértékét utolsó, párosításos modellünkben regionális, ágazati, cégméret kategóriák szerinti és pályázati konstrukciók szerinti bontásban is vizsgáltuk. A 10. táblázat összefoglalja, hogy mely jellemzők alapján tapasztaltunk nagyobb vagy kisebb hatást, illetve melyek voltak azok a tényezők, amelyek szerint nem volt különbség a pályázati hatásban.

A táblázat adatai a vizsgált tényezők alapján jelentős eltéréseket jeleznek a pályázati támogatás hatékonyságában. Megfelelőnek vagy elfogadhatónak tarthatjuk a részleges vagy teljes hatást, azonban vizsgálni kell a hatás hiányát és a túlhatást. Hatás hiánya alatt azt értjük ebben az esetben, hogy a vizsgált szegmensben a támogatott cégek támogatás nélkül elbocsátandó létszámánál (kontrollcsoport) legfeljebb 15 százalékkal kisebb a tényleges elbocsátás, ez mindenképpen a támogatás alacsony hatékonyságát jelzi az adott szegmensben. A túlhatás esetén ezzel szemben az adott szegmensben a statisztikai létszámnak a támogatás hiányában elbocsátandóhoz viszonyított legalább 15 százalékos növekedését tapasztaljuk.²¹

A pályázatok hatásfoka alacsony volt a közép- és nyugat-dunántúli cégek és a nagy (250 főnél többet foglalkoztató) cégek esetén. Ezzel szemben túlhatás volt tapasztalható az észak-magyarországi építőipari, infokommunikációs és pénzügyi, valamint a kis (20 főnél kevesebbet foglalkoztató) cégek esetén.²² Úgy tűnik, hogy ezeken a területeken a pályázatok esetleg nem voltak megfelelően célzottak. Ennek tisztázása érdekében érdemes összevetni azt, hogy mely tényezők játszottak szerepet a statisztikai létszám csökkenésében és melyek a támogatott cégek kiválasztásában (ezen itt a pályázati hajlandóság és a pályázati döntési mechanizmus eredőjét értjük). A két folyamatról szóló modell eredményeinek az összevetését a 11. táblázat tartalmazza.

²¹ Utóbbi arra utal, hogy a szegmensben a támogatásra valójában nem volt szükség, vagy jóval kisebb mértékű támogatás is elegendő lett volna. Ezt a kérdést óvatosan kell kezelni: a támogatás pozitív hatásaként kezelhető, ha válságidőszakban hozzá tudott járulni új munkahelyek megjelenéséhez, ugyanakkor lehetséges, hogy ezek a támogatások a piaci versenyt torzító módon avatkoztak be és egészségtelen folyamatokat indítottak el (például: fenntarthatatlan növekedést egyes cégeknél). Ehhez a kisszámú munkahelyteremtő támogatás parciális hatása is hozzájárulhat.

²² A támogatási konstrukciók között volt olyan, amelyik munkaerő átvételét célozta, azonban ennek aránya a teljes eszközrendszeren belül csekély volt (valamivel több mint 3 százaléka a támogatott munkahelyeknek), így ez nem lehet egyedüli oka a leírt létszámnövekedésnek.

1. táblázat

A statisztikai létszám 2008–2010 közötti változását a pályázatoktól függetlenül befolyásoló tényezők és a támogatott cégek kiválasztását befolyásoló tényezők összevetése

(Az egyes tényezők hatása egymástól független a többi hatás azonossága mellett)

	Statisztikai létszám változása (2008–2010)	Támogatott cégek kiválasztása
Ágazat	Lényegében nincs hatás	Jelentős hatás (a bányászat, kereskedelem, szállítás és feldolgozóipar cégei jelentősen nagyobb eséllyel kaptak támogatást)
Régió	Nincs hatás	Jelentős hatás: Dél-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl és Észak-Alföld cégei jelentősen (1,7–1,9-szeres), a többi régióé kissé nagyobb (1,3–1,4-szeres) eséllyel kaptak támogatást, mint a közép-magyarországi régió cégei
Tulajdonszerkezet	Külföldi és köztulajdonú cégeknél a belföldi cégek kevésbé bocsátanak el (átlagosan 2-3 fővel)	Jelentős hatás (a külföldi és köztulajdonú cégek 0,7, illetve 0,2-szeres eséllyel kaptak támogatást)
Válság előtti működés	Csekély hatás (jobban működő cégek kevésbé bocsátanak el)	Közepes hatás (jobban teljesítő cégek 1,1-1,5-szeres eséllyel kaptak támogatást)
Működés a válság kezdetén	Jelentős hatás (a működési probléma egyes jelei egymástól függetlenül is nagyobb elbocsátást valószínűsítettek)	Gyenge hatás (a romló teljesítmény egyes jelei esetén 1,1-1,2-szeres támogatásesély-növekedés)

A táblázatban szereplő tényezők két csoportra oszthatók: a kontrolltényezőkre (régió, ágazat, tulajdonszerkezet), illetve a cégműködést jellemző mutatókra, amelyekről azt feltételezzük, hogy meghatározzák a cégek létszámváltozását. Ezen tényezőcsoportok szerepeltetése azon hipotéziseken alapult, hogy *a)* a létszámváltozások jól magyarázhatók a cégműködés zavaaraival, *b)* az ideális pályázati kiválasztás úgy történik, hogy a válság miatt csak átmeneti működési problémákkal küzdő cégek kerülnek a támogatottak közé (azaz azok, amelyek a válság előtt jól működtek).

Az *a)* hipotézist modellünk megerősíteni látszik (meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a teljes modell magyarázóereje mindössze 8 százalék), mindenesetre úgy tűnik, hogy a válságmutatók mellett a régió és az ágazat nem játszik jelentős szerepet (néhány kisebb ágazat esetén az elbocsátás mértéke jóval kisebb volt minden egyéb körülmény azonossága esetén, mint a többi ágazatnál).

A hatékony pályázati kiválasztásra vonatkozó *b)* hipotézis azonban csak részben látszik teljesülni. A modell alapján a korábban jobban működő cégek valóban nagyobb eséllyel részesültek támogatásban, azonban a válság kezdetén (tehát a pályázat időpontjában) tapasztalható működési zavar mutatóinak hatása csekély volt. Jelentős volt viszont független hatásként a tényleges elbocsátásban szerepet nem játszó ágazat és régió hatása. Emellett jelentős, de éppen az elbocsátási valószínűséggel ellentétes irányú a tulajdonszerkezet hatása (a külföldi és köztulajdonban álló cégek nagyobb eséllyel bocsátottak el, ugyanakkor kisebb eséllyel kerültek a támogatott cégek közé – megjegyzendő, hogy a külföldi tulajdonú cégek esetén ez elsősorban az alacsonyabb pályázati hajlandóság miatt alakult így és nem a pályázati döntés miatt). Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a pályázati kiválasztás nem ideálisan történt, jelentős különbségeket tapasztalhatunk a létszámváltozást magyarázó tényezők és a támogatást magyarázó tényezők között.²³

Ha most visszatérünk a pályázat hatékonyságát szegmensenként leíró táblázat-hoz és összevetjük azt a pályázati kiválasztás és a létszámváltozások okait összevető modellel, akkor azt láthatjuk, hogy a pályázati kiválasztás problémái részlegesen magyarázzák a hatékonysági problémákat. A régiók esetén a nyugat-dunántúli és észak-alföldi cégek jelentősen nagyobb esélye a támogatotti körbe kerülésre összefügghet az előbbi régió cégei esetén a hatás hiányával, az utóbbi esetén pedig a túlhatással.

²³ Utalnunk kell itt a döntési folyamat kézi vezérlésének és a gyors és „életmentő” támogatások mielőbbi folyósításának a kutatás más részein részletesen vizsgált körülményeire, amelyek megerősítik az adott helyzetben hozott döntések utólag várt említett eredményeit. A döntéshozók az adott pillanatban politikai és szociális fontosságot hangsúlyozva és a várható ellentmondások tudatában hoztak támogatási döntéseket.

Hasonlóan, bár kisebb mértékben elsősorban a feldolgozóipar cégeinek a többi ágazat cégeihez képest jelentősen nagyobb esélye a támogatás elnyerésére összefügghet azzal, hogy a feldolgozóipari cégek esetén a támogatás nélkül elbocsátandó munkavállalók mintegy harmadát sikerült csupán megőrizni (ami az átlagos arány fele). Más szegmensek esetén feltehetőleg nem mért tényezők gyakorolhattak kedvezőtlen hatást a pályázat hatékonyságára.

Összegzés és tanulságok

Összességében a kutatás alapján az a kép alakult ki a vizsgált pályázati konstrukciókról, hogy azok relatíve jelentős hatással jártak a munkaerőpiacra, ugyanakkor célzottságuk bizonyos területeken – úgy tűnik – nem volt megfelelő. Kimutatható módon egyes régiók és egyes ágazatok más tényezőktől független felülreprezentáltsága hozzájárulhatott ahhoz, hogy a pályázat a támogatott cégek esetén a támogatás hiányában becsült elbocsátandó létszám mintegy 70, a támogatott álláshelyek 18–27 százalékát, 12–18 ezer főt őrzött meg.

A válság intézményi környezetében, amikor a döntést nem előz(het)te meg gondos kalkuláció, sem olyan korábbi eszköz, sem pénzügyi forrás nem állt rendelkezésre, amely a döntéshozók munkáját támogathatta és a válság kezelésének hatását tompító intézkedéseket preferálta és segíthette volna, a szakpolitika akkori meghatározó szereplőjének értékelésével egyetérthetünk: „az, hogy nyugalmat teremtettünk, és ennek nagy volt a lélektani hatása, azt nagyon fontosnak tartom”. A hatásértékelés eredményei arra is rávilágítanak, hogy a szakpolitikának fel kell(ene) készülnie olyan eszközök lehetséges alkalmazására, amelyek képesek hasonló helyzetben a munkapiac sürgető kihívásaira válaszolni. A szakpolitika szereplői számára a tanulság világosan megfogalmazódott „több szervezettel és képzetesebb, profibb módon kellene [és megfelelő] konstrukciót mindenképpen bevezetni a következő időszakokra. Hasznos lenne, ha lehetne.” A hatásértékelés eredményeinek tanulságai ehhez járulhatnak hozzá.

Hivatkozott irodalom

- ÁSZ [2010]: Számvevőszéki jelentés a gazdasági pénzügyi válság kezelésére a Munkaerő-piaci Alapból finanszírozott munkahelymegtartást célzó támogatásokból az OFA által bonyolított pályázatok ellenőrzéséről. ÁSZ, Budapest, június.
- Bálint Mónika – Cseres-Gergely Zsombor – Scharle Ágota [2010]: A magyarországi munkapiac 2009–2010-ben. In: *Fazekas Károly – Molnár György* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrő 2010*. MTA KTI-OFA, 15–36. o.
- Card, D. – Krueger, A. B. [1994]: Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, 84, 772–793. o.
- Elek Péter – Scharle Ágota [2010]: Válságintézkedések a munkapiacon. In: *Fazekas Károly – Molnár György* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrő 2010*. MTA KTI-OFA, 78–80. o.
- Fazekas Károly – Scharle Ágota (szerk.) [2012]: Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikát két évtizede, 1990–2010. Budapest (OFA-támogatással, online). <http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf>
- Frey Mária [2009]: A munkapiac intézményi és jogszabályi környezete. In: *Fazekas Károly – Lovász Anna – Telegdi Álmós* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrő 2009*. MTA KTI-OFA, 177–208. o.
- Galasi Péter – Nagy Gyula [2012]: Aktív munkaerő-piaci eszközök. In: *Fazekas Károly – Scharle Ágota* (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikát két évtizede, 1990–2010*. Budapest (OFA-támogatással, online), 182–193. o. <http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf>
- Köllő János [2010a]: Foglalkoztatás, munkanélküliség és bérek a válság első évében. In: *Fazekas Károly – Molnár György* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrő 2010*. MTA KTI-OFA, 43–76. o.
- Köllő János [2010b]: Vállalati reakciók a gazdasági válságra, 2008–2009. *Közgazdasági Szemle*, LVII. évf., 12. sz., 1045–1064. o.
- Palócz Éva – Bartha Attila – Gém Erzsébet – Gyukics Rita – Klauber Mátyás – Nagy Katalin – Nagy Ágnes – Vakhal Péter [2010]: *A világgazdaság és magyar gazdaság helyzete és 2010. évi kilátásai*. Kopint-Tárki, Budapest.
- Rosenbaum, P. – Rubin, D. B. [1984]: Reducing bias in observational studies using subclassification on the propensity score. *Journal of the American Statistical Association*, 79., 516–524. o.
- Semjén András – Tóth István János [2010]: A válság hatására tett vállalati válaszleépések. In: *Fazekas Károly – Molnár György* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrő 2010*. MTA KTI-OFA, 80–84. o.
- Simkó János [2010]: Értékelő tanulmány az Állami Foglalkoztatási Szolgálat és az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány 2004–2009 közötti években indított munkaerő-piaci programjairól, valamint a 2009. évi válságkezelési programokról. NFSZ, Budapest.