

Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet

Munkaügyi Igazgatóság

1066 Budapest

Mozsár utca 14.

1376 Budapest Pf 62

FreyM@lab.hu

A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásainak elemzése

2001-2006.

ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Kutatásvezető:

Frey Mária

Közreműködtek:

Boda Dorottya, Dögei Ilona, Gere Ilona, Mód Péter, Simon Péter

Budapest, 2008. január

A kutatás célja

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium azzal a feladattal bízta meg a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézetet, hogy a meglévő információs forrásokra, hivatali dokumentumokra, elemzésekre és kutatási beszámolókra támaszkodva készítsen elemző tanulmányt az aktív munkaerő-piaci eszközök működésének hatásairól, a 2001-2006. közötti időszakra vonatkozóan.

A tanulmányban az Flt-ben nevesített *normatív aktív munkaerő-piaci eszközök* hatásait vizsgáltuk, amibe beletartoznak: a közhasznú foglalkoztatás, a munkaerő-piaci képzés, a bértámogatás, a pályakezdekők programjai, a vállalkozóvá válás támogatása és az önfoglalkoztatás támogatása. Tehát csak a legnagyobb befogadó képességű eszközökre fókuszáltunk, illetve azokra, amelyek értékelésénél a statisztikai számbavételen túl követő vizsgálatok eredményeire is támaszkodhattunk. Emellett foglalkoztunk a *megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci integrációját szolgáló aktív eszközökkel is*.

A *közcéli munkavégzés* értékelése a megbízó kérésére került bele a kutatásba, jóllehet az nem tartozik az Flt-ben szabályozott aktív munkaerő-piaci eszközök közé.

A normatív aktív munkaerő-piaci eszközök a kilencvenes években még domináltak a munkanélküliség kezelésében, azóta viszont egyre szűkül a hatókörük.

A következő táblázat első része arról ad áttekintést, hogy a képzésben résztvevők összlétszámából mekkora hányadot ölel fel az általunk vizsgált munkaerő-piaci képzés. A táblázat második része pedig az Flt-ben rögzített többi normatív aktív munkaerő-piaci eszköz által érintettek arányát mutatja az ezek hatókörén kívül eső támogatások összlétszámához viszonyítva.

Az Flt-ben rögzített normatív aktív munkaerő-piaci eszközök által érintett létszám becsült aránya a foglalkoztatást elősegítő támogatások kedvezményezetteinek összességéhez viszonyítva

A) Képzés

Támogatás megnevezése	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Munkaerő-piaci képzés által érintett létszám	91,519	82,835	82,895	59,894	43,725	47,141
Felnőttképzés (normatíva alapján)						
- Összlétszám, ebből:			4,742	27,235		
- Fogytékossággal élők			410	2,374	2,403	4,011
MpA FA Felnőttképzési keretből befejezett képzésből kikerültek		856	34,091	11,049	11,492	259 ¹
RKK-kban képzésben részesültek belépő létszáma			27,678	34,224	29,853	18,563
HEFOP 1.1 (képzésben részesültek)					13,414	8,613
Lépj egyet előre ²						9,742
Képzésben részesültek összesen	91,519	83,691	149,406	132,402	100,887	88,329
Munkaerő-piaci képzés által érintett létszám a képzettek összlétszámának a %-ában	100,0	99,0	55,5	61,0	43,3	53,4

¹ A képzést befejezettek létszámáról az adatközléskor nem állt még rendelkezésre információ.

² A képzésbe vontakból 4464 fő munkaviszonyban állt, 5278 fő pedig állás nélküli volt.

Forrás: SZMM Felnőttképzési Osztály, HEFOP IH, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal jelentései, adatközlései

B) Foglalkoztatást elősegítő támogatások (munkaerő-piaci képzés nélkül)

Aktív eszközök által érintett létszám (munkaerő-piaci képzésbe vontak nélkül)	185,427	190,876	181,761	157,624	177,459	145,636
Közcélú munka ³					66,873	38,692
Közmunka				9,719	17,510	32,013
Széchenyi tervből támogatott új munkahelyek	17,000	17,000				
Központi munkahelyteremtő program			5,500	2,200	3,126	4,219
Megőrzött munkahelyek a Terület- és régiófejlesztési célelőirányzat támogatásával	3208	4345	239	769	1707	-
A Terület- és régiófejlesztési célelőirányzat támogatásával létrehozott munkahelyek	3707	2565	828	731	713	826
Egyedi kormánydöntéssel létrehozott új munkahelyek						2,752
Központi munkahelymegőrző program által érintett munkahelyek				4,629	6,076	2,448
HEFOP 1.1 munkagyakorlat-szerzés					5,267	10,092
<i>Munkaerő-piaci programok</i>						
Megyei programok					3,125	2,004
Központi programok					30,178	32,522
Rétegprogramok					2,288	449
Mikrovállalkozások, civilek járulék-kezdménye						14,142
START program pályakezdőknek						15,261
Összes támogatott	209,342	214,786	188,328	175,672	314,322	301,056
<i>Aktív eszközök (képzés nélkül) által érintett létszám az összes támogatott %-ában</i>	88,6	88,9	96,5	89,7	56,5	48,4

³ Regisztrált álláskereső közcélú munkavégzése

Forrás: HEFOP IH, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Közmunka Tanács, SZMM jelentései, adatközlése.

Adatokat kaptunk az ÖTM területfejlesztési szakállamtitkárságról is, a területi- és régiófejlesztési célelőirányzat munkahelyteremtő és munkahelymegőrző támogatásaira vonatkozóan, amelyeket szintén beépítettünk a táblázatba.

A két táblázat adataiból az derül ki, hogy a tanulmányban megfogalmazottak a tágabb foglalkoztatási kontextusba helyezett támogatások érintettjeinek csak kb. a felére vonatkozhatnak.

I. Aktív munkaerő-piaci eszközök működésének értékelése (Frey Mária)

1. 2000-2006. között összecszerülésében majdnem másfélszeresére nőtt a munkaerő-piaci költségvetés. Ennek GDP-hez viszonyított aránya ugyanakkor 1% körüli maradt. A

munkaerő-piaci költségvetésen belül erőteljesen *ingadozott az aktív munkaerő-piaci eszközökre, szolgáltatásokra, programokra eső ráfordítások aránya*: 2000-ben 28,4% volt, 2002-ben 40,8%, 2004-ben 33,7%, majd 2006-ban 38,9%.

Mivel az aktív eszközrendszer mellett egyre több, az Ft hatókörén kívül szabályozott munkaerő-piaci intervenció történik, a foglalkoztatási alaprész aránya a széles értelemben vett aktív munkaerő-piaci ráfordításokon belül visszaszorulóban van: *2000-ben még 92,4%-ot tett ki, 2006-ban már csak 75,8%-ot*. A másik jól kivehető tendencia, hogy *az aktív támogatásokat finanszírozó foglalkoztatási alaprészből (FA) egyre nagyobb hányad marad a központi keretben*: 2000-ben 12,3%, 2006-ban: 22%. Azaz: csökkent a munkaügyi központok által közvetlenül felhasználható pénzalap nagysága.

2. 2001-ben közel 105 ezer volt azoknak a személyeknek az *átlagléttszáma*, akik az aktív munkaerő-piaci eszközökhöz kapcsolódó támogatásokban részesültek. Ez 2006-ban nem érte el a 63 ezret, ami *40%-os csökkenést* jelent. 2001-ben még évente átlagosan a gazdaságilag aktív népesség 2,6%-a vett részt aktív munkaerő-piaci programokban, 2006-ban már csak 1,5%. Az un. *aktiválási ráta* – ami az aktív eszközök kedvezményezettjeinek a számát viszonyítja ugyanennek a létszámnak a regisztrált munkanélküliekkel megnövelt nevezőjéhez – a 2000. évtized elején még 20% körül alakult, majd *2004-re 16,7%-ra, 2005-re 14,9%-ra, 2006-ra pedig 13,8%-ra csökkent*. Így arra a kérdésre, hogy az aktív eszközöket a kívánatos és lehetséges mértékben alkalmazták-e a vizsgált időszakban, nemleges választ kell adnunk.
3. Aktív eszközökkel rövidebb-hosszabb ideig lehet támogatni a munkanélkülieket. Ennélfogva jóval több embert érint egy-egy aktív eszköz, mint amit az éves átlag kimutat. Nem véletlenül nevezik éppen *érintett létszámnak* azokat a statisztikai adatokat, amelyek mindazokat a személyeket magukban foglalják, akiket a vizsgált időintervallumban akár csak egy napra is bevontak aktív munkaerő-piaci eszközökbe. Ennek adatai arra utalnak, *hogy 2001-2006. között az érintett létszám 277 ezerről 193 ezerre, azaz 30%-kal csökkent*.
4. A munkanélküliségi ráta nagysága és az aktív eszközök érintett létszámának megoszlása között határozott összefüggés tapasztalható.
 - 2001-2006. között *azokban a megyékben, amelyekben tartósan magas volt a munkanélküliség, a közhasznú foglalkoztatásra és a pályakezdekők elhelyezkedésének támogatására helyezték a hangsúlyt* az aktív munkaerő-piaci eszközök alkalmazásánál. A munkanélküliek vállalkozóvá válására se igény nem mutatkozott, se realitás, a képzésnél pedig óvakodtak attól, hogy az elhelyezkedés esélye nélkül beiskolázzanak munkanélkülieket, mert ez az egyén számára csalódást, a társadalomnak pedig meg nem térülő kiadást okoz.
 - *A másik póluson, az élénk munkaerőpiaccal rendelkező megyékben kiemelkedő szerepet szántak a munkaerő-piaci képzésnek, a változó kereslethez alkalmazkodni tudó munkaerő-kínálat biztosítása érdekében*. A jól képzett fiatalok itt támogatás nélkül is el tudtak helyezkedni, a hátrányos helyzetű fiatalok és felnőttek munkába állását pedig a munkáltatóknak folyósított *bértámogatással* segítették. Az átlagosnál jóval magasabb volt azoknak a munkanélkülieknek az aránya is, akik azért részesültek támogatásban, hogy *önmaguk gondoskodjanak a foglalkoztatásukról*. A közhasznú foglalkoztatást ugyanakkor igyekeztek azokra korlátozni, akik e nélkül tényleg nem tudtak volna munkához jutni.

5. *Kiemelt jelentőségű aktív munkaerő-piaci eszközök minősítése*

Négy eszköznek volt meghatározó szerepe a munkanélküliség megelőzésében, ill. levezetésében: a *munkaerő-piaci képzésnek, a közhasznú foglalkoztatásnak, a bértámogatásnak és a pályakezdeők elhelyezkedését elősegítő programoknak.*

5.1 A munkanélküliek foglalkoztathatóságának javítása, elhelyezkedési esélyeinek növelése szempontjából – megfelelő munkaerő-kereslet mellett – a **munkaerő-piaci képzés** az egyik legfontosabb aktív munkaerő-piaci eszköz. Kereslet hiányában azonban a képzés öncélúvá válhat, ami sem az eszköz hatékonysága, sem pedig az egyén szempontjából nem kívánatos.

2001-2006. között megfeleződött (27 ezerről 13 ezerre csökkent) a munkaerő-piaci képzésben résztvevők átlagléttszáma, és az érintett létszáma is (91 ezerről 47 ezerre apadt). Ennek ellenére az átlagléttszám alapján – a 2005-ös évet kivéve – mindvégig ez volt a legtöbb munkanélkülit mozgósító aktív munkaerő-piaci eszköz.

A képzésbe kerülők kiválasztásánál azt lehetett tapasztalni, hogy elsősorban *azokat a munkanélkülieket vonták be a képzésekbe, akik korábbi tanulmányaik alapján könnyebben képezhetők, és várhatóan nagyobb eséllyel tudnak elhelyezkedni a képzés befejezése után.* Ugyanakkor - különösen az ajánlott képzéseknél - viszonylag nagy súllyal voltak jelen azok a személyek is, akik foglalkoztathatóságának javítása mind az egyének, mind pedig a képzők részéről nagy erőfeszítést és ráfordítást igényelt.

A 2001-2005. közötti években *képzésből kikerült munkanélküliek elhelyezkedési arányai egyik évben sem érték el az 50%-ot.* A legeredményesebbnek a *munkaviszonyban állóknak szervezett képzések* bizonyultak, amelyek révén *10 résztvevőből 9-nek sikerült megtartania a munkahelyét.* Ez azonban a képzésben résztvevők csupán egytizedét érintette.

A képzés után munkába állt egykori *munkanélküliek egyre kisebb hányada (legutóbb négyötöde) tudta a megszerzett ismereteit feladatainak ellátása során hasznosítani,* ami az ajánlott és elfogadott képzésekre egyaránt vonatkozik. Kifejezetten kedvezőtlennek minősíthető, hogy a végzetek durván egyötöde olyan munkakörben helyezkedett el, amelyben nem volt feltétlenül szükség a megszerzett – a decFA-ból részben vagy egészében finanszírozott – új ismeretekre. Ez arra utal, hogy a képzésekbe nagy számban kerülhetnek be az átlagosnál könnyebben álláshoz jutó, piacképes tudással rendelkező emberek is, olyanok, akik nagy valószínűséggel e nélkül is foglalkoztathatók volnának.

5.2 A **közhasznú foglalkoztatás** volt a vizsgált időszakban a legnagyobb mértékben alkalmazott és a legtöbb pénzügyi forrást felemésztő aktív munkaerő-piaci eszköz. *2001-ben közel 81 ezer főt érintett, ami ugyan 2006-ra 66 ezerre csökkent,* de még így is az aktív eszközök által támogatott érintett létszám több, mint *egyharmadát (34,4%)* tette ki.

A tartós munkanélküliség kezelése, befolyásolása szempontjából a közhasznú foglalkoztatásnak megvan az a *pozitív hatása,* hogy ha csupán átmeneti időre is, de legális foglalkoztatási lehetőséget biztosít azon rétegek számára, akik a támogatás nélküli munkák világában nem jutnának álláshoz. A közhasznú foglalkoztatás *negatívumai* közé tartozik ugyanakkor, hogy nagyon jelentős pénzügyi forrásokat igényel évről évre, ezért cserében viszont szinte semmit nem nyújt annak érdekében, hogy a résztvevők normál, nem támogatott álláshoz jussanak. *A közhasznú foglalkoztatás befejeztével ugyanazon munkaadónál támogatás nélkül továbbfoglalkoztatottak aránya évek óta rendkívül csekély, mindössze 1-1,5% körül mozog.*¹ A közhasznú munkások nagyobb arányú

¹ A fenti eredménymutatók csak azokról tájékoztatnak, akik a támogatott foglalkoztatás lejártával az *eredeti munkaadójuknál* tudtak normál, nem támogatott munkaviszonyt létesíteni.

véglegesítését korlátozza az a körülmény, hogy ez az eszköz *a helyi érdekviszonyok csapdájában vergődik*.

Az elhelyezkedési rátákon túl van más lehetőség is a közhasznú foglalkoztatás értékelésére: a *költség/haszon elemzés*. Ennek kiindulópontja, hogy amennyiben *járadékos munkanélküli válik közhasznú foglalkoztatottá*, megtakaríthatók a munkanélküli ellátás költségei, továbbá - a munkavégzésből származó magasabb jövedelemből – a járadékhoz képest több jut a TB-kasszáknak és az adóhivatalnak. Elvégezve ezt a számítást arra a következtetésre jutottunk, hogy amennyiben a közhasznú foglalkoztatás átlagos álláskeresői járadékot vált ki, úgy annak költségei havi viszonylatban közel háromnegyedes arányban finanszírozhatók az általa megszüntetett munkanélküliség ráfordításaiból. Minimális járadék esetén ez az arány kétharmados.

Ehhez azonban további számszerűsíthető és nem számszerűsíthető, minőségi haszonelemet lehet még hozzátenni. Az előbbibe tartozik az elvégzett munka értéke, továbbá a járadéknál magasabb kereset elköltéséből adódó, tovagyrúzó munkahelyteremtő hatás. A nem számszerűsíthető pozitívumok között pedig olyan tényezők említhetők, mint pl. a munkanélküliség okozta feleslegesség érzet, kirekesztettség, elbizonytalanodás, esetleg deviáns életmód elkerülése.

A bemutatott példához hasonló feltételek esetén valószínűsíthető, hogy a közhasznú foglalkoztatás bőven megtérül az általa kiváltott munkanélküliség ráfordításaiból. A probléma az, hogy a közhasznú foglalkoztatottak alig egynegyedére becsülhető azok aránya, akik a munkanélküli járadékukat váltották fel erre a foglalkoztatási formára. A többiekénél a kiadással szemben egyáltalán nincs, vagy alig áll megtakarítás.

5.3 Az érintett létszám alapján a **bértámogatás** volt a *harmadik legfontosabb* aktív munkaerő-piaci eszköz. *2001-ben 48 ezren, 2006-ban pedig 33 ezren tudtak álláshoz jutni e kedvezménnyel.* A támogatottak aránya az aktív eszközökben résztvevők összességéhez viszonyítva – az érintett létszámot alapul véve - 15-17% között mozgott. Az aktív eszközökben résztvevők *átlaglétszáma* alapján viszont *2004-től ez az eszköz került az első helyre, 25% fölötti részesedéssel.*

A követéses vizsgálatok adatai szerint a *támogatott foglalkoztatásból kikerülők 60-65%-a a kötelező továbbfoglalkoztatási idő lejárta után három hónappal is ugyanannál a munkáltatónál állt munkában.*² A véglegesített dolgozók aránya a 90-es évek közepére jellemző 70%-os arányhoz képest érzékelhetően csökkent, ami azzal magyarázható, hogy a támogatottak összetétele némileg eltolódott a nehezebben elhelyezhető munkanélküli kategóriák irányába. Ezt célcsoport-specifikus kedvezmények is ösztönözték.

A követéses vizsgálatok során a munkáltatók arról is nyilatkoztak, hogy *ennyiben segítette foglalkoztatási szándékaikat a munkaügyi központok által nyújtott támogatás.*

A válaszadók szerint a munkáltatók 20-25%-a akkor is bővítette volna a létszámát, ha ehhez nem kapott volna támogatást. Ez az ún. *holtsúly-hatás*, ami a támogatás nettó hasznát rontó tényező. Szerencsére időben csökkenő trendet mutat azoknak a munkáltatóknak az aránya, amelyeknek valójában nem volt szükségük a munkaügyi központ támogatására, mégis kihasználták ezt a lehetőséget. A munkáltatók körültekintőbb megválasztásával el lehet kerülni az ilyen, más területekről forrásokat elvonó, felesleges támogatási gyakorlatot.

A bértámogatással az volt a legnagyobb probléma – kétségtelen előnyei, eredményei mellett -, hogy *a munkáltatók zöme a munkaügyi kirendeltségek hallgatólagos beleegyezése mellett kiválogatta a tartós munkanélküliek közül a legértékesebbeket, a legkönnyebben mobilizálhatókat.* Ezek felvételéhez támogatást is igénybe vett, miközben

² A munkáltatók értelemszerűen csak a náluk dolgozókról tudnak nyilatkozni a követéses vizsgálatkor. Joggal feltételezhető azonban, hogy a támogatásból kilépők közül többen más munkáltatónál kaphattak állást.

a kevésbé esélyes munkanélküliek - hátrányaik relatív halmozódása mellett - a regisztrációban maradtak.

5.4 A **pályakezdekők elhelyezkedését segítő programokban** részt vett fiatalok *átlagléttszáma* 7-ről 8 ezerre nőtt, s ez 2001-ben 6,8%-át tette ki az aktív eszközök által támogatottak átlagléttszámának, 2006-ban pedig 12,6%-ot. Ez az aránynövekedés úgy következett be, hogy az aktív eszközök kedvezményezettjeinek összléttszáma jelentősen csökkent.

A két támogatási forma közül egyértelműen a *munkatapasztalat-szerzés támogatása tekinthető sikeresebbnek. A foglalkoztatási támogatás iránt alig volt érdeklődés. A támogatás mértéke ugyanis nem állt arányban a követelményekkel és a többletadminisztrációval. Ráadásul minimális azon vállalkozások száma, amelyek a szakmunkástanulóikat tovább tudnák foglalkoztatni - eleve azoknak a vállalkozásoknak a száma is alacsony, amelyek tanulószerveződéssel vállalják a gyakorlati oktatást. (Pedig fontos lenne!)*

A munkatapasztalat-szerző foglalkoztatás esetében a pályakezdekők kétharmadát tartották meg a munkáltatók a kötelező továbbfoglalkoztatást követő három hónap eltelte után. Ugyanez a mutató a munkaadónál végzett és ott továbbfoglalkoztatott fiatalok körében 70% fölött volt.

5.5 Az aktív munkaerő-piaci eszközökben résztvevők átlagléttszámának csupán 1,3-1,6%-a kért és kapott támogatást ahhoz, hogy **vállalkozóvá** váljon, ami 2001-ben mintegy 1600 főt jelentett, 2006-ban pedig ennek a felét. Az érintett létszám hasonlóan alacsony volt.

A támogatás befejezése után három hónappal működő vállalkozások aránya ennél az eszköznél kifejezetten magas volt, 90% körül mozgott.³

A vállalkozók közel fele a támogatás hiányában *későbbre halasztotta volna tevékenységét*, s ez az arány mindvégig nőtt. Ez egyben azt is jelenti, hogy a támogatás hatása döntően abban nyilvánult meg, hogy egy későbbre tervezett vállalkozás-alapítást időben előrehozott. Emellett a vállalkozók *több mint egynegyede e nélkül egyáltalán nem tudott volna kikerülni a munkanélküliségből*. E két csoport hozzávetőlegesen háromnegyedes részaránya a teljes sokasághoz képest egyáltalán nem lebecsülendő eredmény. Mindazonáltal *a támogatottak egynegyede akkor is az önfoglalkoztatás útjára lépett volna, ha ehhez nem kap segítséget a munkaügy szervezettől*. Figyelemmel támogatás mértékére és lehetséges alternatíváira, ez nem okozott nagy gazdasági kárt.

Az **önfoglalkoztatói támogatást** igénybe vettek átlagléttszáma és érintett létszáma ugyancsak drasztikusan visszaesett a vizsgált időszakban. Az előbbi 5,1 ezerről 2,4 ezerre, az utóbbi 6 ezerről alig 3 ezerre csökkent. Erről az eszköztől több információval – sem a támogatottak összetételére, sem a létrehozott vállalkozások jellemzőire, sem pedig a támogatás munkaerő-piaci hatásaira nézve – nem rendelkezünk.

6 A monitoring vizsgálat eredményeinek területi különbségei (Boda Dorottya)

A következőkben az eredménymutatók (elhelyezkedési arány, fajlagos költség) megyei különbségeinek főbb jellemzőit foglaljuk össze eszközönként, külön is kitérve az e vonatkozásokban érvényesülő tendenciákra. Ahol a támogatásfajta gyakorisága engedi, az adatokat előzetes feltételezéseink összefüggésében is vizsgáljuk.⁴

³ Bár a követési idő rövidege miatt a monitoring vizsgálat aligha alkalmas arra, hogy reális visszajelzést adjon a túlélési rátákról.

⁴ A szakirodalom ez utóbbi eszköz korlátait értékelve megállapítja, hogy a különböző tanfolyamok tartalmi elemzése nélkül a ráfordítások összehasonlítása megalapozatlan.

6.1 Munkaerő-piaci képzés⁵

A képzések forrásául szolgáló támogatás szűkülésével párhuzamosan 2001 és 2005 között a munkanélküliek képzési programját befejezettek száma szinte minden megyében visszaesett. Vas és Zala megyében - az általános csökkenés után – 2005-re a létszám a 2001-es szintre tudott növekedni. Ellenpólusként Nógrád és BAZmegyét említhetjük, ahol a vizsgált időszakban a képzésben résztvevők száma folyamatosan mérséklődött. Az ajánlott képzést befejezettek száma az összes képzésen belül kisebb mértékben csökkent, mint az elfogadott képzéseké. Ennek ellenére az ajánlott és elfogadott képzés aránya időben és megyénként viszonylag stabil. Az összes képzésben részesültek átlagosan 60 %-a ajánlott képzést fejezett be, az átlagosnál jelentősen magasabb az arányuk Győr-Moson-Sopronban és Budapesten, az átlagosnál magasabb az elfogadott képzés aránya Vas és Csongrád megyében.

Az *elhelyezkedési arányokat* vizsgálva mind az ajánlott, mind pedig az elfogadott képzések vonatkozásában Vas, Zala és Győr-Moson-Sopron megye volt a legeredményesebb, a legkedvezőtlenebb eredményeket pedig Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye mutatta. Mindkét képzési formánál magas volt a *lemorzsolódás* Budapesten és Komárom-Esztergom megyében, - Baranyában, Csongrádban és Tolnában ugyanakkor az átlagosnál jóval kevesebben maradtak ki a tanfolyamokról.

A *képzés szakirányában elhelyezkedők aránya* az ajánlott képzés esetében az országos átlagot tekintve 80% körüli volt, az elfogadott képzésé még magasabb. Mindkét képzésnél a mutató romlása figyelhető meg, az elfogadott képzésnél a csökkenés jelentős mértékű. Az iparilag fejlett, nyugati megyék (Vas, Zala) esetében a legalacsonyabb a szakirányban elhelyezkedők aránya. Az ajánlott képzés esetében Tolna és Csongrád megye, az elfogadott képzésnél pedig Pest, Békés és Bács-Kiskun megye mutatta fel a legjobb szakirányú elhelyezkedési arányokat.

Mindent (az elhelyezkedési és a szakirányú elhelyezkedési arányokat) összevetve *Tolna és Pest megyében a legsikeresebbek az ajánlott képzések, míg az elfogadott képzések támogatását Pest, Békés és Bács-Kiskun megyében igazítják legeredményesebben a munkaerőpiac közvetlenül megjelenő igényeihez.* Az ellenkező póluson az ajánlott képzés tekintetében Somogy megye helyezkedik el, az elfogadott képzés esetében pedig Nógrád, Heves és Fejér megye.

2001 és 2005 között a *munkaviszonyban állók képzésében* részt vettek száma jelentősen csökkent. Míg 2001-ben 5,5 ezren, 2004-ben már csak 4,7 ezren, 2005-ben pedig 2,6 ezren kezdték el a munkaerő-piaci képzéseket. A vizsgált időszak legtöbb évében jelentős (10% fölötti) volt a képzettek aránya Csongrád, Bács-Kiskun, Tolna és Baranya megyében. A munkaviszonyban állók 93%-a képzését követően is munkaviszonyban maradt a munkáltatójánál. A tovább-foglalkoztatás során a munkavállalók 98%-át foglalkoztatták a képzésnek megfelelő szakirányban. A magas arányszám a vizsgált időszakban még javulni is látszott.

Az ajánlott képzés *költséghatékonyságának* megyei különbségei nem jelentősek. Kiemelhetjük Tolna és Pest megyét, ahol az időszak nagy részében javuló hatékonysággal alkalmazták az eszközt. Csongrád és Győr-Moson-Sopron megye esetében pedig a többiekénél sokkal jelentősebb változásokat találtunk mind az érték javuló, mind pedig a romló stádiumában.

⁵ A képzést befejezett és elhelyezkedett munkanélküliek összetételének területi különbségeit adatok hiányában nem elemeztük.

Az elfogadott képzés költséghatékonysága kedvezőbb, mint az ajánlotté⁶. Mindazonáltal a területi különbségek jelentősebbek: a vizsgált időszakra számított megyei átlagértékek 1,8 és 2,7 között mozogtak. Az öt év alatt tartósan alacsonyabb volt az átlagosnál Veszprém megye (1,8%), Békés (1,8%) és Jász-Nagykun-Szolnok (1,80%) megye fajlagos költsége. Mint azt az előzőekből is sejteni lehetett, rendkívül magas a fajlagos költség BAZ (2,7%), Nógrád (2,7%) és Fejér megyében (2,6%). Az időszakra érvényes tendenciát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a költséghatékonyság egyedül 2004-ről 2005-re javult, egyébként pedig az időszak egészében romlott.

A munkavállalók képzésének fajlagos költsége nagyjából fele a munkanélkülieknél számítottak. A magas továbbfoglalkoztatási arány miatt az egy továbbfoglalkoztatottra jutó támogatás itt alig haladja meg az összes képzésben részesülte jutó támogatást.

A követő vizsgálat tábláinak statisztikai elemzése alapján megállapítható, hogy:

- A követő vizsgálat időpontjában munkaviszonyban állók aránya alapvetően a megye gazdasági fejlettségének függvénye: a legfejlettebb megyék - az elfogadott képzés relatív előnyének csökkenése ellenére – mindkét képzésfajtánál kedvezőbb eredményeket értek el, mint az átlagosan fejlettek. Ugyanakkor *a fejlett megyék esetében a képzés holt súlya kedvezőtlen. A munkába álló munkanélküliek elhelyezkedése valószínűleg a képzés nélkül is megtörtént volna. A munkaviszonyban állók képzése elvileg a rugalmas munkaerő-gazdálkodás leggyakrabban alkalmazott módszereinek (munkaköri rotáció, munkakör-bővítés stb.) kiinduló pontja lehet. Erre építve feltételeztük, hogy az iparilag fejlettebb területeken ezt az aktív eszközt gyakrabban alkalmazzák. A munkaviszonyban állók területi megoszlása azonban ezt nem igazolja.*
- Az ajánlott illetve elfogadott képzést követően elhelyezkedettek arányát vizsgálva, az időszak egészében az elfogadott képzés mutatói tűnnek kedvezőbbnek, ugyanakkor a képzési forma relatív előnye csökkent. Az elhelyezkedési mutatóval párhuzamosan az elfogadott képzés fajlagos költsége a vizsgált időszak egészében alatta maradt az ajánlott képzés fajlagos költségének. (Oka egyrészt az, hogy ennél a formánál a munkaügyi központ célirányosabb a beiskolázáskor, másrészt a költségekhez maga a munkanélküli is hozzájárul.) Mindazonáltal a különbség csökkenő volt 2004-ig.
- Az átlagos gazdasági fejlettségű megyék gyakorlatában kimutatható az összefüggés az eredmény és az alkalmazás között: minél nagyobb az elfogadott képzés elhelyezkedési mutatóban mért előnye az ajánlott képzéssel szemben, annál magasabb a képzési formába beiskolázottak száma. „A lehető legnagyobb eredmény” szem előtt tartása magyarázza a fejletlen, magas munkanélküliséggel rendelkező megyék beiskolázási gyakorlatát is: ezekben a megyékben az átlagost jóval meghaladó a pályakezdő munkanélküliek képzésbe vonása.
- A lemorzsolódás más természetű a gazdaságilag fejlett és más a fejletlen megyékben. Míg az előbbinél feltételezhetjük, hogy ezek a munkanélküliek támogatás nélkül is elhelyezkedtek volna, s így a lemorzsolódás a holt súlyt növeli, addig a fejletlenebb

⁶ A számítás alapjául az egy elhelyezkedetthe jutó támogatás és az egy képzésben résztvevőre jutó támogatás hányadosa, ill. annak változásai szolgálnak.

megyékben valószínűleg a képzésre alkalmatlan munkanélküliek sikertelen próbálkozása húzódik meg a lemorzsolódás hátterében.⁷

6.2 A vállalkozóvá válás támogatása

2001 és 2005 között évenként átlagosan 2,8 ezren vették igénybe ezt a fajta támogatást. Az országos átlag nem túl nagy területi különbségeket takar: A megyék közül BAZ megyében volt a legmagasabb a támogatott létszám (9%), míg Nógrád megyében a legalacsonyabb (2%). Az elhelyezkedési arányok tekintetében is kicsik a területi különbségek, hiszen a legmagasabb működő vállalkozási aránnyal bíró Veszprém megyében a vizsgált időszakban 96% volt a működő vállalkozások aránya, a legkedvezőtlenebb eredmény pedig Jász-Nagykun-Szolnok megyét jellemezte, ahol a vállalkozásoknak a 86%-a volt aktív a követés időpontjában.

6.3 Bértámogatás

Az évenként átlagosan 173 ezer bértámogatásban részesülő személy 62,3 %-át véglegesítették. A továbbfoglalkoztatási arányok megyei különbségeit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy azok a Csongrád megyei legalacsonyabb (53,3%) és a Pest megyei legmagasabb érték (69,1) között szóródtak úgy, hogy Nógrád, Bács-Kiskun, Pest, Zala és Vas megye az öt év alatt végig az átlagosnál magasabb, Csongrád, Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye pedig az átlagosnál alacsonyabb mutatókat produkált.

6.4 Közhasznú foglalkoztatás

A vizsgált időszakban évenként átlagosan 77,3 ezer munkanélkülit érintett a közhasznú munka formájában megvalósuló foglalkoztatás. Az országos átlag nagyon nagy területi különbségeket takar: BAZ és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye közhasznú foglalkoztatottjai tették ki az összes közhasznú foglalkoztatásban érintett létszám 37,8%-át.

A támogatott foglalkoztatást követően elenyészően kevés munkanélkülit foglalkoztatnak tovább: 2001-2005 között a létszám 1,3 százaléka (mintegy 1 000 munkanélküli) maradt munkaviszonyban az eredeti foglalkoztatónál. A területi különbségek jelentősek, hiszen Békésben és Csongrádban 2001-2004 között a továbbfoglalkoztatottak aránya rendre meghaladta az 5 %-ot. A különösen sok közhasznú munkás alkalmazását támogató BAZ megyében ugyanakkor az elhelyezkedési arányok 0,1 és 0,3 között voltak.

6.5 Pályakezdők munkatapasztalat-szerzésének támogatása

A vizsgált időszakban átlagosan 6,2 ezer munkáltató részesült támogatásban ahhoz, hogy pályakezdő fiataloknak lehetőséget biztosítson munkatapasztalat szerzésre. A támogatott létszám területi különbségeit vizsgálva megállapítható, hogy azokban a megyékben gyakori ennek az eszköznek a használata, amelyekben a legnagyobb a munkanélküliség, és ahol a közhasznú foglalkoztatás is jelentős. Így BAZ megyében öt év alatt átlagosan 17%, Hajdú-Biharban 11%, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében pedig 15%-át tette ki a programban résztvevőknek az aránya az aktív eszközök által támogatottak összességéhez képest.

A programból kikerült pályakezdők átlagosan 66 %-át véglegesítette munkáltatója. Az így elhelyezkedettek aránya évről évre szinte alig változott. A legnagyobb arányban a programból kikerülőket Győr-Moson-Sopronban (78,7%) és Veszprém megyében (81,6%) véglegesítették, a legkisebb arányban pedig Nógrádban (59,2%) és Szabolcs-Szatmár-Bereg

⁷ Hipotéziseink végleges verifikálása azonban csak az alapadatok bázisán, a matematikai analízis eszközeivel lehetséges

megyében (61,3%). A véglegesítések aránya ezekben a megyékben időben is stabil. A munkatapasztalat-szerzési támogatás alkalmazásában jeleskedő másik két megyében a véglegesítési arány az átlag körül ingadozott (Borsod 64,3%, Hajdú-Bihar 66,3%).

7 *Javaslatok a munkaerő-piaci eszközök eredményesebb működtetésére*⁸

2007. január 1-jétől jelentősen megváltozott az aktív munkaerő-piaci eszközrendszer. Sok eszközt összevontak, másokat megszüntettek, vagy szabályaikat egyszerűsítették, ami kedvezően értékelhető. Ennek tükrében *mind a mostani elemzés, mind pedig a változtatásokra vonatkozó javaslattétel megkésettnek tűnik*. Az aktív eszközök köre azonban még mindig szélesebb az indokoltnál. Ezért nem felesleges a további ritkításra vonatkozó javaslat. Az év elején életbe léptetett változásokból ugyanakkor már felgyülemlett annyi tapasztalat, ami szintén kiindulópontja lehet újabb jogszabály-módosításnak. Emellett kívánatos volna néhány új eszköz beépítése is a jelenlegi eszközrendszerbe.

7.1 *Az eszközműködtetés módjának korszerűsítése*

- A munkaügyi központok a MpA foglalkoztatási alaprészből egy alapvetően bevált *allokációs modell* alapján, év elején kapják meg a decentralizált keretet, amellyel a munkaügyi tanácsok – eszközönkénti belső arányokat és támogatási mértékeket meghatározó – döntése alapján önállóan gazdálkodnak. A munkaügyi központok az éves keretek eszközönkénti forrásainak megtervezésekor nem csupán és nem elsősorban a hatékonysági megfontolásokat helyezik előtérbe, hanem megfigyelhető bizonyos fajta *bázisszemlélet* érvényesítése. Ez részben a megszokotthoz való kényelmesebb alkalmazkodást jelenti, részben pedig a kisebb ellenállás irányába mutat.⁹ *A bázis szemlélet viszont nehezíti az optimálisabb „eszköz-mixek” kialakítását kistérségi és regionális szinten egyaránt*. Ez a tervezési rendszer átalakítását igényli.
- A munkaügyi szervezetben regisztrált álláskeresőket négyötöde nem első ízben jelentkező, hanem visszatérő ügyfele az állami foglalkoztatási szolgálatnak. Problémáikat kizárólag az egyedi aktív munkaerő-piaci eszközök alkalmazásával nem lehet megoldani. A komplex problémakezelés *többféle munkaerő-piaci szolgáltatás igénybevételét feltételezi, vagy még inkább a bekapcsolódást egy munkaerő-piaci programba*. Ezek megfelelő színvonalú lebonyolításához azonban a munkaügyi szervezetnek nincs elégséges humán kapacitása. Ezért *e szolgáltatások és programok eddigieknél sokkal nagyobb volumenű kiszervezésére lenne szükség*, elsősorban a civil szervezetekhez. A jelenlegi munkaerő-piaci programok a meglévő eszközök kombinációjára épülnek, azaz igazi programfinanszírozás nem is létezik.
- A munkaerő-piaci szolgáltatások körét és kívülről történő megvásárlásának feltételeit szabályozó 30/2000 (IX. 15) GM rendelet olyan *alacsony díjtarifákat* és más korlátozásokat ír elő, amelyek külső szervezet számára nem vonzóak. Nem ösztönöznek minőségi szolgáltatások nyújtására, és az azokhoz szükséges kapacitások létrehozására. Ezért *rövid időn belül átfogóan felül kell vizsgálni és korszerűsíteni*

⁸ A javaslatok kidolgozásánál felhasználtuk Simkó János „Észrevételek, gondolatok a SZÉF munkatervének 1.3 részéhez” c. munkaanyagát. (1.3 téma: Munkaerő-piaci eszközök rendszerének felülvizsgálata), Budapest, 2007. február

⁹ Ha a közhasznú foglalkoztatási keret aránya és mértéke csökkenne, akkor a munkaügyi tanács önkormányzati oldala ebbe nagyon nehezen egyezne bele, és az egyes önkormányzatok tiltakozása is erőteljesen növekedne, mivel ők a kialakult támogatási mértékeket, létszámkereteket szinte „szerzett jognak” tekintik. Ha viszont a bértámogatási keretek csökkennének, akkor a munkaadói és munkavállalói oldal harcolna a korábban már kialakult pozícióiért.

szükséges a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000 GM rendelet szakmai koncepcióját és tartalmát. Ki kell szélesíteni a munkaerő-piaci szolgáltatások választékát. Létre kell hozni a szolgáltatást nyújtók akkreditációs rendszerét. A költségnormákat pedig a jelenleginél vonzóbbá és rugalmasabbá kell tenni. Célszerű lenne továbbá olyan komplex szolgáltatásokat kidolgozni, amelyekben a teljes ügyfélkör, megfelelő elvárások megfogalmazásával kihelyezhető volna non-profit szervezetekhez, eredményesség alapján finanszírozva.

- *Bár a munkaügyi központoknál régóta kialakult az aktív eszközök eredményességének vizsgálata és monitorozása, elvárható minimumkövetelmények a hatékonyságot illetően ritkán és kevés helyen fogalmazódtak meg. A vizsgálati eredményeknek a tervezési folyamatba és a konkrét döntésekhez való visszacsatolása is csupán esetleges. Mélyebb hatásvizsgálatokra mind központi, mind területi szinten nagyon ritkán került sor, és a levont következtetések sem hasznosultak eléggé. Kétségtelen az is, hogy egyes hátrányos helyzetű álláskeresői csoportoknál – pl. roma etnikumhoz tartozók, megváltozott munkaképességűek, alacsony iskolai végzettségű munkanélküliek, munkahelyhiányos aprófalvakban, kistérségekben élő szakképzetlen emberek, 50 év feletti, elavult szakmával rendelkezők, stb. – még kombinatív jellegű és nagyobb összegű ráfordítások mellett is nehéz reális megítélés szerint hatékony forrás-felhasználásra törekedni.*

7.2 Konkrét aktív eszközök működési feltételeinek megváltoztatásával kapcsolatos javaslatok

- *2007. január 1-től a keresetpótló juttatás összege azonos lett a megállapításakor hatályos kötelező legkisebb munkabérnek megfelelő összeggel. Ez a keresetpótló juttatás arányát a korábbi egyharmadról 50%-ra növeli a képzési költségen belül, ami a jövőben kevesebb személy képzésbe vonását teszi lehetővé a decFA-ból. Igaz, hogy egyidejűleg más források is megnyíltak a képzés finanszírozására, de ezekkel az a probléma, hogy:*
 - *az eltérő programokhoz eltérő finanszírozási normák tartoznak (különböző normatívák érvényesek rájuk),*
 - *mindegyikük túlszabályozott,*
 - *bonyolult az elszámolási rendjük,*
 - *kiszámíthatatlanná teszik a képzés céljára rendelkezésre álló kereteket,*
 - *hiányos az informatikai rendszerük (fontos adatokat nem lehet lekérdezni),*
 - *a szakmai követelmények, az OKJ sűrűn változnak, ugyanakkor ezek megismertetését nem támogatják továbbképzések,*
 - *hiányoznak a felülről jövő szakmai instrukciók az új, nagy kihívást jelentő feladatok megoldásához (pl. intézményi, képzési akkreditáció, közbeszerzés).*

Gondot okoz az is, hogy az új szabályok szerint keresetpótló juttatás a képzésben részt vevő személy részére akkor állapítható meg, ha az elméleti, vagy az egyidejűleg folytatott elméleti és gyakorlati képzés időtartama hetente legalább a 20 órát eléri (intenzív képzés). Ez a követelmény szinte teljesíthetetlen; a képzés kezdetétől a végéig, átlagban kellene meghatározni a heti 20 órás képzési időt, s nem mereven ragaszkodni a heti penzumhoz. Annak betartása is nehézséget okoz, hogy az álláskeresői támogatásban részesülő személy részére képzési támogatás csak intenzív képzésben való részvétel esetén adható.

Jelenleg a munkanélkülieknek csak egy nagyon szűk köre kap érdemi segítséget, igazán jó tanácsokat az egyéni adottságokat, képességeket és a munkaerő-piaci igényeket is reálisan kifejező képzési forma, illetve tanfolyam kiválasztásához. Ez a megállapítás a pályaválasztás előtt álló fiatalokra, valamint a felnőtt korú, első szakmát választó vagy pályakorrekcióra kényszerülő felnőttekre egyaránt vonatkozik. Ezen a területen ugyancsak szolgáltatásfejlesztéssel kellene előrelépni.

- *Közhasznú foglalkoztatásra* évről-évre sok milliárd forint megy el a MpA-ból, ami igen rossz határfokkal hasznosul. Milyen változások lennének kívánatosan ennek az eszköznek a jobb működtetéséhez?
 - Arra kell törekedni, hogy a *munkaügyi kirendeltség érvényesíteni tudja befolyását a közhasznú munkára közvetítendő személyek kiválasztásánál*. A közvetítő széles eszköztárral rendelkezik a helyes döntéshez. Ilyenek: az első- és közbelső interjúk, a kategorizálás, a munkavállalási tanácsadás, a pszichológiai tanácsadás, stb.
 - A támogatás iránti kérelmek alaposabb áttanulmányozása, a munkaadói kapcsolattartásból adódó helyismeret, a rendszeres ellenőrzés és szükség szerinti szankcionálás felhasználásával elérhető, hogy *az ÁFSZ ne támogasson olyan foglalkoztatást, amelyet a munkaadónak saját keretből vagy más támogatással kellene megoldania*.
 - Célszerű lenne olyan eljárási rend és számítógépes program bevezetése, amely lehetővé tenné, hogy a közhasznú foglalkoztatott, mint *munkaviszonyos álláskereső* a nyilvántartásban maradjon, hogy egy megfelelő állásajánlat esetén esélye legyen a közvetítésre.
 - A jelenlegi munkaerő-piaci helyzetben elképzelhetetlen lenne annak eltörlése, hogy a közhasznú foglalkoztatás jogszerző időt biztosítson TB-ellátásokra. Azt azonban elő lehetne írni, hogy *az érintett munkanélküliek csak annyit töltsenek közhasznú munkában, amennyi ahhoz szükséges, hogy az álláskeresési járadékra való jogosultságot megszerezzék*. Természetesen az időtartam meghatározása a kirendeltség feladata és felelőssége, annak ismeretében, hogy adott településen hány potenciális közhasznú munkavállaló van, illetve adott személy számára mennyi munkával töltött idő szükséges olyan munkahelyi tapasztalatszerzésre, amely későbbi elhelyezkedési esélyeit növeli. Ennek megítélésében a munkavállalási tanácsadó és a pszichológus tud segítséget adni.
 - A jogszabály jelenleg is lehetőséget biztosít arra, hogy munkaerő-piaci programon belül összevonják a szolgáltatási és támogatási elemeket. *A közhasznú munkák esetében, az érintettek hátrányos helyzete miatt, különösen indokolt a program adta lehetőségeket minél szélesebb körben alkalmazni*. A munkavégzés mellett biztosítani kell a piacképes szakmai ismeretek megszerzését. A képzés előtt személyre szabott humán szolgáltatás keretében szükséges segíteni az orientációt, a megfelelő képességek és a motiváció fejlesztését. Az oktatás és a munkavégzés utolsó részében pedig az álláskereséshez kell hasznos segítséget nyújtani.
- *A bértámogatási jellegű támogatási formák összevonása, egyszerűbbé és rugalmasabbá tétele a korszerűsítés irányába történt fontos lépés volt, a szinte már követhetetlené vált korábbi alváltozatokkal szemben. Hogyan összegezhetők az első benyomások a 2007. január 1. utáni változásoknak a munkaerő-piaci hatásáról?*
 - Pozitívan értékelhető, hogy *a hátrányos helyzetű személyek fogalmát* pontosan, és lényegében az eddigi gyakorlattal összhangban *definiálták*.

- Egységessé vált a támogatások mértéke, ami az *átláthatóság* szempontjából kívánatos volt, de problémát jelent, hogy *a jelenlegi feltételrendszer a helyi munkaerőpiac állapotára nincs tekintettel*. Ez a differenciálatlan szabályozás egy olyan országban, ahol a foglalkoztatási helyzet lokálisan és kistérségi szinten közismerten nagy eltéréseket mutat, biztos, hogy nem jó.
- A támogatási idő *12 hónapban való egységes rögzítése elvonta a kirendeltségek mérlegelési jogát a támogatási idő megítélésénél*. Ez korlátozza a kirendeltségek szabadságát az aktív eszközökre fordítható decFA felhasználásában, és csökkenti a munkaerő-piaci beavatkozások hatékonyságát.
- Ugyanez a kritika fogalmazható meg *a támogatási mértékek egységesítésével* kapcsolatban is.

A korábbtól eltérő feltételek miatt *a bértámogatás egy főre vetítve túl drága eszközzé vált*. Következésképpen jelenleg azonos támogatási forrásból az előző éveknél kevesebb (fele-harmada) hátrányos helyzetű személy juttatható álláshoz. Ráadásul *megszűnt a továbbfoglalkoztatási kötelezettség*, ami csorbítja a garanciális elemeket és növeli a kirendeltségek felelősségét abban, hogy tartós foglalkoztatást eredményezve biztosítsák a bértámogatás céljának megfelelő eszközműködtetést.

- A módosított Ft-ben kedvezően változtak a *vállalkozás indításának támogatási feltételei* is. Ugyanakkor a részletes szabályozásban és a munkaügyi központok támogatási gyakorlatában – különösen a vissza nem térítendő támogatási forma alkalmazásánál – vizsgálni célszerű, hogy *a támogatást igénylő személy rendelkezik-e megfelelő ismeretekkel és készségekkel a vállalkozás sikeres elindítására és fennmaradására, s nem kellene-e egybekötni az ingyenes támogatás odaítélését valamilyen felkészítő tanfolyam előzetes elvégzésével*.
- Bár most ritkították meg az aktív eszközöket, fontosnak lenne *két új támogatás* bevezetése.
Az egyiket a *munkába állás pénzügyi akadályainak elhárításához* kellene adni, a következő (alternatív) formában:
 - *Áthidaló kölcsön*, ami az első kereset megelőlegezését szolgálná, pl. 40 ezer Ft kamatmentes kölcsönként.
 - *Felszerelési segély*: 20 ezer forint egyszeri támogatás ruházkodásra, vagy olyan eszközök vásárlására, melyek a munkába álláshoz szükségesek.

A másik az *atipikus foglalkoztatási formák* különösen a távmunka, valamint a részmunkaidős és bedolgozói foglalkoztatás *igénybevételének erőteljesebb ösztönzése* volna. Hiányzik a *szezonális foglalkoztatásra* rugalmasan reagáló bértámogatási lehetőség is, egy, a korábbi járulék átvállaláshoz hasonló konstrukció. Ezek a jogi szabályozás szempontjából is sokkal nagyobb figyelmet és támogatás indokolnának.

II. Közcélú foglalkoztatás értékelése (Dögei Ilona, Mód Péter)

1. Összegzés

- 2001 és 2004 között a közcélú foglalkoztatás dinamikus bővülése valósult meg. Ezt jelzi a kifizetési kötelezettséggel terhelt napok számának 2,7 millióról a duplájára, 5,4 millióra növekedése. Az összes önkormányzatot tekintve kiemelkedően növelték foglalkoztató-

képességüket a 200 fő alatti települések önkormányzatai. Ezeken a helyeken a 2001-es 30 ezerrel szemben 2005-ben már 150 ezer munkanapot töltöttek el.

- A közcélú foglalkoztatás finanszírozására igénybe vett források éves összege 2001 és 2003 között meredeken emelkedett. Amíg 2001-ben 5 913 millió forintot igényeltek az önkormányzatok, addig ez az összeg 2003-ra több, mint a duplájára, 12 135 millió forintra emelkedett. A legtöbbet 2005-ben fordítottak a közcélú foglalkoztatásra, akkor 14 420 millió forintot költött el erre a 2912 önkormányzat. 2006-ra mind az eszközt igénybe vevő önkormányzatok száma (2853), mind pedig az általuk együttesen egy év alatt igényelt forrás összege csökkent (12 113 millió Ft).
- A közcélú foglalkoztatás keretében teljesített munkanapok száma, az igényelt központi források és a településenkénti havi átlagos foglalkoztatottak száma egyaránt visszaesett 2006-ban az előző időszakhoz képest. A településeken a közcélú foglalkoztatottak átlagos havi létszáma a korábbi év 85 százalékára tehető, és ettől a 15 százalékpontos csökkenéstől alig maradt el a foglalkoztatotti napok 14 százalékpontos csökkenése. A közfoglalkoztatás ezen formája egyes kistérségek önkormányzatainál a korábbi évhez képest kevesebb, mint 50 százalékára esett vissza (Komáromi, Várpalotai, Szentendrej, Tamási kistérség). Lényegesen kevesebb, mindössze 11 kistérségben növekedett a közcélú foglalkoztatás 2005 és 2006 között.
- Az országos összesítésekből kiolvasható jelentős csökkenés nem, vagy csak kis mértékben volt jellemző a hátrányos helyzetű térségekre, 600 fő alatti településekre. Az 598 rossz, vagy nagyon rossz helyzetű településen a közcélú munkavégzés keretében eltöltött napok száma 2006-ban az előző év 92-93 százalékát tették ki, ezzel szemben a foglalkoztatási és szociális mutatók alapján átlagos helyzetűnek tekintett településeken az előző évi érték 85 százalékára, az átlagosnál jobb helyzetűeknél pedig 77 százalékára csökkent.
- A közcélú foglalkoztatásban egyre nagyobb szerepet kapnak a munkaerőhiányos, súlyos gazdasági, társadalmi hátrányokkal sújtott térségek. A 2005-ben a közcélú foglalkoztatásra fordított források 27,8 százaléka jutott a foglalkoztatási és szociális mutatók alapján legrosszabbnak tekinthető 598 településre, 2006-ban már 30 százalékos ez az érték. Ez azonban messze nem jelenti a ráfordítások növekedését, hiszen a 2005-ös 3 990 millió forinthez képest 2006-ban csak 3 621 millió forint jutott a legrosszabb helyzetű településeken erre a célra.
- A közcélú foglalkoztatás keretében megvalósuló foglalkoztatás formája településtípusonként eltérő képet mutat. A rossz helyzetű településeken a közcélú foglalkoztatás keretében ledolgozott napok 53 százalékában az érintettet napi 8 óránál rövidebb, részmunkaidős foglalkoztatásban alkalmazták. Az átlagos szociális és foglalkoztatási mutatókkal jellemezhető településeken a részmunkaidős munkanapok aránya 20,5 százalék és az országos átlag is mindössze 33 százalék. A kisebb, rossz élet- és munkafeltételeket kínáló települések lényegesen nagyobb arányban élnek a részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségével a közcélú foglalkoztatásban, mint a jobb adottságokkal rendelkező települések.
- A közcélú foglalkoztatás idényjellegű, az egy éven belül a foglalkoztatás keretében igénybe vett napok többsége az áprilistól szeptemberig tartó 6 hónapra esik. 2006-ban a közcélú foglalkoztatás 65,3 százaléka, 2005-ben 67,7 százaléka, 2004-ben 69 százaléka esett az évnél erre a 6 hónapjára. A foglalkoztatás idényjellege a 600 fő alatti

kistelepülések körében fokozottan érvényesül. Ezekbe a település-kategóriákba tartozó településeken 2004 és 2006 között rendszeresen 30 százalék alatt maradt az októbertől márciusig tartó fél év közcélú foglalkoztatásának aránya. A nagyobb településeken a közcélú foglalkoztatás kiegyensúlyozottabb.

- Ezeken a településeken a közcélú foglalkoztatás nem a munkaerő-piaci reintegrációt eredményezi, hanem az érintett családok helyzetét könnyítő átmeneti munkavállalási formává vált. A foglalkoztatás önkormányzati formája a jelenlegi helyzetben más eszközzel nehezen látszik pótolhatónak.
- A közcélú foglalkoztatást működtető szervezetek, önkormányzatok, (városi kht-k) céljai között sem a reintegráció áll első helyen, hanem a munkajövedelem hiányában súlyos helyzetben élő rétegek szociális segélyen túli támogatása. A segély helyett munka elvének település-szintű megvalósulása a közcélú foglalkoztatás eszközével teljesül.
- Az érintettek a jelentős munkaerő-kereslettel rendelkező térségekben is igénylik a közfoglalkoztatás közcélú és egyéb formáit. Csökkent munkavégző-képességük és egyéb, súlyos munkaerő-piaci hátrányaik sokak számára elérhetlenné teszik a versenypiaci reintegrációt.
- A közcélú foglalkoztatás a rendszeres szociális segélyezett, tartós munkanélküliek körében a feketemunka valós és 'versenyképes' foglalkoztatás alternatívája. A tartós és számukra is tervezhető közfoglalkoztatás érdekében lemondanak a bejelentés nélküli alkalmi munkavégzésről.
- A kis- és mikrotelepülések foglalkoztató-erejének bővülése szinte kizárólag az önkormányzatokhoz, azon belül a közcélú foglalkoztatáshoz kapcsolódik.

2. Javaslatok

- Az eddiginél nagyobb mértékben figyelembe kellene venni a családsegítők munkatársainak szakmai véleményét az érintettek közcélú foglalkoztatásba vonásáról.
- A családsegítők és a munkaügyi szervezet nem ismerik, nem ismerhetik egymás ügyfeleit. Nem követhető a nyilvántartásukból kikerülők további pályája. A családsegítők nem ismerhetik meg a foglalkoztatási ellátásokra már nem jogosultakat. Az ellátatlanok számának csökkentése szükségessé teszi e szervezetek közötti információcsere napi gyakorlatának bevezetését.
- A közcélú foglalkoztatás lebonyolításával kapcsolatos adminisztratív feladatok ellátása sok településen meghaladja az önkormányzat kapacitásait. A kisebb, legtöbb esetben hátrányos helyzetű települések közül sok lemond az eszköz alkalmazásáról – ezzel éppen a legrászorultabbak esnek el a legális, helyi foglalkoztatás lehetőségétől.
- A kistelepüléseken a legfeljebb 1–2 főt érintő közcélú foglalkoztatás mind a feladattervezés, mind pedig az adminisztrációs igények figyelembe vételével könnyebben valósítható meg társulási, kistérségi formában. Egy jogszabály-módosítás lehetővé tehetné az egyes településeket megillető támogatás társulási formában történő igénylését.

- A települési önkormányzatok részére biztosított költségvetési támogatás évek óta változatlan összege jelenleg már nehezíti, egyes esetekben gátolja a közcélú foglalkoztatás megvalósítását. A települési önrész és a hatékony munkavégzést szolgáló járulékos költségek térítése súlyos szociális helyzetben élők sokasága előtt nyitná meg a legális, helyi munkavállalás lehetőségét.
- A települési feladatok közcélú munkával való hatékony ellátása elkerülhetetlenné teszi a települési éves foglalkoztatási terv elkészítését.
- A közcélú foglalkoztatás akkor képes a munkavégző-képesség fenntartását és a reintegráció lehetőségét hatékonyan biztosítani, ha legalább évente 6-8 hónapig biztosítja az érintettek számára a szociális biztonság minimális feltételeit.

III. A megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci integrációját segítő aktív eszközök értékelése (Gere Ilona)

1. Összegzés

Az ÁFSZ keretében működő, integrációt segítő eszközök elemzéséből levont főbb megállapítások a következők:

- 2001-2006 között az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál regisztrációban megjelent megváltozott munkaképességű álláskeresők átlagos éves létszáma 43.000 fő volt, s közülük 20-25 % lett valamely aktív eszköz kedvezményezettje. Ugyanakkor nagyon magas – bár arányaiban egyre csökkenő – azoknak a megváltozott munkaképességű ügyfeleknek a száma, akik érdemi eredmény nélkül kerültek ki a regisztrációból. (2001-ben 50 %, 2006-ban 28 %). A rendszerbe évről-évre visszatérő személyek nagy számából pedig arra lehet következtetni, hogy a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei többnyire csak átmeneti, rövid ideig tartó megoldásokat tudnak biztosítani e hátrányos munkavállalói csoport részére.
- Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat a vizsgált időszakban a megváltozott munkaképességű ügyfeleinek átlagosan 30-36 %-át segítette foglalkoztatásba. Ez évről évre 14-15 ezer fő munkába helyezését jelenti. Az elmúlt években jelentősen nőtt az önállóan elhelyezkedő regisztrált megváltozott munkaképességű ügyfelek száma. (2001-ben 1.540 fő volt, majd folyamatos emelkedés mellett, 2006-ra megközelítette az ötezres értéket (4.977)). A tartósan károsodott emberek nagyobb hányadát (50-60 %-át) azonban csak támogatással tudták elhelyezni. A támogatott elhelyezések minőségét és tartósságát jelentősen befolyásolja a támogatás formája. Így a bértámogatások, illetve a hosszabb foglalkoztatási kötelezettséggel járó munkahelyteremtő támogatások feltehetően több érintett számára jelentenek hosszabb távú, tartós megoldást, mint a közhasznú foglalkozások. A maximum 1 évig tartó foglalkoztatás után az emberek többnyire visszakérülnek a rendszerbe, s fejlesztés hiányában munkaerő-piaci esélyük (foglalkoztathatóságuk) továbbra is alacsony szinten marad.
- A foglalkoztatási támogatások formáit vizsgálva megállapítható, hogy folyamatosan a *közhasznú munkavégzés*, illetve a *rehabilitációs foglalkoztatás bővítő bértámogatás* mozgatja meg a legnagyobb számban a tartósan károsodott embereket. A hasonló célú főáramú és speciális eszközök közül jellemzően a kedvezőbb feltételű speciális eszközöket

alkalmazták nagyobb arányban a kirendeltségek, bár a főáramú és speciális bértámogatás esetében 2005 után megfordult ez a tendencia. 2001-ben a bértámogatások 68 %-át a *rehabilitációs bértámogatás* tette ki, míg 2006-ban már csak 24 %-át. Ez a belső strukturális változás akár pozitív is lehetne, ha közben a vizsgált időszakban nem csökkent volna 50 %-kal az összes bértámogatások aránya.¹⁰

A *közhasznú munkavégzés* - melynek értéke a tartós integráció szempontjából jóval kisebb - aránya a vizsgált időszakban 36 %-ról 44 %-ra emelkedett. Az integráció szempontjából hasonló értékű *közmunka és közcélú munka* is folyamatosan igen magas – 30 % közeli – értékekkel van jelen a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatási támogatásaiban. Ha e három formát együtt vizsgáljuk, akkor a támogatásokon belüli 50-70 %-os képviselőtük lehangoló üzenetet közvetít a foglalkozási rehabilitáció eredményességéről.

A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának elősegítéséhez évek óta igen fontos támogatási forma a munkaadók számára - a Munkaerő-piaci Alap rehabilitációs alaprészből *munkahelyteremtéshez és munkahelymegőrzéshez* – pályázat útján adható támogatás. A támogatott munkáltatók foglalkoztatási kötelezettségük egy részét a munkaügyi szervezet regisztrációjában lévő megváltozott munkaképességű személyekkel teljesítik. 2002-ben a támogatással létrehozott új munkahelyek 44 %-ában foglalkoztattak regisztrált munkanélkülit, majd folyamatos csökkenés után 2006-ra már csak 9 %-ban. Ennek oka elsősorban az, hogy 2005 után megváltozott a foglalkoztatás állami támogatásának rendszere, s a korábban fő foglalkoztatóként megjelenő célszervezetek bizonytalan gazdasági helyzetbe kerültek, s ez jelentősen visszavetette a regisztrált munkanélküliek irányában korábban meglévő foglalkoztatási készségüket.

- A tartósan akadályozott emberek munkaerő-piaci integrációjának gyakori akadály a piacképes, korszerű szaktudás, szakképzettség hiánya, ezért az ÁFSZ-ben folyó rehabilitációs folyamatban különös fontossággal bír, hogy a megváltozott munkaképességű ügyfelek képzettségi hiányosságait milyen mértékben sikerül pótolni. A vizsgált időszakban az érintett létszámból átlagosan mindössze 4 % került képzésbe. Az alacsony képzési részvételnek természetesen objektív okai is vannak, hiszen e célcsoport iskolai végzettsége, átlagéletkora, tanulási készsége kedvezőtlenebb a nem megváltozott munkaképességű populációénál, ugyanakkor foglalkoztatásuk tartós megoldása csak szakmai tudásuk fejlesztésével valósítható meg.
- A megváltozott munkaképességű álláskeresőket által elérhető aktív eszközök hatékonyságát, munkaerő-piaci integrációjukban betöltött szerepét statisztikai eszközökkel csak felületesen lehet értékelni. Az ÁFSZ adatbázisa azonban nem tudja regisztrálni, hogy az egyes ügyfelek milyen eszköz-támogatás, szolgáltatás után tudnak állásba kerülni, illetve, hogy ezek a munkába helyezések milyen minőségűek és mennyire tartósak.

2. Javaslatok az aktív eszközök fejlesztéséhez

- A vizsgált időszak végéig működtetett¹¹ aktív eszközrendszer bonyolult, túlzottan bürokratikus volt, és az Európai Unió többi országához viszonyítva sok eszközt tartalmazott. Struktúrája évek óta változatlan volt, és makacsul működtetett olyan

¹⁰ A csökkenéshez a 2006. január elsejével életbe lépő új támogatási lehetőség, a költségvetési bértámogatás is hozzájárult.

¹¹ 2007. január elsejével az aktív eszközrendszer jelentős átalakítását hajtották végre. Ennek eredményeképpen több speciális eszköz megszűnt és hangsúlyosabbá váltak a nyílt munkaerő-piaci integrációt segítő eszközök.

eszközöket is, amelyekre egyáltalán nem, vagy alig volt kereslet. (Pl. az önfoglalkoztatás támogatása; lakhatási támogatás; csoportos szállítás támogatása, vagy a gyakorlati képzés támogatása). További probléma, hogy az alkalmazott eszközök nem biztosítanak prioritást a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatást elősegítő programoknak. A főáramú és a tartósan akadályozott célcsoport számára működtetett speciális eszközök között alig volt funkcionális különbség, csak az igénybevétel körülményei, a támogatás időtartama és nagyságrendje volt kedvezőbb az utóbbiaknál.

Az aktív eszközök fejlesztésének legfontosabb területei:

- *egyenlő hozzáférés esélyének javítása;*
- *prioritás biztosítása a nyílt foglalkoztatást elősegítő programoknak;*
- *aktív programok hatékonyságának növelése;*
- *főáramú programok részarányának emelése;*
- *strukturális átalakítás az új szempontok, prioritások szerint (nyílt foglalkoztatás, főáramú aktív eszközök elsődlegessége);*

- Az integráció komoly akadálya, hogy a hátrányos helyzetű emberek – köztük a megváltozott munkaképességűek is – igen alacsony foglalkoztathatósági szinten lépnek be a regisztrációba. Igen sok esetben nem felkészültek, kulcsképessegekben alkalmatlanok a munkaerő-piaci eszközök igénybevételére, a lehetőségek hasznosítására. Az integrációt akadályozó hiányokat csak szükségletorientált segítséggel lehet eredményesen (és költség-hatékonyan) pótolni. Az ÁFSZ több olyan munkaerő-piaci szolgáltatási formát működtet, amelyeknek ez a szerepük. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a fogyatékos, megváltozott munkaképességű ügyfelek esetében még több, sokszor speciális fejlesztő, felkészítő támogatásra lenne szükség.

Személyre szabott megközelítésekkel a rehabilitáció eredményesebbé, az aktív eszközök és a foglalkoztatás elérhetőbbé válhatna. Ennek érdekében minél előbb ki kell dolgozni a személyközpontú szolgáltatások feltételrendszerét; meg kell határozni a munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó szervezetek szakmai kritériumait, az egyenlő hozzáférhetőség modelljét és a stabil finanszírozás kereteit.¹²

- A mai gyakorlatban Magyarországon – az állami támogatásból nyújtott foglalkoztatáspolitikai eszközök és szolgáltatások eredményességét illetően – kétféle teljesítmény-értékelési módszerrel találkozunk. Az egyik a munkaügyi szervezet ráfordításainak értékelése, a másik a szervezet és a feladat-végrehajtó (többnyire civil szerveződés) között létrejött szerződések teljesítéseinek mérőszámai. Valójában mindkét esetben igyekszik az ÁFSZ szigorú mennyiségi korlátokat érvényesíteni. Az európai gyakorlatban már régóta disztingválják a teljesítési mutatókban aszerint, hogy azok milyen célcsoport integrálását célozzák.

A programok eredmény-indikátoraival szemben támasztott mennyiségi elvárásokat olyan minőségi kritériumokkal kell kiegészíteni, amelyek a hátrányos helyzetű emberek tényleges szükségleteire építve, hosszabb távú eredményeket biztosítanak. Fontos, hogy az indikátorok konkrétak, mérhetőek, valóságyszerűek és időalapúak legyenek.

- A tartósan akadályozott emberek foglalkoztatásba kerülésének alapfeltétele, hogy hozzáférjenek minden elérhető tudáshoz és szükséges szakértelemhez; hogy élni tudjanak az aktív munkaerő-piaci programok adta lehetőségekkel. A gyakorlatban ez a hozzáférés

¹² 2006 végén a Szociális és Munkaügyi Minisztériumban megkezdődött a megváltozott munkaképességű személyek ellátó rendszerének átalakítása, melynek egyik feltétele a foglalkozási rehabilitáció rendszerének korszerűsítése. Egyik fontos eleme a munkaerő-piaci és szociális szolgáltatások összehangolása és a működtetés feltételeinek kidolgozása

nem csak az igényekhez képest szűkös kínálat miatt alacsony szintű, de sok esetben a lehetőség pillanatában még a megváltozott munkaképességű ügyfelek is alkalmatlanok, felkészületlenek a programokban való részvételre.

A foglalkozási rehabilitáció során olyan képzési rendszer kialakítására van szükség, amely a körülményekhez (a résztvevő állapota, a képzés jellege, tárgyi, technikai feltételek stb.) mértén integrált. E mellett megfelel azoknak a kompetencia elvárásoknak, amelyek a tartósan akadályozott személy és a képzés közötti harmóniát megteremtheti. A tartósan akadályozott emberek képzésénél, átképzésénél fejleszteni szükséges az akadálymentes képző helyek számát, különösen a gyakorlatorientált képzés tekintetében. Segítheti e folyamatot az atipikus képző helyek (könyvtárak, művelődési intézmények, klubok stb.) kialakítása és fejlesztése, valamint a távoktatás lehetőségeinek bővítése.

IV. Kutatási javaslatok¹³ (Frey Mária)

A foglalkoztatás elősegítő aktív eszközökre, szolgáltatásokra, munkaerő-piaci programokra évente igen jelentős (100 milliárd Ft nagyságrendet meghaladó) összegeket fordítanak, az Ft-ben és más jogszabályokban meghatározott, széles palettán mozgó támogatási konstrukciók mentén. Szerénynek tekinthető becslések szerint *az igen tetemes támogatási kiadásoknak mintegy 20-30%-a nem csupán az egyes megyékben, régiókban, hanem országos szinten is rendkívül gyenge hatásfokkal hasznosul, az érdemi hatásvizsgálatok és visszacsatolások elmaradása, illetve a magas számban jelen lévő támogatási konstrukciók, fejlesztések, korszerűsítések rugalmatlansága, lassúsága miatt.*

Mindez szükségessé teszi *a foglalkoztatásra fordított kiadások hasznosulásának eddiginél rendszeresebb és szakszerűbb nyomon követését, közvetlen foglalkoztatási és egyéb társadalmi hatásainak vizsgálatát, költség-haszon elemzését, az újabb és újabb támogatási döntésekhez való folyamatosabb és hatásosabb visszacsatolását. Emellett elengedhetetlennek látszik az egyes támogatási konstrukciók és akciók célszerűségének gyakoribb időközönkénti megítélése és az indokoltnak tekinthető változtatásokra irányuló döntések gyorsabb, rugalmasabb meghozatala.*

1. Az eddigi gyakorlat kritikája

- A munkaügyi központok az eddigiekben általában csak néhány fontosabb aktív eszköz – egyszerű eredménymutatókra alapozott – monitorozását végezték el. Ez alaposabb kiegészítő vizsgálatok és megfelelő mélységű, színvonalú elemzések, értékelések nélkül egyrészt túlságosan *leegyszerűsített* módszernek ítéltető, másrészt *a monitorozás eredményei sem hasznosultak eléggé* a későbbi konkrét támogatási döntések előkészítésénél.
- A munkaügyi központok saját szűkös, leterhelt kapacitásaikkal, nem ritkán *mechanikus módon végezték el az egyszerű követővizsgálatokat és értékeléseket.* A munkaerő-piaci szolgáltatások és az összetettebb, költségigényes programok monitorozása és hatásainak értékelése tekintetében az aktív eszközöknél is rosszabb a helyzet, és mindmáig *kezdetlegesnek* minősíthető.

¹³ A javaslatok kidolgozásánál felhasználtuk Simkó János „Észrevételek, gondolatok a SZÉF munkatervének 1.3 részéhez” c. munkaanyagát. (1.3 téma: Munkaerő-piaci eszközök rendszerének felülvizsgálata), Budapest, 2007. február

- A munkaügyi központok krónikus elemzői kapacitáshiánya, a vizsgálati módszerek ténylegesen meglévő korlátai, nehézségei és fejletlensége, valamint a központi igénytámasztás esetlegessége jelentős részben magyarázatot ad az MpA-ból finanszírozott támogatások hasznosulásának és érdemi hatékonyság-vizsgálatának eddigi háttérbe szorulására.

2. Az értékelések javasolt szintjei

- A rendszeresített hatásvizsgálatokat *központi és regionális szinten* javasoljuk elvégeztetni, általában évente, illetve eszközönként, támogatási formánként differenciált gyakorisággal és mélységben.
- *Központi szinten* elsősorban a MpA-ból finanszírozott központi programok hatékonyságát szükséges a MAT által biztosított forrásokból vizsgálni, s ennek alapján a központi támogatási konstrukciók rendszeres továbbfejlesztésére javaslatot tenni. Emellett központi szinten biztosítani kell a decentralizált módon működtetett aktív eszközök, szolgáltatások, munkaerő-piaci programok regionális szintű hatékonyságvizsgálatainak *egységes szakmai elvek és szempontok szerinti koordinációját*, a regionális szintű vizsgálati eredmények országos elemzését, feldolgozását, valamint a jó modellek, módszerek elterjesztését, és – a területi különbségeket is figyelembe véve – bizonyos *teljesítménykövetelmények* meghatározását a régiók számára.
- *Regionális szinten* szükséges vizsgálni a MpA decentralizált keretéből finanszírozott aktív eszközök, szolgáltatások és munkaerő-piaci programok indikátorainak és fajlagos költségráfordításainak alakulását, valamint a számszerűsíthető és egyéb hatások alakulását. Ritkább időközönként „*kontrollcsoportos nettó hatásvizsgálatokat*” is célszerű elvégeztetni, az eredményeket torzító hatások kiküszöbölése céljából. A vizsgálati eredményeket *kistérségi (kirendeltségi) szintű mélységben* is kimutathatóvá és értékelhetővé, hasznosíthatóvá kell tenni.

3. Az értékelések szakmai részletei

- Az aktív eszközök esetében célszerű továbbfejlesztett formában – külső szervezet közreműködésével – tovább működtetni a követő vizsgálatokra és az egyszerű eredménymutatókra alapozott monitoring rendszert.¹⁴

Minden fontosabb aktív eszköztípusnál indokolt a támogatottak létszámösszetételének alapos, több dimenzió szerinti vizsgálata, és a fontosabb eredménymutatók értékeinek különböző célcsoportok szerinti összehasonlító elemzése, illetve a háttér összefüggések feltárása. A közhasznú és közmunka típusú aktív eszközöknél az eddigőtől mélyebb, differenciáltabb és alaposabb, az egyének támogatás utáni helyzetének, foglalkoztathatóságuk és kompetenciáik változásának feltárására is kiterjedő vizsgálatok szükségesek.

Új elemzési szempontként kellene bevonni az értékelésekbe a különféle támogatásokban *résztevő személyek elégedettségének*, véleményének, illetve a *kivitelezés minőségi összefüggéseinek* a vizsgálatát.

¹⁴ Például, elhelyezkedési vagy továbbfoglalkoztatási arányok alakulása a támogatásban részesített személyeknél, fontosabb célcsoportoknál, egy főre jutó támogatási fajlagosok vizsgálata, stb.

- Az ÁFSZ keretében végzett és a szervezetei által vásárolt *munkaerő-piaci szolgáltatásoknál* a szolgáltatásokat igénybe vevők létszámának, létszámösszetételének és az egyénre ráfordított együttes időtartamnak, fajlagos költségnek, valamint a szolgáltatások pozitív hatásainak a vizsgálatát tartjuk elsősorban fontosnak. (Eddig csak elvétve fordultak elő ilyen jellegű vizsgálatok.)
- A munkaügyi központok által indított, több aktív eszköz és szolgáltatás kombinációjára épülő *munkaerő-piaci programok* gondos és szakszerű megtervezése, a célcsoportok és a programtól elvárt eredmények reális meghatározása, a program megvalósítása közbeni folyamatos értékelés és visszacsatolás, a program befejezését követő hatásvizsgálat – a programok magas fajlagos költségráfordítását és munkaigényességét is figyelembe véve – ugyancsak új és jelentős feladatot jelent a munkaügyi központok számára. Az értékelés ajánlott módszertanára a HEF OP egyik kutatási projektje keretében részletes módszertan készült.¹⁵

A programok jellegéből adódóan a monitorozás és hatékonyságelemzés részben a megvalósító szervezetnél jelenik meg, részben pedig megrendelhető külső szervezetektől. A munkaügyi központok szűk program-bonyolítási kapacitásait egyre inkább az adott, *innovatív elemeket tartalmazó programok tervezésének és megvalósításának teljes kiszervezésével* célszerű kiegészíteni.

- Az Flt-ben szabályozott aktív eszközrendszeren kívül léteznek egyéb speciális támogatási formák is, mint például az *alkalmi munkavállalói könyvvél történő foglalkoztatás, vagy a normatív járulékkedvezmények*. Ezek megfelelő mélységű és alaposágú figyelemmel kísérése és munkaerő-piaci hatásai elemzése kívül esik a munkaerő-piaci szervezet hatókörén. (Lásd a különféle Start-kárnyák normatív jellegű alkalmazása az APEH közreműködésével.)
Indokolt, hogy ezeknek a támogatási formáknak a statisztikai elemzési adatigénye mind a támogatásokat igénybe vevő munkáltatók, mind pedig az érintett személyek vonatkozásában egységesen és kielégítő módon legyen meghatározva, szabályozva.

4. Az értékelések megrendelői és hasznosítói

- Célszerű, ha az előzőekben vázolt, külső szervezetek által elvégzendő hatásvizsgálatokat a MAT felhatalmazása alapján és forrásbiztosítása mellett, megfelelő területi és szakmai specifikáció szerint a központi szervek rendelik meg. (SZMM vagy FSZH)
- Az elkészült kutatási eredmények értékelésére és megfelelő hasznosítására a MAT mellett, illetve a Regionális Munkaügyi Tanácsok mellett *tripartit jellegű Monitoring Bizottságokat* ajánlatos létrehozni.
- Az is hasznos volna, ha a Regionális Munkaügyi Központok szervezeti keretein belül külön *Monitoring Csoportok* jönnének létre

¹⁵ Dr. Simkó János: A munkaerő-piaci programok monitoring fejlesztési koncepciója, in: (Temesfalvi Miklós, projektvezető szerk.): A foglalkoztatáspolitikai eszközök monitoring rendszerének fejlesztési koncepciója, Készült a HEF OP 1.2 intézkedés 1.2.2 komponense: „Aktív eszközök és munkaerő-piaci programok monitoring rendszerének továbbfejlesztése, bevezetése és működtetése” keretében, Nyíregyháza, 73-120. oldal

5. A jelen kutatás folytatásának lehetséges irányai

A legfontosabb feladatok az alapinformációk megismerésének és definiálásának területén mutatkoznak, ezért a monitoring munkálatok előkészületeinek része kell legyen egy sor *kistérségi esettanulmány készítése, illetve feldolgozása*. A munkaerő-piaci és társadalmi integráció jellemző formáinak kistérségi esettanulmányokkal történő feltérképezése a különböző hatásvizsgálatok elvégzésének feltétele és hatékony kiindulópontja lehet.

5.1. Aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése (Boda Dorottya)

- A felmerült, és adatok hiányában meg nem válaszolt kérdések közül a legfontosabb a támogatott és az elhelyezkedett munkanélküliek összetételének összevetésével válaszolható meg: Mik azok a szociológiai jellemzők, amelyek a különböző megyék támogatási rendszerének eredményeit befolyásolják?
- Mint azt a tanulmány is hangsúlyozza, az alapadatok birtokában a felállított hipotéziseket a matematikai analízis módszerével lehetne igazolni.
- A feltárt összefüggéseket a munkaügyi apparátusokkal megvitatva, és kiegészítő interjúkat készítve a döntéshozók motívumait, a konkrét helyi körülményeket vizsgálhatnánk, megadva ezzel az összefüggések szervezetbeli-személyi kontextusát, és érvényességi körét.
- Az adatokat a munkaügyi és szociálpolitikai információs rendszer adatbázisaival (TEIR és SZOCÁIR) összevetve képet kaphatunk arról, hogy az aktív eszközök alkalmazását milyen szociálpolitikai támogatások, és a munkanélküliségi segélyezési rendszernek milyen helyi, területi sajátosságai befolyásolhatják?
- A monitoringgal szemben felhozott kifogások közül a legfontosabb a vizsgálat időpontjára vonatkozik. A követő vizsgálatok módszertani fejlesztésének kiinduló pontja olyan empirikus kutatás lehetne, amelyben a korábbi évek támogatottjainak a munkaerő-piaci karrierjét vizsgáljuk. A kutatás eszköztárába tartozna az egyéni munkaügyi életút-adatok elemzése és interjúk készítése.

5.2 Közfoglalkoztatás működésének értékelése a gyakorlatban (Dögei Ilona, Mód Péter)

A közcélú, illetve a közfoglalkozás gyakorlata - jelenlegi ismereteink szerint - országos viszonylatban nem egységes, településként, régióként eltéréseket mutat mind a foglalkoztatást lebonyolító intézmények működési formáját (polgármesteri hivatal, közhasznú szervezet), mind a foglalkoztatás időtartamát (napok, hónapok számát, illetve a foglalkoztatás teljes vagy részmunkaidős formáját), mind a munka jellegét tekintve. Szükségesnek látszik annak megismerése, hogy a foglalkoztatás milyen intézményekben, milyen munkák végzésére irányul, milyen időtartamra kötnek szerződést a foglalkoztatottakkal, és vajon a közcélú foglalkoztatottak által végzett munka mennyire hatékony, mennyire gazdaságos. A foglalkoztatásukat jelenleg szervező intézmények helyettesíthetőek lehetnének-e piaci szereplőkkel, például a versenyszféra, megfelelő támogatással, alkalmazná-e mindazokat, akik jelenleg a közcélú foglalkoztatás alanyai, vagy a közcélú foglalkoztatás az egyetlen lehetőség a rendszeres szociális segélyben részesülő aktív korú, nem foglalkoztatottak számára, hogy időlegesen, vagy véglegesen foglalkoztatottakká váljanak.

Fontos lenne ismereteket szerezni azzal kapcsolatban is, hogy a települések foglalkoztatási kapacitásának bővülése milyen mértékben kapcsolódik a közcélú foglalkoztatáshoz. Vajon a közcélú foglalkoztatás a leszakadó, hátrányos helyzetű térségek egyetlen „eszköze” a

foglalkoztatás helyi lehetőségeinek növelésére, vagy lennének más lehetőségeik is, csak a közcélú foglalkoztatás „gazdaságos”, plusz forrásokhoz juttatja a településeket, ezért élnek ezzel a lehetőséggel azokon a településeken, ahol a humán erőforrás ezt lehetővé, vállalhatóvá és megvalósíthatóvá teszi?

Szükség lenne annak a folyamatnak a részletes megismerésére is, hogy a rendszeres szociális segélyezettek és az együttműködésre kijelölt intézmények közötti kapcsolat milyen? Az együttműködési program tartalma mennyiben nyújt valós segítséget a segélyezettek és a körükből kikerülő közcélú foglalkoztatottak munkakészségének javításában, mennyiben támogatja munkaerő-piaci reintegrációjukat.

A helyi szintű közfoglalkoztatás gyakorlati megvalósításának feltárásával arra is választ kapnánk, hogy van-e különbség a közhasznú és közcélú foglalkoztatás között a foglalkoztatottak által végzett munka jellegét, hatékonyságát, a foglalkoztatottak reintegrációját tekintve. Szükség van-e a jövőt illetően mindkét eszköz működtetésére, vagy egyszerűsíteni kellene a közfoglalkoztatást és a jelenleginél kevesebb, egyszerűbb eszközöket kellene kidolgozni és alkalmazni a munkanélküliek munkaerő-piaci reintegrációjának segítésére.

5.3 A megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci integrációja érdekében működtetett foglalkoztatáspolitikai eszközök eredményességének értékelése (Gere Ilona)

Az ÁFSZ integrációs tevékenységének értékelését nehezíti a statisztikáknál mélyebb információk teljes hiánya. A rehabilitációs folyamat egyes lépéseinek tapasztalatairól, az elhelyezkedések minőségéről, tartalmáról, integrációs értékéről a munkaügyi nyilvántartások nem adnak információkat. A programok hatékonyságát, az elhelyezések eredményességét értékelő vizsgálatok, kutatások elvégzésére a program nyolc éve alatt sem a működtető, sem a felügyelő hatóság részéről nem mutatkozott igény.

Kutatási javaslat:

Mindenképpen szükség lenne egy olyan empirikus kutatás elvégzésére, amely eredményeképp adekvát képet lehetne kapni a megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci integrációja érdekében működtetett foglalkoztatáspolitikai eszközök eredményességéről és hatékonyságáról, az elhelyezkedések tartósságáról, a rendelkezésre álló szolgáltatások hasznáról. A ráfordítások és eredmények folyamatos monitorozásával pedig reális képet lehetne kapni, hogy az alkalmazott eszközök és szolgáltatások milyen mértékben és színvonalon elégítik ki a felmerülő igényeket, hogy a számszerű eredményeket a meglévő források és kapacitások mellett lehetne-e, és ha igen, milyen mértékben javítani. Nyolc év után a költséghatékonysági szempontok érvényesülésének kérdése is szükségessé tenné a rehabilitációs célú foglalkoztatáspolitikai eszközök objektív értékelését.