

Frey Mária

Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004-2009. közötti időszakban

**Szintetizáló tanulmány
(Önkormányzati felméréssel kiegészített változat)**

Készült a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából,
a TÁMOP 1.3.1 „A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként” c. kutatási program keretében

Budapest, 2011. augusztus

Tartalom

Vezetői összefoglaló

Magyar nyelvű kivonat

Angol nyelvű kivonat

Bevezető

1. Az Ft-ben rögzített és az ÁFSZ által működtetett aktív munkaerő-piaci eszközök

- 1.1 Az aktív eszközökre fordított kiadások változásának trendjei
- 1.2 Az aktív eszközök munkaerő-piacot tehermentesítő szerepe
- 1.3 Kiemelt jelentőségű normatív aktív munkaerő-piaci eszközök
- 1.4 AM-könyves foglalkoztatás
- 1.5 Megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci beilleszkedésének támogatása

2. A foglalkoztatási törvényen kívül szabályozott és az ÁFSZ hatókörén kívül működtetett aktív munkaerő-piaci eszközök

- 2.1 Közmunkában történő foglalkoztatás támogatása
- 2.2 Start kártyacsalád a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatásának olcsóbbá tételére
- 2.3. Közcélú foglalkoztatás támogatása – Út a munkához program

3. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata

- 3.1 Az ÁFSZ ügyfélköre
- 3.2 Az állásközvetítés jellemzői
- 3.3 Munkaerő-piaci szolgáltatások az ÁFSZ-ben

4. Munkaerő-piaci programok

- 4.1 A munkaügyi központok kezdeményezésére indított munkaerő-piaci programok
- 4.2 Az OFA által bonyolított munkaerő-piaci programok
- 4.3 A munkaügyi központok és az OFA programjainak összevetése
- 4.4 Az OFA és az ÁFSZ által menedzselt válságkezelő programok
- 4.5 Az MpA foglalkoztatási alaprészének központi keretéből finanszírozott programok

5. Az adatbázis hiányosságai a 2004-2009 között működtetett munkaerő-piaci programoknál és pótlásuk lehetőségei

- 5.1 A Program Adatbázis hiányosságai
- 5.2 A programok informatikai támogatásának fontosabb jellemzői és problémái
- 5.3 A 2004-2009-re vonatkozó Program Adatbank és Adatbázis kialakítása
- 5.4 Javaslatok az új Program Adatbázis hasznosítására, fejlesztésére

6. Önkormányzati felmérés értékelése

- 6.1 Az elemzett minta jellemzői
- 6.2 Közfoglalkoztatás – számokban

6.3 Elégedettség a közfoglalkoztatással, ill. az abban résztvevőkkel

6.4 Kutatói javaslatok

Felhasznált irodalom

Vezetői összefoglaló

Ez a kutatás a TÁMOP 1.3.1 „A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként” c. kutatási program keretében készült, a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából.

A kutatás az alábbi **témakörök feldolgozását** irányozta elő, a 2004-2009-es időszakra vonatkozóan:

1. A foglalkoztatási törvényben (Ft) és más jogszabályban szabályozott, továbbá az Állami Foglalkoztatási Szolgálaton belül és kívül működtetett aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése
2. Munkaerő-piaci szolgáltatások és a munkaerő-közvetítés szerepének feltérképezése az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál
3. A megyék/régiók által kezdeményezett munkaerő-piaci programok, az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) menedzselésével lebonyolított komplex programok, valamint az ÁFSZ és OFA menedzselésével lezajlott válságkezelő programok vizsgálata. A Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének központi keretéből finanszírozott programok tapasztalatainak feldolgozása.

További két téma is részét képezte a kutatási tervnek, ezek azonban a pályázati eljárás közben meghirdetett szerződéskötési moratórium miatt nem készültek el. Ezek a következők:

4. Az Európai Unió társfinanszírozásával működtetett programok (HEFOP, ROP, TÁMOP intézkedések) hatáselemzése 2004-2009.
5. Az önkormányzatok által működtetett programokról rendelkezésre álló információk kérdőíves felmérése és elemzése.

A fentiek közül a 4. témát véglegesen törölték, az önkormányzati felmérés viszont 2011-ben megvalósult.

A kutatás eddigi szakaszában az alábbi résztanulmányok készültek el:

Dr. Berde Éva: Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt.

Dr. Frey Mária: A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett, továbbá az ezeken kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004-2009. közötti időszakban. A Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészéből finanszírozott központi munkaerő-piaci programok

Dr. Simkó János: 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.

Dr. Simkó János: Javaslat a munkaerő-piaci programokra vonatkozó, az Állami Foglalkoztatási Szolgálaton belüli adatbázis módosítására.

E tanulmányok szakmai vitájára 2010. november 2-án került sor. Az elhangzott észrevételeket, módosító javaslatokat beépítettük a kutatás második, záró szakaszába, amelynek eredménye ez a **szintetizáló tanulmány**. Ebben **ajánlásokat fogalmaztunk meg (1) az ÁFSZ stratégia készítőinek, (2) a következő fejlesztési szakasz kutatási komponenséhez, valamint (3) a munkaerő-piaci politikai irányítói számára.**

2011 júliusában az MP 2002 Gazdaság- és Társadalomkutatási Kkt értékelt az önkormányzati felmérést, amelynek főbb megállapításaival utólag kiegészítettük a szintetizáló tanulmányt.

I.A kutatási eredmények összefoglalása

Az aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004-2009. közötti időszakban c. szintetizáló tanulmány 5 részből áll. Az első a foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett normatív aktív munkaerő-piaci eszközökkel foglalkozik, a második a foglalkoztatási törvényen és az ÁFSZ-en kívül menedzselt támogatásokkal, a harmadik az ÁFSZ munkaközvetítő és munkaerő-piaci szolgáltató tevékenységével, a negyedik pedig a munkaerő-piaci programokkal.

1. A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett normatív aktív munkaerő-piaci eszközök

Az első fejezetben a hagyományos aktív munkaerő-piaci eszközök működési feltételeit és kiemelt célcsoportjait a jogszabályi környezet változásán keresztül vizsgáltuk. Ráfordításainak alakulását bemutattuk a:

- Munkaerő-piaci Alap egészéhez viszonyítva,
- a GDP-vel összehasonlítva, továbbá
- a Foglalkoztatási Alap központi és decentralizált keretének egymáshoz viszonyított arányán keresztül.

Ebből az alábbi főbb megállapításokat szűrtük le:

Annak ellenére, hogy 2004-2007 között mintegy 30%-kal emelkedtek a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos közvetlen költségek, ezek GDP-hez viszonyított aránya 0,9%-ról 0,75%-ra esett vissza, majd – a válság miatti elbocsátások következtében – 2009-re újra 0,92%-ra nőtt. Ez az arány jóval alacsonyabb, mint az OECD tagállamok átlagos mutatója, ami 1,36% volt ugyanebben az esztendőben.¹ 2007-2009 között 8%-kal megemelték a hazai ÁFSZ költségvetését – hogy a szervezet meg tudja birkózni a nagy munkanélküliség okozta munkaterheléssel –, de ez így is csak 0,09%-át tette ki a GDP-nek, szemben a 0,16%-os OECD átlaggal. A munkaerő-piaci költségvetésen belül 2008-ig folyamatosan emelkedett *az aktív munkaerő-piaci eszközökre eső ráfordítások aránya*: 2004-ben 31,6% volt, 2008-ban pedig már 41,4%. 2009-ben ugyanakkor nagy zuhanás történt, s az arányszám visszaesett 30,8%-ra. A másik jól kivehető tendencia, hogy *az aktív támogatásokat finanszírozó foglalkoztatási alaprészből (FA) egyre nagyobb hányad maradt a központi keretben*: 2004-ben egyötöde, 2009-ben pedig a kétötöde. Azaz: *évről évre csökkent a munkaügyi központok által közvetlenül felhasználható pénzalap nagysága*. Ezen belül a 2009. évi elvonás brutális volt, amit a válságkezelés központosítása és az eközben beindított „Út a munkához” programra való pénzátcsoportosítás okozott.

2007-ig *megyei szinten, a megyei munkaügyi központok főigazgatója* döntött a decentralizált foglalkoztatási alap (decFA) aktív eszközök szerinti felosztásának arányairól és a felhasználás

¹ OECD Employment Outlook, 2010, p. 305

prioritásairól, a *megyei munkaügyi tanácsok* véleményének figyelembe vételével. Azóta ugyanez *régiós* szintre helyeződött. Noha a decFA keret évente jelentősen ingadozott, annak felosztása az eszközök között meglehetősen stabilnak bizonyult. Hosszú ideig a *közhasznú foglalkoztatás* dominált, aminek ráfordításai egyharmados arányt képviseltek a decFA keretén belül. Ez 2009-ben módosult, az „Út a munkához” program miatt, amikor is részesedése az összes kiadásból egyötöd alá esett. A második helyen a *képzés* állt, amelynek ráfordításai fölöttébb kilengtek a vizsgált időszakban. 2005-ben volt egy drasztikus visszaesés, ami miatt történt, hogy a képző intézmények kiválasztására közbeszerzési eljárást kellett lefolytatni, s ez a tanfolyamok indításának jelentős késedelmével járt. 2006-tól megváltozott a képzés finanszírozási rendszere. A regionális képző központok kiadásaira önálló, a decFA-tól független képzési keretet különítettek el. Sokáig a *bértámogatásra fordított kiadások jelentették* a harmadik legnagyobb tételt a decFA-n belül, 2006-ban azonban helycsere történt a pályakezdők programjai javára. 2007-től az utóbbi megszűnt, több más hasonló típusú támogatással együtt, miután ezeket beolvasztották a bértámogatásba. A *munkanélküliek vállalkozóvá válásának ösztönzését* is összevonták az önfoglalkoztatás támogatásával. A *munkahelyteremtés támogatása* a vizsgált időszakban központi programként működött. 2007-től vált lehetővé, hogy a régiók is finanszírozzák decentralizált forrásokból az új munkahelyek létrehozását azokban az esetekben, amikor a MAT pozitívan döntött az adott régióból érkező befektető pályázatáról, de a központi pályázati alap szűkössége a kifizetést nem tette lehetővé. A decFA-ból viszonylag jelentős részt fordítottak a megyék *munkaerő-piaci programokra*, amit egyes években a MAT is ösztönzött azzal, hogy akkor adott többletforrásokat a megyéknek, ha azok saját alapjukból is hozzájárultak egy-egy központi program megvalósításához.

Az Ft-ben rögzített normatív aktív munkaerő-piaci eszközökkel évről évre egyre kisebb létszámot sikerült kivonni a munkanélküliek közül. 2004-ben több mint 75 ezer volt azoknak a személyeknek az átlagléttszáma, akik az aktív munkaerő-piaci eszközökhöz kapcsolódó támogatásokban részesültek. Ez 2008-ban alig haladta meg a 65 ezret, ami közel *15%-os csökkenésnek felel meg.* A 2009-es évben a visszaesés még markánsabb volt, de ez csak az érintett létszámból látszik, mert 2009-ben a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal nem publikált átlagléttszámokat az aktív munkaerő-piaci eszközök résztvevőiről. A hagyományos aktív munkaerő-piaci eszközök hiányzó forrásait és elmaradt ügyfeleit az Ft. hatókörén kívül eső támogatásokkal nagyrészt pótolták, de azok követhetősége kívánnivalót hagy maga után.

2004-ben még évente átlagosan a gazdaságilag aktív népesség 1,8%-át vonták be aktív munkaerő-piaci programokba, 2008-ban már csak 1,4%-ukat. Ebből két következtetés adódik. Egyfelől, a munkanélküliségi ráta ennyivel magasabb lett volna, ha az állástalan, vagy elbocsátással fenyegetett embereket nem részesítik preventív, vagy a munkaerőpiacra való visszatérésüket segítő támogatásokban. Másfelől, *az aktív eszközök munkaerőpiacot tehermentesítő szerepe folyamatosan csökkent, amióta a munkanélküliség újból növekedésnek indult.* Ezzel maga is hozzájárult a munkaerő-piaci feszültségek éleződéséhez, ahelyett, hogy – funkciója szerint – anticiklikus hatást gyakorolt volna a munkaerő-piaci folyamatokra.

A normatív aktív munkaerő-piaci eszközök a tényleges vagy potenciális munkanélküliek csökkenő hányadának nyújtottak képzési és foglalkoztatási lehetőséget a vizsgált időszakban. Az un. *aktiválási ráta* – ami az aktív eszközök kedvezményezetteinek a számát viszonyítja ugyanennek a létszámnak a regisztrált munkanélküliekkel megnövelt nevezőjéhez – a 2000. évtized elején még 20% körül mozgott, majd *2004-re 16,7%-ra, 2007-re 10,2%-ra csökkent, 2008-ban pedig 12,6% volt* (A TÁMOP 1.1.2 résztvevőivel együtt).

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 2004-2009. között az érintett létszám 40%-kal csökkent. Utóbbi az átlagléttség durván háromszorosa volt a vizsgált időszakban. A konkrét arányokat jelentősen befolyásolta a támogatás időtartama. Amikor szűkültek a források, a megyék/régiók ennek lerövidítésével és a támogatás mértékének a megkurtításával reagáltak az elvonásokra.

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. Kis hatókörű, de fontos eszköz a munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása is. Ezekről az eszközökről hosszabb időszakra visszamenőleg rendelkezünk információkkal és az a két nettó hatásvizsgálat, amely az aktív munkaerő-piaci politikát külföldi kutatók bevonásával értékelte a kilencvenes években hazánkban (az egyik 1992-93-ban készült a Világbank támogatásával, a másik pedig 1997-ben az ILO szponzorálásával), ugyancsak ezekre szorítkozott. Az adatok és kutatások alapján több működési rendellenesség vált ismertté és a közbeszéd részévé – ezek a szintetizáló tanulmányban is megtalálhatók –, amiért az aktív munkaerő-piaci eszközöket működtető Állami Foglalkoztatási Szolgálatot szokás elmarasztalni. Ez azért kifogásolható, mert figyelmen kívül hagyja, hogy a többi támogatás munkaerő-piaci hatásairól még ennyit sem tudunk, az ÁFSZ hatókörén kívül eső új eszközök nagy részéről pedig egyáltalán nincsenek adatok, vagy ha vannak, azok nem megbízhatók. Emiatt azokkal szemben még kritikát sem lehet megfogalmazni.

Az első részben két olyan témát is tárgyaltunk, amelyek félig már túlmutatnak az FtL kompetenciáján és az ÁFSZ hatókörén. Az egyik az *alkalmi munkavállalói könyvvel való munkavégzés*, amit 2010-ben felváltottak az egyszerű foglalkoztatással. Az AM-könyvet több mint egymillió ember váltotta ki, mégsem tudunk semmit róluk.

A másik a *megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci beilleszkedésének támogatása* volt. Ez sokszínű formában, egymással gyakran kapcsolatban sem álló programcsomagokon keresztül valósult meg eddig, aminek rendszerre szervezése – a munkaügyi és szociális szolgáltatások integrálásának első lépéseként – épp, hogy megkezdődött. A 2010-es kormányváltást követően azonban a foglalkozási rehabilitáció a Nemzeti Erőforrás Minisztériumhoz került, a Nemzeti Szociális és Rehabilitációs Hivatallal együtt. A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Rehabilitációs Főosztályát áttették az NSZRH-ba, ahol a feladatkörük a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásra korlátozódik.

2. A foglalkoztatási törvényen kívül szabályozott és az ÁFSZ hatókörén kívül működtetett aktív munkaerő-piaci eszközök

A második fejezet azokkal a támogatásokkal foglalkozik, amelyek az FtL-ben nem szerepelnek; más-más jogszabályok tartalmazzák a munkaerő-piaci beavatkozások ügyfélkörét, a támogatáshoz való hozzájárulás módját és szabályrendszerét. Ezek működtetése jórészt kívül esik az ÁFSZ keretein is. Olyan támogatásokról van szó, mint a közmunka, a Start kártyacsalád által nyújtott járulékkedvezmény és a közcélú foglalkoztatás.

A *köz munkát méreteinek tömegszerűsége* különbözteti meg elsősorban a közfoglalkoztatás másik két formájától. Nevezetesen, a pályázónak a célcsoport tagjaiból *legalább 100 főnek a foglalkoztatását kell vállalnia* oly módon, hogy ezzel a foglalkoztatottak számát az azt megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszámhoz képest bővíti. Emellett az *igényelt támogatás legalább 10%-ával a pályázónak is hozzá kell járulnia* a közmunkaprogram

megvalósításának költségeihez. A támogatás feltételeit és időtartamát *megállapodás* rögzíti; összegét *teljesítményarányosan, utólag folyósítják*.

A közfoglalkoztatás három típusa (közhasznú, közcélú foglalkoztatás és közmunka) közül a foglalkoztatási forma tekintetében a legvilágosabb a célok, az elvárások és a teljesülő gyakorlat összhangja.

2005. október 1-jén bevezették a Start kártyát, amit minden pályakezdő igényelhet az APEH-től, aki 25 évesnél – felsőfokú végzettségűek esetében 30 évesnél – fiatalabb, befejezte (vagy megszakította) tanulmányait, és belép az első munkahelyére. Az a munkáltató, amelyik vállalja foglalkoztatásukat, *járulékkedvezményben részesül*. Ennek forrása a Munkaerő-piaci Alap. 2007. július 1-jétől további programokkal bővült a Start kártyacsalád.

A **Start plusz program** keretében az alábbi célcsoportok foglalkoztatása után jár járulékkedvezmény a munkáltatónak:

- gyes, gyed, gyet, valamint az ápolási díj folyósításának megszűnését követő egy éven belül a munkaerőpiacra visszatérni kívánó személyek,
- a gyermek egyéves korának betöltését követően, a gyes folyósítása mellett munkát vállaló személyek (feltéve, hogy nem állnak foglalkoztatási jogviszonyban),
- tartósan állást keresők, vagyis azok a személyek, akik a kedvezményre jogosító kártya igénylését megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig (pályakezdők esetén 8 hónapon belül legalább 6 hónapig) nyilvántartott álláskereső voltak.

A **Start extra kártya kiváltására** pedig az jogosult, aki:

- betöltötte az ötvenedik életévét, vagy
- életkorra való tekintet nélkül alacsony (legfeljebb alapfokú) iskolai végzettséggel rendelkezik.

A fiatalok által kiváltható Start kártya hatásvizsgálatához jelenleg nem állnak rendelkezésre adatok. A Start plusz és extra programokat tekintve jobb a helyzet, mert ott kikényszeríti az adatgyűjtést, hogy az EU-támogatás hasznosításáról rendszeresen be kell számolni a Bizottságnak. Az APEH adatok azonban ezeknél sem alkalmasak arra, hogy fajlagos mutatókat lehessen belőlük előállítani a program hatékonyságának értékeléséhez. Ennek az az oka, hogy az APEH által küldött kifizetési adatok, illetve foglalkoztatotti létszámadatok nincsenek összekapcsolva: azok nagy valószínűséggel időhorizontban az elszámolások különbözősége folytán eltérnek. Külön problematikusá tesz egy ilyen típusú értékelést az, hogy semmilyen információval nem rendelkezünk a kedvezmények és a járulékok alapjául szolgáló bérszínvonalról, a kedvezményes időszakok hosszáról és mértékéről, valamint a munkaszerződések típusáról (pl: részmunkaidő) sem. Mindezen információk nélkül kevés értelme lenne messzemenő következtetéseket levonni.

Az mindenesetre leszűrhető, hogy a **2009 végéig tartó teljes projektidőszak alatt elköltött mintegy 6 milliárd forint, illetve a foglalkoztatásba került érintett munkavállalói létszám (43 ezer fő) hányadosa kb. 142 ezer forintnyi támogatást jelent foglalkoztatottanként** az eddigi teljes projekt időszak vonatkozásában. Ez az érték – figyelembe véve a foglalkoztatás hosszát, azaz azt, hogy a munkavállalók döntő többsége több mint fél éven keresztül volt foglalkoztatva a támogatással – kimondottan alacsonynak tekinthető.

Az „**Út a munkához**” program szintén innovatív kezdeményezésnek indult, azzal a céllal, hogy a munkaügyi és szociális szervezetek integrált módon nyújtsanak szolgáltatásokat a

rendszeres szociális segélyben részesülő tartós munkanélkülieknek. Úgy tűnik azonban, hogy nem volt sikeres, a következők miatt:

- A közcélú foglalkoztatás bérköltségének 95%-os visszatérítése az önkormányzatoknak elemi érdekeltséget teremtett aziránt, hogy a helyi beruházásokat, szolgáltatásokat közcélú munkásokkal végeztessék el. Ez egyfelől a legnagyobb foglalkoztató szerepkörébe kényszerítette az önkormányzatokat, másfelől kiszorítja a vállalkozásokat. Minden látszat ellenére az a természetes, ha a település kisebb-nagyobb beruházási feladatait az önkormányzat vállalkozóknak adja ki, és nem maga ragaszkodik minden munka elvégzéséhez, mert az olcsóbb, mintha vállalkozót venne igénybe.
- Ehhez az abszurd helyzethez hozzájárul az is, hogy sokkal nagyobb támogatásban részesül az önkormányzat, ha rendelkezésre állási támogatásra jogosult személyeket közcélú munkába von be, mintha ugyanezt a személyt vállalkozó foglalkoztatná, aki támogatásként csak a rendelkezésre álló támogatást (28,500 Ft) kapja meg.
- Lehet jó példát látni arra, hogy az önkormányzat szociális vállalkozás alapításával próbálja fenntartható módon munkavégzési lehetőséghez juttatni a tartós munkanélkülieket. Nem helyes, ha a közhatalmi és gazdasági funkciók így összekeverednek. Nonprofit vállalkozásokra kellene bízni, hogy találják meg a módját annak, hogyan lehet a helyi szinten kihasználatlan munkaerőt összekapcsolni a kielégítetlen szükségletekkel.

3. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 között

Ez a fejezet az ÁFSZ munkaerő-közvetítési és humán szolgáltatási tevékenységét elemző tanulmány főbb megállapítását foglalja össze.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat saját hosszú távú stratégiájában rögzítette, hogy a munkaerőpiac meghatározó szereplőjévé kíván válni. Ennek szellemében már 2000-től kezdve fogadja – pontosabban fogalmazva fogadná – nem csak a munkanélküli ügyfeleket, hanem bárkit, aki valamelyik kirendeltségtől remél segítséget. *A foglalkoztatottak azonban minimális számban fordulnak a kirendeltségekhez, és akkor is általában csak olyan szolgáltatást vesznek igénybe, amelyhez nem kell rögzíteni az adataikat. Azok a munkanélküliek pedig, akik felkeresik a kirendeltségeket, egyre rosszabb élethelyzetben vannak: folyamatosan nőtt közöttük a tartósan állást és csökkent az álláskeresői járadékban részesülők részaránya. 2009-ben is csak a válság hatására frissen munkanélkülivé válók növelték meg ismét némileg a járadékosok részarányát. A kirendeltségek ügyfelei közt a legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezők nagyon magas részarányt képviseltek: jóval több, mint az ügyfelek 40%-át tették ki. Már 2004-ben is több mint a harmadát tették ki a regisztrált munkanélküliek közt azok, akik semmilyen állandó juttatásban nem részesültek, de a hat év alatt ez az arány még 2-3%pontnyival meg is nőtt.* Úgy tűnik azonban, hogy többségükben a semmilyen járadékot vagy segélyt nem kapók sem a kirendeltségek szolgáltatásai vagy állasközvetítési tevékenysége miatt maradtak regisztráltak, hanem különböző alkalmi segélyek, és esetleges jövőbeli állandó segély reményében. Az ügyfelek összetétele következtében **az Állami Foglalkoztatási Szolgálat egyre inkább szociális ellátó intézménnyé alakul**, és egyre jobban távolodik attól, hogy a munkaerőpiac meghatározó szereplővé váljon. Ez a tendencia jól visszatükröződik a kirendeltségek által kiközvetített állások alakulásán is.

2004-2008 között *a nem támogatott, sikeresen kiközvetített állások száma alapvetően csökkenő tendenciát mutatott, és annak ellenére, hogy a támogatás nélkül igényelt munkaerő száma még valamelyest nőtt is, a sikeresen kiközvetített nem támogatott állások aránya a támogatás nélkül igényelt állásokhoz viszonyítva fokozatosan esett vissza.* 2008-ban már alig

több mint a negyedét sikerült az igényelt álláshelyeknek kiközvetíteni. Pedig a közvetítést relatíve gyorsan megkezdték a kirendeltségek, a munkanélkülieknek pedig kötelességük volt elfogadniuk a képzettségüknek, fizikai állapotuknak megfelelő, lakóhelyüktől nem túl messze levő állásajánlatokat. A nem támogatott sikeresen kiközvetített állások számának visszaesése azt eredményezte, hogy *a támogatás nélkül foglalkoztatottá váló munkanélkülieken belül a kirendeltségek közvetítésével álláshoz jutottak aránya csökkent*, a nem támogatott álláshelyeket illetően az ÁFSZ fokozatosan szorult vissza. A válság hatásait tükröző 2009-es év mindössze annyiban módosította az előző 5 év tendenciáit, hogy majdnem 10 %-ponttal megnőtt a támogatás nélkül igényelt álláshelyekhez viszonyított sikeresen kiközvetített állások aránya. Viszont a kirendeltségektől támogatás nélkül igényelt álláshelyek száma lényegesen visszaesett, így a nem támogatott állások vonatkozásában a kirendeltségek súlya tovább csökkent. Mindeközben a támogatott álláshelyek 2007-es ideiglenes csökkenése után 2008-ban, majd 2009-ben is nőtt a sikeresen kiközvetített támogatott álláshelyek száma, és messze felülmúlta a 2004-es szintet. *2004-ben még nem egészen másfélszer annyi támogatott állást közvetítettek ki, mint támogatás nélkül, 2008-ban 2,78-szorosára, 2009-ben pedig már 2,88-szorosára nőtt a különbség.* Ezek a támogatott állások többségükben nem állandó munkalehetőséget, hanem csak tűzoltást jelentettek, ugyanis nagyjából háromnegyedük valamilyen **közfoglalkoztatási formát** (2009-ben főként közcélú foglalkoztatást) takart.

2005 november 1-től nem csak a munkanélküliségi ellátások jellege módosult, hanem egyben olyan stratégiai változás is életbe lépett, mely szerint a kirendeltségek elsődleges feladatát a munkanélküli ügyfelekkel szemben nem a folyamatos állásfelajánlás jelenti, hanem a korábbiakhoz képest nagyobb hangsúlyt kap, hogy rávegyék ügyfeleiket a személyes álláskeresési erőfeszítésekre. Amennyiben az ügyfél ezt nem teszi meg, akkor a juttatások megvonásával szankcionálják, feltéve, ha még jár neki valamifajta rendszeres anyagi támogatás. *Az ügyfelekkel szembeni aktív munkakeresés elvárása egyben azt is jelenti, hogy a kirendeltségek nem csak köteleznek, de segítenek is az elvárás teljesítésében, melynek alapvető módja a humán szolgáltatások nyújtása.* A kutatás feltárta, hogy ezen a területen a kirendeltségek **nem** igazán **hatékonyak**. Nem azért, mert nem tesznek meg minden tőlük telhető erőfeszítést, hanem azért, mert **a szolgáltatásokkal kapcsolatos struktúra és finanszírozási háttér mindezt megakadályozza.**

A saját szolgáltatásokat illetően készített **szimulációs számítás megmutatta, hogy a pillanatnyilag létező kirendeltségi létszám továbbá a rengeteg adminisztratív és hatósági kötelezettség mellett lehetetlen belső alkalmazottakkal biztosítani az összes szükséges szolgáltatást.** A kapacitások hiánya ellenére a kirendeltségi dolgozók kedvelik (kedvelnék?) a humán szolgáltatások saját erőből történő biztosítását. Ennek nem csak a külsőktől megrendelt szolgáltatásokhoz kapcsolódó temérdek adminisztrációs és ellenőrzési feladat az oka. Szerepet játszik az is, hogy a szolgáltatók által feltárt információk esetenként nagyon fontosak arra vonatkozóan, hogyan lehet sikeresen támogatni és direkt vagy indirekt eszközökkel munkához juttatni az ügyfelet.

4. Munkaerő-piaci programok

A munkaerő-piaci programokat négy csoportba soroltuk. Az elsőbe a megyék/régiók által kezdeményezett programok tartoznak, a másodikba az OFA menedzselésével megvalósultak, a harmadikba a 2009. évi válságkezelő programok, a negyedikbe pedig a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészeinek központi keretéből finanszírozottak.

A munkaügyi központok a 2004-2009 között elindított 92 munkaerő-piaci programot átlagosan 20 hónapos átfutási idővel, mintegy 9,4 milliárd Ft felhasználásával, kb. 8.800 személy programba vonásával, zömében saját „kivitelezésben” valósították meg.

Összességében megállapítható, hogy a komplex jellegű és sok szempontból rugalmas munkaerő-piaci programok beillesztése a munkaügyi központok eszköztárába célszerű és jó intézkedés volt. A jogi szabályozás is alapvetően bevált, megfelelő kereteket biztosított ehhez a tevékenységhez. A munkaügyi központok vezetői és érintett munkatársai sokat tanultak a munkaerő-piaci programoknak a megtervezéséből és lebonyolításából, s a fő eredmény, hogy bizonyos korlátok és saját programjaik alacsony száma ellenére is jelentős mértékben elsajátították a korszerű projektszemléletű tervezést és program- megvalósítást. Ezt a készségüket azután az ESZA-típusú nagyméretű programok (HEFOP 1.1., TÁMOP 1.1.2.) szervezésénél megfelelően hasznosítani tudták.

A TÁMOP 1.3.1 kiemelt program keretében végzett kutatás részeként ***javaslatot kellett készíteni „a munkaerő-piaci programokra vonatkozó, ÁFSZ-en belüli adatbázis módosítására” is.*** Erre a célra egy kiegészítő tanulmány született (Simkó, 2010a.), amely feltárta a Program Adatbázis hiányosságait és ajánlásokat tett a pótlásukra, ill. korrekciójukra.

Az OFA 2004-2009 között – zömében pályázati rendszer keretében – mintegy 150 támogatási programot indított el, együttesen kb. 32 milliárd Ft összegű támogatási kerettel, 3.100 nyertes projekt pályázójával.

Az OFA a vizsgált időszakban fontos, szinte hiánypótló szerepet töltött be a magyar foglalkoztatáspolitikában a hátrányos helyzetű célcsoportokat segítő munkaerő-piaci programok megtervezésében és lebonyolításában. A nonprofit szervezetek széles körű bevonásával és aktivizálásával szakmai innovációkat generált, és azokat közkinccsé tette. ***Tevékenysége eredményesnek ítéltető kitűzött céljainak teljesítése, a potenciális ügyfelek (elsősorban a leghátrányosabb helyzetű álláskereső) támogatott pályázói útján történő elérése, a források felhasználása és a nyilvánosság széles körű biztosítása szempontjából.*** Az OFA által finanszírozott programok, illetve projektek esetében a problematikus ügyfelekkel való kapcsolattartás, a velük való, egyénre szabott gondolkodás általában sokkal alaposabb és gondosabb, mint az ÁFSZ által bonyolított programoknál.

A leghátrányosabb helyzetű csoportok elsődleges munkaerőpiacra való beléptetésénél azonban az OFA sem volt képes látványos eredményeket elérni. ***A szociális gazdaság fejlesztésére irányuló kísérleti programok viszonylag későn indultak be, és nem érintettek jelentősebb létszámot.*** A kísérleti programok szélesebb körű elterjesztése érdekében az OFA tett kezdeményezéseket, de főleg az ÁFSZ részéről kevés fogadókészségre talált.

A világgazdasági válság és egyéb körülmények hatására 2008 végén Magyarországon is a vállalati létszámleépítések tömeges megnyilvánulásával kellett szembesülni. A kormányzat e szándékok bekövetkezését ***munkahely-megőrző programokkal*** próbálta megelőzni. E célból egy foglalkoztatási válságkezelő programcsomagot dolgoztak ki, aminek a legfontosabb célkitűzése az volt, hogy – átmeneti jellegű állami támogatással – fenntartsa a vállalkozások működőképességét. A támogatások fő formái közé tartozott:

- a bérek és közterheinek részbeni átvállalása
- a rövidített munkaidő bevezetésének ösztönzése és támogatása
- a képzés, átképzés költségeinek támogatása
- az elhelyezkedést segítő munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtása, valamint
- a helyközi utazási költségek átvállalása.

A programokat központi pályázati rendszerek keretében kívánták rövid idő alatt lebonyolítani részben az ***OFA, részben az Állami Foglalkoztatási Szolgálat*** (FSZH és regionális munkaügyi központok) közreműködésével. A programok 2009. évi támogatási keretére a

MAT – a későbbi, évközbeleni kiegészítésekkel, átcsoportosításokkal együtt – közel 18 milliárd Ft-ot biztosított. Ebből 10 milliárd Ft-nak a fedezetét a munkaügyi központok MPA decentralizált keretéből a központi alaprészbe való átcsoportosítás képezte.

Összességében a főleg 2009. február-május hónapjait jellemző tömeges pályázatbeadások és azok szinte soron kívüli elbírálása eredményeként, a munkahely-megőrzési célú válságkezelési programokkal közvetlenül 56,6 ezer, rövid távon többé-kevésbé veszélyeztetett munkahelyet lehetett stabilizálni.

A közvetett hatással együtt a támogatások eredményessége ennél is jelentősebbnek látszik. A támogatásban részesített munkáltatók ugyanis a pályázati kiírás feltételeinek megfelelően a támogatási szerződésben vállalták azt, hogy a támogatási időtartam kétszereséig, azaz átlagosan mintegy 13-14 hónapig vállalkozásuknak a pályázat beadása előtti teljes átlagos állományi létszámát, együttesen több mint 110 ezer főt, a projekt időtartama alatt megőrzik, továbbfoglalkoztatják.

2009 évben a válságkezelő programok alkalmazása ellenére is igen jelentős mértékben, 127 ezer fővel (27 %-kal!) növekedett a nyilvántartott álláskereső személyek száma az előző évihez képest. Ez a jelenség elsősorban a válság – részben nemzetközi, részben hazai okokra is visszavezethető – 2009-re jellemző elmélyülésével, a munkaerő-piacot érintő fokozódó negatív hatásaival, és a magyar vállalkozások egy jelentős részének alkalmazkodási nehézségeivel hozható összefüggésbe.

Az MpA foglalkoztatási alaprészének központi keretéből finanszírozott munkaerő-piaci programok két részre bonthatók: egyfelől a ***munkahely-teremtő beruházásokat*** támogató programokra, másfelől pedig egy sor nehezen megszerezhető „***egyéb*” munkaerő-piaci programra.**

A munkahelyteremtés támogatására a kialakult gyakorlat szerint négyféle formában került sor:

1. *Hagyományos módon*, amikor a minisztérium minden évben meghirdeti a MAT jóváhagyása alapján az erre vonatkozó pályázatait.
2. *Magas hozzáadott értékű tevékenységek munkahely-teremtő beruházásainak támogatására kiírt pályázatok* formájában.
3. *Nagyberuházások projektjeinek egyedi kormánydöntéssel* történő támogatásával.
4. *Táv munkahelyek* létesítését ösztönző pályázati programokkal.

Ezek évente változó számú, 2004-2009 között évente 2-5 ezer között mozgó új munkahely létrejöttét segítették, állásonként átlagosan 800-900 ezer forinttal. A támogatáshoz központosított pályázati rendszerben lehetett hozzájutni. 2007-től a megyék is ösztönözhatték a munkahely-teremtést a decFA-ból, de csak akkor, ha a pályázatot a MAT kedvezően ítélte meg, de nem volt forrása a támogatás folyósításához.

Az utóbbi években egyre több forrást használtak fel ***intézményfinanszírozásra*** is az MpA központi keretéből. Az még érthető, ha az ÁFSZ működési költségét járulékbévételekből fedezik, de az aligha indokolható, hogy az SZMM alá tartozó intézmények mind ebből a forrásból tartásuk fenn magukat. Sokféle címen kaptak működési és fejlesztési támogatást a munkaügyi kapcsolatok és a szociális párbeszéd intézményei, valamint az Ágazati Párbeszéd Központ is. Ezért csak üdvözölni lehet, hogy ennek a rossz gyakorlatnak az új kormány megálljt parancsolt.

5. Önkormányzati felmérés tapasztalatai

Az MP 2002 Kkt. a közcélú foglalkoztatást szervező önkormányzatok körében felmérést végzett a 2005-2010 közötti közfoglalkoztatási folyamatokról². A megkérdezés során a kutatók 1500 önkormányzatot kerestek meg. A kitűzött határidőre 449 kitöltött kérdőív érkezett vissza. A válaszadási arány 30% volt, ami a hasonló módszerrel végzett hazai empirikus kutatásokkal összevetve kifejezetten magas arányt jelent.

Az adatok értékelése azt mutatja, hogy a közcélú foglalkoztatásban résztvevők száma a 2005-2008 közötti időszakban lényegében stagnált, 2009-ben 89%-os, 2010-ben újabb 36%-os növekedés következett be, ami egyértelműen az „Út a munkához” program bevezetésének a következménye. 2010-ben a közfoglalkoztatás érintettjeinek száma a 2005. évinél 186%-kal volt magasabb. A „vonatra” csaknem mindenki „felszállt”: a közfoglalkoztatást megajánlottaknak mindössze 9%-a nem élt a lehetőséggel. A 2009-2010-es fellendülést alapvetően az állami támogatás bővülése ösztönözte – a 2007. évi folyó áron mért finanszírozás 2010-re az önkormányzati szektorban 76%-kal nőtt, miközben az állami finanszírozásé 356%-kal. Az „Út a munkához” program a tartós munkanélküliség és a közcélú foglalkoztatás által leginkább érintett területeken alapvető, az országgi többi részén némi változást hozott, így a program célzottsága az adatok alapján egyértelmű.

A közcélú foglalkoztatás jellemzően hat vagy nyolcórás napi elfoglaltságot jelentett a benne résztvevőknek, a négyórás alkalmazás elenyésző mértékű volt. Ebben a tekintetben a vizsgált időszakban nem következett be változás. A közfoglalkoztatás által alig érintett településeken az átlagos napi munkaidő szignifikánsan nagyobb, mint az ezzel leginkább érintett településeken. Ez utóbbiak a részmunkaidő gyakoribb alkalmazásával próbálták meg a közfoglalkoztatást minél szélesebb körben elérhetővé tenni.

A közfoglalkoztatást jellemzően az önkormányzatok szervezik, az önkormányzati intézményeknek és nonprofit-szervezeteknek inkább csak a nagyvárosokban jut érdemi szerep. Az önkormányzati társulások szerepe az elmúlt időszakban növekedett, az integráció, a lehetőségek közös kihasználása iránt tehát nő az igény.

A közfoglalkoztatásban vannak még tartalékok, hiszen a válaszadó önkormányzatok csak mintegy 37%-a nyilatkozott úgy, hogy a 2010-ben általa foglalkoztatott közmunkásoknak nem tudott volna több feladatot biztosítani.

Az önkormányzatok elsöprő többsége érzi saját felelősségét a munkanélküliség, illetve következményeinek a kezelésében. Mindössze négy önkormányzat nyilatkozott úgy, hogy a munkanélküliség kezelésének kizárólag állami feladatnak kellene lennie, azaz nekik ezzel tulajdonképpen nem is kéne foglalkozniuk. A leggyakrabban említett önkormányzati feladatok a közfoglalkoztatás, a munkahely-teremtés illetve a helyi gazdasági élet élénkítése, segítése. Emellett viszonylag sokan tudósítottak képzések szervezéséről és támogatásáról, mint önkormányzati feladatról. A munkaerőpiacra való visszatérés segítését, a tartós munkanélküliek támogatását, a munkalehetőségekkel kapcsolatos tájékoztatást, a segélyezést, a szociális ellátást valamint a munkaügyi kirendeltségekkel való kapcsolattartást már jóval kevesebben említették. Sajátos különbségek regisztrálhatók a munkanélküliség kezelésében vállalt feladatok tekintetében a közfoglalkoztatás által alig, illetve erősen érintett települések között. Az előbbieket feladatszerkezetében jelentősebb a tájékoztatás, a tanácsadás, a tartós munkanélküliek és a munkaerőpiacra való visszatérés támogatása. Az utóbbiak esetében viszont a képzések szervezése és támogatása, a helyi vállalkozókkal való kapcsolattartás és a közfoglalkoztatáshoz szükséges önrész előteremtése hangsúlyosabb.

² MP Gazdaság és Társadalomkutatási Kkt.: „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítése és értékelése”. Budapest, 2011 július. Szerzők: Durucz Emma, Mészáros Ibolya Mária és Petz Raymund.

Az önkormányzatok szerint a munkanélküliség elleni „háború” leghatékonyabb fegyvere a munkaerő-keresleti oldal ösztönzése és támogatása (munkahelyteremtő beruházások, már meglévő munkahelyek megőrzésének támogatása, a bérek, bérterhek egy részének átvállalása), a kínálati oldal minőségének javítása (képzés, ingázás támogatása) ehhez képest csak másodlagos. A közfoglalkoztatás valahol e kettő között helyezkedik el - a tartós munkanélküliség ellen csak csatákat képes nyerni, a háborút magát nem.

Mint mindent, a közfoglalkoztatást is lehet jól vagy rosszul csinálni. A hazai gyakorlatban mindkettőre bőséggel akadnak példák. Emellett a regionális különbségek is jelentősek, amelyeket a tanulmány ugyancsak szemléletesen illusztrál.

II. Az aktív munkaerő-piaci eszközök munkaerő-piacot tehermentesítő hatása – komplex megközelítésben

A hagyományos munkaerő-piaci eszközök tárgyalásánál utaltuk rá, hogy ezek a munkanélküliség megelőzésében és kezelésében az idő előrehaladtával egyre kisebb szerepet játszottak. Ugyanakkor új támogatási formák léptek hatályba az Ft-n kívül, részben vagy egészében mellőzve a végrehajtásnál az Állami Foglalkoztatási Szolgálatot is. Az *aktív eszközként működő képzés* mellett pl. támogatni lehetett képzéseket a felnőttképzési, majd a foglalkoztatási alaprész képzési keretéből, központi és megyei munkaügyi programok részeként, EU-programként (Lépj egyet előre), az „Út a munkához” programhoz kapcsolódva, vagy a válságkezelő munkahely-megőrző programok keretében.

1.sz.táblázat

Az Ft-ben rögzített aktív munkaerő-piaci eszközként működő, továbbá az összes többi képzésben résztvevők érintett létszáma, főben

Érintett létszám	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Képzés, mint aktív eszköz	59894	43725	47141	41816	40102	34471
Felnőttképzés(normatíva)				-	-	-
• összlétszám, ebből:	27235	2403	4011			
• fogyatékossgal élők	2374	2403	4011			
RKK-képzés	34224	29853	18563	-	-	-
FA Felnőttképzési keret	11049	11492	14850	-	-	-
FA Képzési keret	-	-	-	18500	37000	30700
Lépj egyet előre I-II*	-	-	9742	10756	93249	18804
HEFOP 1.1 képzés	-	13414	8613	592	-	-
TÁMOP 1.1.2 képzés	-	-	-	-	16962	19700
„Út a munkába”, képzés**	-	-	-	-	-	3700
Magyei/régiós programok	1556	1758	378	125	1007	364
OFA programok	19382	13022	12026	3169	3644	235
Válságkezelő programok	-	-	-	-	-	268
Képzés résztvevői összesen	153340	115667	115324	74958	191964	108242
Ebből: képzés, mint aktív eszközben résztvevők aránya, %-ban	39,1	37,8	40,9	55,8	20,9	31,8

* A képzésbe vontak kb. fele munkaviszonyban állt, másik fele állásnélküli volt (regisztrált és nem regisztrált).

**Az „Út a munkához” program keretében azokat vonták be képzésbe, akik 35 év alattiak voltak és nem rendelkeztek általános iskolai végzettséggel. 40%-uk a képzés során megszerezte az általános iskolai végzettséget, a többiek pedig bemeneti kompetencia fejlesztésben részesültek.

Forrás: SZMM Felnőttképzési Osztály, HEFOP IH, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal jelentései, adatközlései, FSZH értékelése az aktív munkaerő-piaci eszközök működéséről, 2007-2009.

A vizsgált időszakban az aktív eszközként funkcionáló képzésben résztvevők létszáma tehát összességében 20-55%-át tette ki a képzésben érintettek teljes sokaságának. Elsősorban az EU-programok idéztek elő hektikus ingadozásokat a támogatottak létszámában. A csúcspont a 2008-as év jelentette, amikor közel 200 ezer embert vontak be a képzésekbe, a mélypont pedig 2007 volt, alig több mint az előbbi állomány egyharmadával (75 ezer). Ezek a nagymértékű kilengések hol elviselhetetlen terheket, hol pedig kihasználatlan – pályázatok esetén megfinanszírozhatatlan – kapacitásokat okoznak a képző szervezeteknek. Emellett a munkaerő-piaci politika kiszámíthatóságát, tervezhetőségét is aláássák.

A bér- és járuléktámogatások típusai is megszámlálhatatlanok. A hagyományos aktív eszközként működő támogatás mellett bérszubszencióhoz lehet jutni a munkaerő-piaci programok keretében igénybe vehető *bérlétségs támogatás* formájában, megyei, réteg- és válságkezelő programok keretében, célcsoport-orientált támogatásként (pl. szakképzettséggel rendelkező pályakezdeők), vagy EU-s programok részeként (HEFOP 1.1; TÁMOP 1.1.2). Emellett alanyi jogon kaphatnak járuléks-kezdvezményt a *Start, Start plusz és Start extra* kártyával rendelkező munkavállalókat alkalmazó munkáltatók. Ezeket a 2. sz. táblázatban mutatjuk be.

2.sz.táblázat

Bér- és járuléks-támogatással munkába helyezették érintett létszáma

Támogatással elhelyezették érintett létszáma, fő	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bérlétségs	36313	37708	33150	43501	53269	20359
Pályakezdeők munkába helyezésének támogatása	17527	18206	17976	-	-	-
Rétszmunkaidős foglalkoztatás támogatása	791	1285	1253	-	-	-
Járuléks átvállalás	10092	10753	6552	-	-	-
DecFa-ból finanszírozott bér- és járuléks-támogatások összes érintett létszáma	54723	57952	58931	43501	53269	20359
Járuléks átvállalás munkaerő-piaci program keretében	-	-	-	1126	68	688
Bér- és járuléks támogatás						
• megyei program	2556	2388	633	865	1007	549
• rétegprogram	2288	449	-	-	-	-
• OFA program	4237	1951	1437	8172	1866	235
keretében						
Bérlétségs támogatás megyei program keretében	-	-	-	535	8607	4384
HEFOP 1.1 munkagyakorlat szerzés	-	5267	10092	-	-	-
TÁMOP 1.1.2						
• bérlétségs támogatás	-	-	-	-	-	16934
• bérlétségs	-	-	-	-	-	952
Bér- és járuléks-támogatással	73804	78007	71093	54199	64817	43501

elhelyezettek összlétszáma						
Start kártyacsalád						
Start program*		3561	20640	38469	40750	32857
Start plusz program**		-	-	2931	12821	20151
Start extra**		-	-	1225	5244	8661
Start kártyákkal munkába lépett összesen		3561	20640	42625	58815	61669
MINDÖSSZESEN	73804	81568	91733	96824	123632	105170
Ebből: hagyományos aktív eszközök érintett létszáma,%	74,1	71,1	64,2	44,9	43,1	19,4

Forrás: 2004-2006-os adatok: SZMI, 2007; programok adatai: Simkó, 2010; 2007-2009-es adatok: FSZH: aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése; Start: APEH adatok, Ádám Sándor feldolgozásában (Ádám, 2010)

*A 2005-2008-as adatok novemberre vonatkoznak, a 2009. évi áprilusra.

**Decemberi adatok

A bér- és járuléktámogatási formákon belül a hagyományos aktív eszközként működő támogatások munkaerő-piaci szerepe egyre inkább visszaszorult. A bértámogatás-típusú eszközök 2007.január 1-jén történő összevonása után legalább egynegyeddal visszaesett a korábban ezekbe az eszközökbe külön-külön bevont létszám. Ezt a csökkenést ugyanakkor a Start kártyacsalád nyújtotta járulékkedvezmény igénybevétele révén munkához jutottak száma túlkompenzálta.

Az álláskereső vállalkozóvá válását szinte kizárólag a normatív aktív munkaerő-piaci eszközök keretében nyújtott támogatások segítették.

3.sz. táblázat

Vállalkozóvá válási és önfoglalkoztatói támogatásban részesült munkanélküliek érintett létszáma

Támogatásban részesültek száma	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vállalkozóvá válás támogatása	3225	3394	2736	4861*	5447	5204
Önfoglalkoztatás támogatása	4689	4086	2941	..	1516	998
TÁMOP 1.1.2 önfoglalkoztatói támogatás	-	-	-	-	163	403
Összesen	7914	7480	6677	4861	7126	6605

*A 2007. évi adat a kifizető és új vállalkozói és önfoglalkoztatói támogatásokat együttesen tartalmazza.

Forrás: FSZH adatok

A vizsgált időszakban a közfoglalkoztatás keretében munkához jutott álláskeresőknél nagyjából a felét tette ki a *hagyományos közhasznú munkában* résztvevők érintett létszáma. Ez az eszköz valójában 2009-ben szorult a perifériára, az „Út a munkához” program hatására.

4. sz. táblázat

A közfoglalkoztatásban résztvevők érintett létszáma a közfoglalkoztatás típusai szerint 2004-2009

A közfoglalkoztatás típusa	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Közhasznú foglalkoztatás	63998	79429	66403	63098	63100	20507

Közcélú foglalkoztatás	51700	49886	41487	43803	42136	103247
Közmunka	7264	17242	35173	22769	17071	14436
Összesen	122962	146557	143063	129670	122307	138190
Ebből: közhasznú foglalkoztatásba bevontak, %	52,0	54,1	46,4	48,5	51,6	14,5

Forrás: Közcélú foglalkoztatás: Mód, SZMI, 2010, 76. old., Közmunka: Közmunkatanács; 2007-2009-es adatok mindhárom közfoglalkoztatási formára: FSZH: Aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése 2009-ben, 9. old.

A munkahely-megőrző támogatások 2004 óta csak a hagyományos aktív munkaerő-piaci eszközrendszer részeként működtek. A vállalati szféra gazdasági helyzetének stabilizálódását mutatja, hogy egyre kisebb igény mutatkozott a létszámleépítések megelőzését elősegítő támogatásokra. 2009-ben azonban fordulat következett be. A gazdasági válság hatásának begyűrűződése a munkaerőpiacra óriási munkanélküliséggel fenyegetett. Megakadályozandó az ebből adódó társadalmi feszültségeket és megelőzendő az egyébként is döbbenetesen alacsony hazai foglalkoztatási mutatók zuhanását, a kormány válságkezelő intézkedések egész sorát vezette be. Ennek keretében többféle munkahely-megőrző programot indítottak el, az ÁFSZ és az OFA menedzselésével. Emellett EU-forrásokat is átcsoportosítottak a válságkezelésre. Ezekkel a forrásokkal mintegy 80 ezer embernek a munkahelyét sikerült megmenteni.

5.sz.táblázat

Munkahely-megőrző támogatások kedvezményezetteinek érintett létszáma

Támogatás	2004	2005	2006	2007	2008	2009
M.hely megőrzés DecFA-ból	10698	13703	7390	3843	3040	5089
OFA programok						25722
Központi munkahely-megőrző program						2201
FSZH-programok						30370
TÁMOP 2.3.3 kkv program						15444
TÁMOP 2.3.3 nagyváll. program						8002
Összesen	10698	13703	7390	3843	3040	86828

Forrás: FSZH, 2009.c. 7. old. Az OFA-programok adatai Simkó János (2010) tanulmányából származnak.(81.o.)

Ha mindezt összesítjük, megtudjuk, hogy összesen hány főt érintettek a tágran értelmezett képzési és foglalkoztatási támogatások.

6.sz.táblázat

Az Ft és ÁFSZ hatókörén belül és kívül működtetett aktív munkaerő-piaci eszközök által érintettek létszáma

Támogatások	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hagyományos aktív eszközök érintett létszáma összesen	217518	221184	192777	161455	191197	132240
Az Ft-n és ÁFSZ-en kívüli aktív eszközökbe bevontak száma, ezen belül:						
Képzés	93446	71942	68183	33142	151862	73771
Bér- és járuléktámogatás	19081	23616	32800	53323	70363	84811
Vállalkozóvá válás támogatása	-	-	-	-	163	403

Közcélu és közmunka	58964	67128	76660	66572	59207	117683
Munkahely-megőrzés	-	-	-	-	-	81739
Mindösszesen	389009	383870	370422	314492	472792	490647
Hagyományos aktív eszközben résztvevők, %	55,9	57,5	51,9	51,3	40,4	27,0

A tágan értelmezett képzési és foglalkoztatási támogatások 390 ezer főt érintettek 2004-ben, ami folyamatos csökkenés után 315 ezer főre apadt 2007-re. Ezen belül a foglalkoztatási törvényben szabályozott és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által működtetett aktív eszközökbe 217 ezer főt vontak be 2004-ben (az összes támogatott 56%-át) és 161 ezer főt 2007-ben (51,3%). 2008-ban az utóbbiak támogatotti köre 18%-kal, a tágan értelmezett képzési és foglalkoztatási támogatások kedvezményezettjeinek a száma ugyanakkor 50%-kal nőtt, így *a normatív aktív eszközök szerepe a munkanélküliség kezelésében visszaszorult*.

Az igazi térvész azonban 2009-ben következett be, amikor a támogatottak összességének 27%-ára apadt az Ft és ÁFSZ hatókörében kezelték létszáma. ***Ha ez a folyamat folytatódik, az az Állami Foglalkoztatási Szolgálat megszűnéséhez vezethet, ami példátlan eset lenne Európában.***

III. A kutatási eredményekből következő ajánlások

A megbízó elvárásának megfelelően ebben a fejezetben *ajánlásokat fogalmaztunk meg (1) az ÁFSZ stratégia készítőinek, (2) a következő fejlesztési szakasz kutatási komponenséhez, valamint (3) a munkaerő-piaci politikai irányítói számára.*

Előjáróban megemlítjük, hogy a kutatás keretében készült résztanulmányok feltártak egy sor visszasságot, és tettek javaslatokat ezek korrekciójára. Ezeket azonban csak korlátozottan lehet hasznosítani ebben az összefoglalóban, mert időközben napvilágot láttak azok a kormányzati intézkedések, amelyek választ adtak a felmerült problémákra, vagy legalább is új kontextusba helyezték azokat. Példaként utalunk arra, hogy szükségesnek tartottuk a a közfoglalkoztatás három típusának összevonását, de ez időközben „A Nemzeti Közfoglalkoztatási Program” keretében megvalósult. A Munkaerő-piaci Alapon belül a munkanélküliség kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó kiadások radikális lefaragását is kezdeményeztük, de a 2009. évi járulékcsoökkentés elapasztotta ennek bevételi oldalát, az intézményfinanszírozás költségvetésbe való áthelyezésével pedig kikerültek az MpA-ból az oda nem illő kiadási tételek. Ugyanakkor történtek olyan változások is, amelyek kimenetele számunkra még nem ismert, de jelenleg úgy tűnik, hogy az eddigi anomáliákat majd újak fogják felváltani. Ilyen a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatásának támogatásával kapcsolatos feladatok átkerülése – a fogyatékosüggyel együtt – a Nemzeti Erőforrás Minisztériumhoz. A másik a regionális képző központoknak a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz telepítése. A harmadik az ÁFSZ területi szerveinek integrálódása a januártól felálló megyei kormányhivatalokba.

1. Ajánlások az ÁFSZ stratégia készítőinek

Ahhoz, hogy az ÁFSZ eleget tudjon tenni a jövőbeni kihívásoknak, egy rugalmas, a külső hatásokra gyorsan és hatékonyan reagálni tudó, öntanuló szervezet kialakítására van szükség. A korszerűsítésnek érintenie kell a szervezet felépítését, a *működési és szakmai folyamatokat, továbbá a személyi állomány kapacitásának mennyiségi és minőségi fejlesztését*. Elkerülhetetlen a *megegyezéssel célmegállapodásra épülő vezetési rendszer*

alkalmassá tétele a valós funkciójának megfelelő működésre, és a benne rejlő teljesítményjavító lehetőségek kihasználására. A hiteles teljesítményértékelés előfeltétele egy gazdag és lehetőség szerint hibátlan adatbázis, aminek megteremtéséhez nem nélkülözhető a téma szempontjából releváns **adatbázisok** összekapcsolása. E téma köré csoportosítva az alábbi ajánlásokat tesszük:

- A **hatósági és szolgáltató szerep kettősségének tisztázása**, az ebben rejlő belső ellentmondások feloldási lehetőségének feltárása, a szervezeti kultúra és funkciók ennek megfelelő fejlesztése.
- A kirendeltségeken dolgozók **leterheltségének felmérése**, a tárgyban végzett korábbi vizsgálat aktualizálása. Ma már ugyan maguk a kirendeltségek is végeznek felméréseket a különböző ügyintéző-ügyfél találkozások időtartamára vonatkozóan, de ezek nem saját munkájuk hatékony megszervezését, hanem az ügyfél-elégedettség feltárását szolgálják. Nem is tartalmazzák azoknak a tevékenységeknek az időmérlegét, ahol nincs közvetlenül jelen az ügyfél. Ahhoz, hogy a kirendeltségi munkát hatékonyan lehessen megszervezni, nélkülözhetetlen a jelenlegi leterheltség feltérképezése. **Számba kell venni minden feladatot, amit a kirendeltségek dolgozóinak teljesíteniük kell**, az irányítási tevékenységektől és háttértevékenységektől kezdve az adminisztratív és számítástechnikai szolgáltatásokon át a hatósági, állásfeltárási és humán szolgáltatói tevékenységig.
- A kirendeltségi dolgozók leterheltségének felmérése során érdemes lenne külön hangsúlyt fektetni az **adatrögzítési feladatok áttekintésére**. A kirendeltségek Integrált Számítástechnikai Rendszere ugyan nagyon sok adatrögzítéshez szoftvertámogatást nyújt, de még mindig vannak olyan munkafolyamatok, amelyet enélkül kell elvégezniük az ügyintézőknek. Emellett, még ha a szoftvertámogatással lényegesen egyszerűbb is egy adat rögzítése, akkor is feleslegesnek tekinthető az erre fordított idő, ha a kérdéses adat más állami intézmény adatbázisában már létezik. Természetesen figyelembe kell venni az adatvédelmi szabályokat, de érdemes elgondolkodni azon, hogy e szabályok betartása mellett milyen módszerekkel lehetne átvenni a szükséges információkat. A munkaügyi kérdéseket tekintve a legfontosabb adatbázis, mely az ügyintézők által rögzített adatok egy jelentős részét tartalmazza, az EMMA APEH-hez átkerült utódja. Az APEH szolgáltató néhány adatot a Foglalkoztatási Hivatal részére, de jó volna feltárni, ezek mennyire hasznosíthatók. Ha a közölt adatok nem tartalmazzák azokat az információkat, amelyek megvannak az APEH birtokában, de szükségesek a kirendeltségi munkához is, akkor érdemes lenne elgondolkodni az adatátviteli lehetőségeken, hisz ezzel az egyik állami intézmény támogatná a másik állami intézményt.
- Különös figyelmet érdemel az **ügyfelekkel kapcsolatos munkafolyamatok hatósági eljárási tartalmának feltárása**. Az ügyfelekkel való kapcsolattartás szinte minden eleme hatósági tevékenységnek minősül: nyilatkoztatni kell az ügyfelet, és igazolni, hogy a kérdéses tevékenység elvégzése megtörtént. Az álláskeresői járadék és segélyek kapcsán pl. alá kell írni az ügyféllel, hogy vállalja a együttműködést a kirendeltséggel. Érdemes lenne kipróbálni azt a rendszert, ahol külön igazolások nélkül, szabály írja elő, hogy csak együttműködés esetén jár a járadék, ill. segély, és csak akkor indítanak egyedi eljárást, ha akár az ügyfél, akár az ügyintéző úgy látja, hogy a másik fél megszegte a szabályokat. Elképzelhető, hogy az ilyen „hüvelykujjmódszer” alkalmazása kevesebb időt igényelne, mint a számtalan igazolás és határozat elkészítése, aláírása, megőrzése.
- A dolgozók leterheltségén felül az is nagyban befolyásolja a kirendeltségi munka hatékonyságát, hogy **milyen szakemberek dolgoznak a hálózatban**. Fontos lenne naprakészen tudni a kirendeltségeken, valamint a kirendeltségeken és szolgáltató

központokban *alkalmazott tanácsadó szakemberek számát*, az osztott munkakörben dolgozók esetében a szolgáltatással töltött idejük nagyságát. Első alkalommal lehetne egy felmérést készíteni erről, utána pedig részévé lehetne tenni a rendszeres kirendeltségi adatszolgáltatásnak. Az, hogy az Állami Foglalkoztatási Szolgálat számára naprakészen ismert legyen, hogy hány szakember dolgozik saját hálózatában, legalább annyira fontos, mint az, hogy tudják: hány és milyen háttérrel rendelkező ügyfelük van.

- A sokfajta képzési forma ismeretében nehéz választ adni arra, hogy Magyarország miért kullog az utolsók között a felnőttképzésben résztvevők aránya tekintetében. Jelenleg *az álláskeresők 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 *szolgáltatásfejlesztéssel* kellene előrelépni. Látható az is, hogy az ajánlott képzés drágább és az elhelyezkedés szempontjából sikertelenebb, mint az elfogadott képzés. *Érdemes lenne ezért a munkaerő-piaci képzés stratégiáját a munkaügyi központoknak az elmúlt évek tényadatainak alapos elemzése alapján újragondolni.* Abból a szempontból is, hogy nagyobb tömeg számára tegye hozzáférhetővé a képzésben való részvételt, preferálva azokat, akik erre foglalkoztathatóságuk javítása érdekében a leginkább rászorulnak (idősek, alacsony iskolai végzettségűek). Nem találtunk magyarázatot arra, hogy miért halt el a gyēs/gyeten lévők munkaerő-piaci képzése?
- A munkaügyi központok részéről *a munkaerő-piaci programok pályázati rendszer keretében történő kiszervezését, versenyeztetését, támogatását, az innovatív megoldások szélesebb körű alkalmazását minél előbb és minél szélesebb körben meg kellene oldani!* Ehhez célszerű lenne az OFA, valamint néhány, e tekintetben élenjáró regionális munkaügyi központ megyéinek (pl. Baranya, Vas, Zala megye) eddigi támogatáskezelői gyakorlatát, módszereit, tapasztalatait feldolgozni, módszertani útmutatóban közreadni. Új programok indításánál legyen elvárás az *előző modellkísérletek, módszertani munkák számbavétele és ismerete.*

2. Ajánlások a következő fejlesztési szakasz kutatási komponenséhez

- Évente sort kell keríteni az egész *munkaerő-piaci politika átfogó, országos értékelésére.* Ennek *módszertanát* a következő kutatási komponensben javasoljuk kidolgoztatni.
- A humán szolgáltatások kapcsán a legnagyobb problémát a jelenlegi rendszer áttekinthetlensége okozza. *A szolgáltatás megszervezésének három tipikus módja* – belső szakemberekkel végzett szolgáltatás, az MPA decentralizált keretéből támogatási formában finanszírozott szolgáltatás, és az uniós programok keretében közbeszerzéssel finanszírozott szolgáltatások – közül a legjobban a belső erőből nyújtott szolgáltatások tanulmányozhatók. Hiába rögzítenek azonban szinte minden adatot a szolgáltatások igénybevevőiről, a munkanélküliekről, az nem derül ki, hogy a szolgáltató belső, vagy külső szakember volt-e? A Munkaerő-piaci Alap költségvetéséből még megállapítható, hogy mennyit fordítottak szolgáltatásokra, az európai uniós programok kapcsán azonban kutatási feladatnak minősül annak a kiderítése, hogy az adott évben bizonyos típusú szolgáltatásokra egyáltalán mennyit költöttek. Pedig az ideális állapotot az jelentené, ha végiggondolnák, hogy milyen szolgáltatásokra van szükség és lehetőség, és ezeket a három megvalósítási forma közül melyikben realizálják. A fentiek alapján egy nagyon fontos kutatási terület lenne *a humán szolgáltatások szabályozásának egységes*

rendszerben történő áttekintése. Mit és hogyan lehet nyújtani, és mindehhez milyen adatrögzítési szabályok szükségesek, hogy a későbbiekben tényleges költség-hatékonysági elemzést lehessen végezni.

- Készüljön **akcióterv az ÁFSZ saját szolgáltatásainak a kiszervezéséhez szükséges feltételek megteremtéséhez.** A legelső feladat annak meghatározása, hogy milyen szolgáltatásokra van szüksége az ÁFSZ-nek. Ezeket lehet bevonni az akkreditációs rendszerbe. A munka részét képezze a minőségbiztosítási rendszer kiépítése, valamint a finanszírozási rendszer kidolgozása is.
- A humán szolgáltatások eredményességéről pillanatnyilag szinte semmifajta visszajelzés nincs. A MEV indikátorok ugyan megmutatják, hogy a foglalkoztatottá váló, vagy a munkanélküliségből kilépni nem tudó ügyfelek kaptak-e humán szolgáltatást, de ebből még nem derül ki, hogy az adott szolgáltatás mennyiben segítette elő a munkahelyhez jutást. Még ha kaptak is munkaerő-piaci szolgáltatást azok, akiknek sikerült elhelyezkedniük, akkor se tudjuk, hogy a szolgáltatás nélkül nem valósult volna-e meg ugyanez. Az európai uniós programokat kivéve pillanatnyilag egyáltalán nem léteznek **utánkövetéses hatásvizsgálatok.** Egy ilyen típusú kutatás értékes információkat biztosíthatna a szolgáltatások hatékonyságára vonatkozóan.
- A munkaerő-piaci szolgáltatások hatékonysági elemzésén belül érdemes külön figyelmet fordítani a **közbeszerzéssel finanszírozott szolgáltatásokra.** Ezek azok a szolgáltatási utak, amelyekre vonatkozóan jelenleg már a költségvetési adatok feltárása is felér egy kutatással, mert ezek nincsenek egységesen összegyűjtve és publikálva. Eddig még nem vizsgálták azt sem, hogy mit lehet, és mit nem lehet közbeszerzéssel megvalósítani a humán szolgáltatások területén. A közbeszerzési szabályok közül hogyan lehet a legelőnyösebb lehetőségeket kiválasztani a hatékony szolgáltatások megvalósulása érdekében. Ezt a kérdéskört ahhoz hasonló szemléletben kellene megvizsgálni, mint ahogy egy jó adótanácsadó segíti ügyfelét: hogyan tud a törvény által előírt szabályokat betartva a lehető legnagyobb nyereségre szert tenni. A munkaerő-piaci szolgáltatások közbeszerzéses finanszírozása esetében mindez a következőket jelenti: hogyan tudunk az adott pénzből a lehető legtöbb embernek segíteni úgy, hogy közben a szolgáltatás kiszervezését adminisztráló kirendeltségi szakember be tudja tartatni a törvényességi előírásokat, és ne is legyen túlterhelve. A munkaerő-piaci szolgáltatások esetében azért nehezebb erre a kérdésre választ adni, mint egy más iparágban, mert itt a tisztességes versenyt elősegítő módszerek mellett több egyéb tényezőre is oda kell figyelni:
 - Igazodni kell annak a programnak az előírásaihoz, amely a pénzügyi forrást biztosítja.
 - Megfelelő számú embert kell bevonni a humán szolgáltatásokba, mert különben nem teljesül a program célkitűzése. Figyelni kell arra, hogy a résztvevők bekapcsolása ne kényszerből történjen, hanem valóban javítsa a rászoruló emberek munkaerő-piaci helyzetét.
 - Olyanok legyenek a közbeszerzések nyertesei, akik jó minőségű szolgáltatást nyújtanak, annak ellenére, hogy a minőség ellenőrzése és számonkérése rendkívül bonyolult feladat.
- A jelenlegi **kutatás legfontosabb adatait az Adattárház idősorai** és a MEV indikátorai jelentették. Az Adattárház adatai bőséges információt tartalmaznak a **regisztrált munkanélküliekre**, az általuk kapott szolgáltatásokra, és a munkaközvetítésükre vonatkozóan. Igaz, a munkanélküli ellátások és a szolgáltatási formák, valamint az adatrögzítés módszertanának gyakori változásai időnként elrontották az idősorok

konzisztenciáját, mégis közvetve vagy közvetlenül, a munkanélküliekre vonatkozóan szinte minden információt ki lehetett nyerni az Adattárházból. Ugyanakkor **a kutatás más részterületeihez**, pl. a humán szolgáltatókhoz, az európai uniós programok szolgáltatási költségvetéséhez, a kirendeltségi dolgozók feladatköréhez, az állásfeltáráshoz, stb. kapcsolódóan **nem, vagy csak részlegesen álltak rendelkezésre adatok**. Kutatási javaslataink között épp emiatt ajánljuk az ilyen statisztikák szisztematikus gyűjtését. Ezt az Adattárházzal a jelenlegi kutatási komponensben készülő tanulmányban javasoljuk részletezni.

- Fel kellene térképezni, hogy **a magán munkaközvetítők miért tudnak sikeresebbek lenni ügyfeleik elhelyezésében, mint az ÁFSZ**, amely pedig még pénzt se kér állásközvetítési szolgáltatásaiért. Felmerül az is, hogy jót tesz-e az állásfeltárási ügyének a kötelező állásbejelentés, ha elmaradását úgyse szankcionálják. Emellett fontos lenne a nemzetközi tapasztalatok áttekintése, a jó példák feltárása is: más országokban hogyan gyűjtik össze a foglalkoztatási szolgálatok dolgozói a kiközvetíthető, nem támogatott álláshelyeket?
- A kirendeltségek elsődleges munkaerő-piacra történő állásközvetítése szoros kapcsolatban lehet **a munkaadókkal kialakított együttműködéssel**. Ez is az a terület, ahol érdemes kihasználni az ÁFSZ potenciális előnyét a magán munkaerő-közvetítőkkel szemben. Az állásfeltárási és kapcsolattartási tevékenységre azonban se az Adattárház, se más adatbázis nem tartalmaz információkat, pedig erről is hiányzik egy átfogó helyzetkép. Ugyanez vonatkozik a **munkaadói igények szisztematikus bemutatására** is, hiszen ez a kérdéskör az állásfeltárási problémakör másik vetületét jelenti. Ezt a hiányt **empirikus feltáró kutatások** pótolhatnák. Szükség lenne továbbá a meglévő, de korlátozottan használható felmérések, „prognózisok” átgondolására és egységes modellé formálására is.

3. Ajánlások a munkaerő-piaci politika irányítói számára

- Kormányzati szinten **évek óta nem készült középtávú foglalkoztatáspolitikai koncepció**. Ami az Európai Unió nyomására megfogalmazódott, az egy kényszerből elvégzett rutinfeladat volt. A foglalkoztatáspolitikai célok és eszközök nélkül az Állami Foglalkoztatási Szolgálat továbbra is ad-hoc igények kiszolgálója marad.
- **Újra kell szabályozni a meglévő munkaerő-piaci eszközrendszert** és elemeinek felhasználási feltételeit abból a célból, hogy kevesebb, de rugalmasan alkalmazható eszközzel, életszerűen lehessen szolgálni a foglalkoztatási célokat. Törekedni kell arra, hogy **a támogatási formák az Flt és az ÁFSZ hatókörén belül maradjanak**, mert a támogatások működtetésének jelenlegi széttagolt rendszere átláthatatlan, adminisztráció-igényes és legtöbbször elemi információt sem szolgáltat a ráfordítások hasznosulásának nyomon követéséhez.
- A foglalkoztatás elősegítő aktív eszközökre, szolgáltatásokra, munkaerő-piaci programokra évente igen jelentős (100 milliárd Ft nagyságrendet meghaladó) összegeket fordítanak, az Flt-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 hatásokkal 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.

- Javasoljuk, hogy a központi szakmai irányító szervek fordítsanak figyelmet a ***munkaerő-piaci programok évenkénti átfogó, országos értékelésére, a pozitív és negatív tapasztalatok feldolgozására, a jó példák és módszerek széles körű elterjesztésére.*** Az eddig lebonyolított programokról egységes adatlap alapján állíttassanak össze országos Program-adatbankot, amelyből valamennyi munkaügyi központ információkat és ötleteket is meríthet. Ezt évente aktualizálják, és az ÁFSZ belső intranetes rendszerében minden munkaügyi központ munkatársai számára tegyék közzé. ***A munkaügyi központok munkaerő-piaci programjainak értékelése és felügyelete területén szűnjön meg a kettős (az FSZH-nál a szakmai, a minisztériumnál a pénzügyi, ugyanakkor összehangolatlan) felügyelet és irányítás.***
- A sok új munkahely létrehozása és működtetése csak akkor lehet hatékony, ha megfelelő minőségi színvonalú és szakmai tudással, fontos munkaerő-piaci kompetenciákkal rendelkező munkaerő kapcsolódik hozzá. A jelenleg rendelkezésre álló szabad munkaerő nagyobb része ugyanakkor nem rendelkezik az ehhez szükséges szemléletmóddal, tudással és munkatapasztalattal. A nagy tömegű alulképzett és kevésbé motivált munkaerő visszavezetése a munka világába mindenki számára komoly kihívás, melyben mind az OFÁ-ra, mind a munkaügyi központokra komoly szerep hárul. Az ehhez kapcsolódó alternatív rendszerek kísérletezése, létrehozása és fenntartása szintén kiemelt feladat. Mindezen új szerepek és feladatok előtérbe kerülésének realizálását mind az OFÁ-nál, mind a munkaügyi központoknál fontosnak ítéljük. E feladatokkal összefüggésben ***a jövőben szükség lesz a munkaügyi központok és az OFA érdemibb szakmai együttműködésére, a jobb munkamegosztás és információcsere biztosítására, a költséghatékonysági szempontok megfelelő érvényesítésére és a szervezetek közötti központi koordinációs tevékenység erősítésére.*** Mindezt kormányzati eszközökkel is elő kell segíteni.
- A kormányváltást követően kirajzolódó szakpolitikai stratégia körvonalazódni látszik, azonban a mélyebben gyökerező problémákra vonatkozó konkrét fejlesztési, megoldási elképzelések még csak részben ismertek. A megcélzott igen jelentős számú új munkahely létrehozása elsősorban a versenygazdaságra vonatkoztatva nagyon összetett és nehéz feladatot jelent. Emellett minden bizonnyal ***szükséges lesz a munkaerőpiac fő áramlatán kívül, főleg a szociális gazdaság területén, valamint az atipikus foglalkoztatás különböző formáinál (pl. részmunkaidős foglalkoztatás, távmunka, szezonális és bedolgozói munkavégzés stb.) is nagyszámú új munkahelyet teremteni,*** amely szektorokban hazánk még mindig igen jelentős lemaradásban van az EU fejlettebb országaihoz képest. Ez a terület alkalmas lehet arra is, hogy ***becsatornázza a bejelentés nélküli munkavégzést a szervezett munkaerőpiac keretei közé.*** Az ilyen típusú munkahely-teremtés koncepciójának a kidolgozása és a kapcsolódó programok előkészítése nem tűr halasztást.

A Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Erőforrás Minisztérium számára ***törvényi kötelezettségként indokolt előírni az együttműködést*** a foglalkozási rehabilitáció témájában, és a konkrét feladatokat ***államtitkári szintű együttműködési tervben*** kell rögzíteni. (1998-

2002 között volt ilyen kötelezettség.) Hasonló lépésekre van szükség a képző központok ügyében az NGM és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium között is.

Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004-2009. közötti időszakban

Tartalmi kivonat

Ez a kutatás a TÁMOP 1.3.1 „A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként” c. kutatási program keretében készült, a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából.

A kutatás az alábbi témakörök feldolgozását irányozta elő, a 2004-2009-es időszakra vonatkozóan:

1. A foglalkoztatási törvényben (Ft) és más jogszabályban szabályozott, továbbá az Állami Foglalkoztatási Szolgálaton belül és kívül működtetett aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése.
2. Munkaerő-piaci szolgáltatások és a munkaerő-közvetítés szerepének feltérképezése az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál.
3. A megyék/régiók által kezdeményezett munkaerő-piaci programok, az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) menedzselésével lebonyolított komplex programok, valamint az ÁFSZ és OFA menedzselésével lezajlott válságkezelő programok vizsgálata. A Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének központi keretéből finanszírozott programok tapasztalatainak feldolgozása.

További két téma is részét képezte a kutatási tervnek, ezek azonban a pályázati eljárás közben meghirdetett szerződéskötési moratórium miatt nem készültek el. Ezek a következők:

4. Az Európai Unió társfinanszírozásával működtetett programok (HEFOP, ROP, TÁMOP intézkedések) hatáselemzése 2004-2009.
5. Az önkormányzatok által működtetett programokról rendelkezésre álló információk kérdőíves felmérése és elemzése.

A 4. témát időközben véglegesen törölték a kutatási projektből, az önkormányzati felmérés ugyanakkor 2010-ben megvalósult. Ennek főbb megállapításaival utólag kiegészítettük a szintetizáló tanulmányt.

A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett normatív aktív munkaerő-piaci eszközök működési feltételeit és kiemelt célcsoportjait a jogszabályi környezet változásán keresztül vizsgáltuk. Konkrétan a következő eszközökről van szó:

- Munkaerő-piaci képzés/átképzés,
- Munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása,
- Tartós munkanélküliek foglalkoztatásának támogatása, bértámogatás
- Közhasznú foglalkoztatás,
- Mobilitási támogatások
- Pályakezdők elhelyezkedésének támogatása
- Részmunkaidős foglalkoztatás támogatása
- Munkahely-megőrzés támogatása
- Megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatása

- Alkalmi munkavállalói (AM) könyv (a fentiekől elkülönülő intézmény és szabályrendszerrel; csak a működtetés tartozik az ÁFSZ-hez).

Ezekkel kapcsolatban a vizsgálat tárgyát képezte a döntési rendszer, a finanszírozási források, a részvételi adatok, a résztvevők összetételének, a követési vizsgálatok eredményeinek és a fajlagos ráfordításoknak az elemzése.

A foglalkoztatási törvényen kívül szabályozott és az ÁFSZ hatókörén kívül működtetett aktív munkaerő-piaci eszközök kapcsán azokkal a támogatásokkal foglalkoztunk, amelyek az Ft-ben nem szerepelnek; más-más jogszabályok tartalmazzák a munkaerő-piaci beavatkozások ügyfélkörét, a támogatáshoz való hozzájárulás módját és szabályrendszerét. Ezek működtetése jórészt kívül esik az ÁFSZ keretein is. Olyan támogatásokról van szó, mint ***a közmunka, a Start kártyacsalád által nyújtott járulékkedvezmény és a közcélú foglalkoztatás.***

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata az ÁFSZ ügyfélkörére, az állásközvetítés jellemzőire és a munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtásának a körülményeire terjedt ki.

A munkaerő-piaci programok négy típusát elemeztük. Az elsőbe a megyék/régiók által kezdeményezett programok tartoznak, a másodikba az OFA menedzselésével megvalósultak, a harmadikba a 2009. évi válságkezelő programok, a negyedikbe pedig a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének központi keretéből finanszírozottak. Emellett ***javaslatot készítettünk a munkaerő-piaci programokra vonatkozó, ÁFSZ-en belüli adatbázis módosítására is.***

A kutatás időhorizontját a 2004-2009-es időszak képezte. Az elemzést az alábbi szempontok figyelembe vételével készítettük el:

- Hol, milyen mechanizmusokon keresztül születnek a munkaerő-piaci politikára vagy intézkedésre és intézményrendszerre vonatkozó döntések (jogi szabályozás, szervezet, a munkaerő-piaci beavatkozások, ügyfelek köre, jogai, kötelezettségei, finanszírozás, munkaerőpiac más szereplőinek részvétele)?
- Milyen munkaerő-piaci támogatásokat (típusok) alkalmaznak, mely szervezet irányítja és valósítja meg azokat, milyen ügyfélkört érintenek?
- A munkaerő-piaci kiadások szerkezete. Milyen pénzügyi források állnak rendelkezésre, és ezek hogyan oszlanak meg a különböző szereplők között?
- A döntéshozók, irányítók és megvalósítók együttműködése. Összekapcsolhatók-e (milyen módon) a különböző intézmények által működtetett támogatások, szolgáltatások?
- Foglalkoztatási eredmények értékelése.
- Milyen adatbázisok léteznek, és ki működteti azokat? Hogyan határozzák meg, mérik és értékelik a teljesítményt és az eredményeket (szervezetenként és intézkedés típusonként). Milyen fehér foltok vannak?
- A munkaerő-piaci intézmények ügyfelei.

A kutatás főbb megállapításait szintetizáló tanulmányban összegeztük. Ebben ***ajánlásokat fogalmaztunk meg (1) az ÁFSZ stratégia készítőinek, (2) a következő fejlesztési szakasz kutatási komponenséhez, valamint (3) a munkaerő-piaci politikai irányítói számára.***

Complex Evaluation of Active labour Market Policies of the Period 2004-2009

Executive Summary

This research was elaborated in the framework of the Social Renewal Plan 1.3.1 and commissioned by the National Office for Employment and Social Policy. The research aimed to assess the following issues for the period of 2004-2009:

1. Evaluation of active labour market measures (ALMMs) regulated inside and outside the Employment Act and operated by the Public Employment Service or by other providers.
2. Investigation of labour exchange activities and labour market services offered by the Public Employment Service (PES).
3. Impact assessment of labour market programmes operated by county employment offices and by the National Employment Foundation. Evaluation of recent crises managing labour market programmes and those which were financed by the centralized part of employment subfund of the Labour Market Fund.

Two other topics were also parts of the research plan but because of technical reasons they have not been elaborated yet. These are as follows:

4. Impact analyses of labour market programmes co-financed by the European Social Fund.
5. To explore labour market programmes organised by the municipalities.

In the meantime, Topic 4 has gone away for good, but the survey among the municipalities was carried out in 2011. The research results have subsequently been built in the synthesis report.

The first topic, i.e. *active labour market measures regulated by the Employment Act and operated by the Public Employment Service* included the following ALMMs:

- labour market training and retraining
- start-up allowance for job-seekers to become self-employed
- wage subsidy
- public work
- support of regional mobility
- employment promoting programmes for the school-leavers
- support to keep the existing jobs
- support for job-creation
- employment promoting programmes for disabled persons
- casual work with reduced social insurance (SI) contribution and simplified administration.

The subject of the investigation concerning active labour market measures listed above was to analyse the system of the decision making and financing; to present the data of persons involved in active labour market schemes and their composition by personal characteristics; finally, to introduce the results of the follow-up surveys exploring the employment effects of active labour market policies (ALMPs).

Evaluation of *ALMMs regulated outside the Employment Act* was extended to community work, reduced SI-contribution provided by Start-cards for employers hiring school-leavers, parents with small children returning from child care leave into the labour market, the long-term unemployed and low educated persons. Impact analyses of the “Pathway to work” programme was also part of this chapter.

Concerning *labour market services offered by the PES*, the composition of service recipients and the conditions of the service providing processes were investigated.

In the framework of *the analyses of four kinds of labour market programme*, a proposal was elaborated to the modification of data collection of LMPs operated by the PES.

Evaluation in every subpart of the research was carried out on the bases of the following questions:

- Where have been brought decisions on labour market policies, ALM measures and labour market institutions?
- What kinds of labour market measures have been utilized in the period investigated, by which organisations were they managed and for what kind of clients groups were they targeted?
- The composition of labour market expenses. Financial sources of ALM policies and their sponsors.
- Cooperation between decision makers, managers and programme providers. How are linked the different kinds of subsidies and services operated by many providers?
- Evaluation of employment results of ALMPs.
- What kinds of data basis on ALMPs exist and who manage them? How are employment outputs and outcomes measured in the different organisations and for the individual ALMMs? Which are the fields of uncovered needs?
- Characteristics of the clients of LM institutions.

Main messages of the research were summarized in a *synthesis report*. This contains *recommendations* 1) to the working group responsible for the elaboration for the PES’ long-term development strategy; 2) to the research component of the next action plan, and 3) to the labour market policy makers.

Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004-2009. közötti időszakban

Részletes tanulmány

Bevezető

A **kutatás célja** az aktív munkaerő-piaci politikákról **rendelkezésre álló** információk összegyűjtése, működésük **folyamatának** és eredményeinek értékelése volt, különös tekintettel az ÁFSZ szerepére és kapcsolatrendszerére. A **vizsgálat időhorizontja** a 2004-2009. közötti időszakra terjedt ki.

A kutatás az alábbi **témakörök feldolgozását** irányozta elő:

6. A foglalkoztatási törvényben (Ft) rögzített és az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál (ÁFSZ) működtetett aktív munkaerő-piaci eszközök vizsgálata, továbbá az Ft-n és az ÁFSZ hatókörén kívül eső aktív eszközök értékelése a döntési rendszer, finanszírozási források, részvételi adatok, résztvevők összetétele, követési vizsgálatok eredményei és a fajlagos ráfordítások alapján (Frey Mária)
7. Munkaerő-piaci szolgáltatások és a munkaerő-közvetítés szerepének feltérképezése az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál (Berde Éva)
8. A megyék/régiók által kezdeményezett munkaerő-piaci programok, az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) menedzselésével lebonyolított komplex programok, valamint az ÁFSZ és OFA menedzselésével lezajlott válságkezelő programok vizsgálata. (Simkó János) A Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alap részének központi keretéből finanszírozott programok tapasztalatainak feldolgozása (Frey Mária)
9. „Az Európai Unió társfinanszírozásával működtetett programok (HEFOP, ROP, TÁMOP intézkedések) hatáselemzése 2004-2009 között” témára 2010. március 18-ra kért beajánlatokat a 3.2. alprojekt vezetése; a munka teljesítésének határideje 2010. július 31. volt. A „Döntési Jegyzőkönyv” 2010. május 31-re készült el. A győztes pályázóval nem sikerült szerződést kötni az időközben életbe lépett szerződéskötési moratórium miatt. A moratórium őszi feloldásának időpontjára az eredeti teljesítési határidő már lejárt, a győztes és a vesztes pályázók is elálltak a szerződéskötéstől és a teljesítéstől. A kutatási projekt teljesítésének végső határidejét figyelembe véve már nem volt idő újabb pályázat kiírására, de főleg teljesítésére, így ennek a témának a kidolgozását véglegesen törölték.
10. Az önkormányzatok által működtetett programokról rendelkezésre álló információk kérdőíves felmérésére és elemzésére vonatkozó pályázat kiírása is többször halasztódott, a már említett moratórium miatt. Végül 2010. augusztus 31-re megtörtént az ajánlatkérés, 2010. október 30-ai teljesítésre. A győztes pályázó kiválasztása megtörtént, de a szerződéskötés megghiúsult a moratórium miatt. Az előző esetben leírtakhoz hasonlóan a moratórium feloldása után már nem maradt idő a teljesítésre, ezért szerződéskötésre sem került sor. A feladat pótlása érdekében sor került a határidő módosítására. A nyertes pályázó (az MP 2002 Kkt) a közcélú foglalkoztatást szervező önkormányzatok körében felmérést végzett a 2005-2010 közötti közfoglalkoztatási programokról.

A nevesített témákkal kapcsolatban választ kellett adni az alprojektet irányító szakmai munkacsoport által megfogalmazott kérdésekre, amelyek minden témafelelős számára egyben a kidolgozás szempontrendszerét is jelentették, hozzáigazítva azokat az adott téma sajátosságaihoz, ill. a rendelkezésre álló információkhoz:

- Hol, milyen mechanizmusokon keresztül születnek a munkaerő-piaci politikára vagy intézkedésre és intézményrendszerre vonatkozó döntések (jogi szabályozás, szervezet, a munkaerő-piaci beavatkozások, ügyfelek köre, jogai, kötelezettségei, finanszírozás, munkaerőpiac más szereplőinek részvétele)?
- Milyen munkaerő-piaci támogatásokat (típusok) alkalmaznak, mely szervezet irányítja és valósítja meg azokat, milyen ügyfélkört érintenek?
- A munkaerő-piaci kiadások szerkezete. Milyen pénzügyi források állnak rendelkezésre, és ezek hogyan oszlanak meg a különböző szereplők között?
- A döntéshozók, irányítók és megvalósítók együttműködése. Összekapcsolhatók-e (milyen módon) a különböző intézmények által működtetett támogatások, szolgáltatások?
- Foglalkoztatási eredmények értékelése.
- Milyen adatbázisok léteznek, és ki működteti azokat? Hogyan határozzák meg, mérik és értékelik a teljesítményt és az eredményeket (szervezetenként és intézkedés típusonként). Milyen fehér foltok vannak?
- A munkaerő-piaci intézmények ügyfelei; a potenciális ügyfélkör összehasonlítása az intézmények tényleges ügyfélkörével. Kik jelennek meg több intézménynél, és kik vélelmezhetőek elérhetetlenek?

A fenti szempontok alapján a témafelelősök következtetéseket vontak le a munkaerő-piaci politika vizsgált összetevőire (eszköz, szolgáltatás, program) vonatkozóan, az alábbi kérdéseket szem előtt tartva:

1. Mennyire tekinthető eredményesnek a munkaerő-piaci politika a vizsgált időszakban:
 - a kitűzött célok,
 - a munkaerő-piaci helyzet alakulása,
 - a potenciális ügyfelek elérése, és
 - a források felhasználása tekintetében?
2. A rendelkezésre álló információk milyen lehetőséget adtak az átfogó értékelésre, és milyen további kutatásokra, adatbázis-építésre lenne szükség?

A felsorolt kérdésekre adott válaszokat az elkészített résztanulmányok tartalmazzák.

Dr. Berde Éva: Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt.

Dr. Frey Mária: A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett, továbbá az ezeken kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004-2009. közötti időszakban. A Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészből finanszírozott központi munkaerő-piaci programok

Dr. Simkó János: 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.

Dr. Simkó János: Javaslat a munkaerő-piaci programokra vonatkozó, az Állami Foglalkoztatási Szolgálaton belüli adatbázis módosítására.

E tanulmányok szakmai vitájára 2010. november 2-án került sor. Ezen főleg a regionális munkaügyi központok és a kirendeltségek szakemberei jelentek meg, de képviseltették magukat az illetékes minisztériumok, kutatóintézetek és az FSZH munkatársai is. Általában pozitívan értékelték a kutatás eredményeit, és tettek módosító javaslatokat is. Az elhangzott észrevételeket beépítettük a kutatás második, záró szakaszába, amelynek eredménye ez a **szintetizáló tanulmány**. Ebben **ajánlások fogalmaztunk meg (1) az ÁFSZ stratégia készítőinek, (2) a következő fejlesztési szakasz kutatási komponenséhez, valamint (3) a munkaerő-piaci politikai irányítói számára.**

A zárótanulmányt és a vezetői összefoglalót Dr. Frey Mária, a kutatás vezetője készítette, a kutatás keretében kidolgozott résztanulmányok felhasználásával. Ennek 2011. januári összeállítása során a két elmaradt kutatásnak az eredményét sajnos nélkülözni kellett. Mint említettük, ezek egyikét véglegesen törölték, de az önkormányzati felmérés és annak értékelése 2011 júliusában elkészült. A zárótanulmány jelen változatát kiegészítettük az önkormányzati felmérés tapasztalataival.³

³ MP Gazdaság és Társadalomkutatási Kkt.: „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítése és értékelése”. Budapest, 2011. július. Szerzők: Durucz Emma, Mészáros Ibolya Mária és Petz Raymund.

1. A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett normatív aktív munkaerő-piaci eszközök

Az első fejezet azokkal, az Ft-ben rögzített normatív aktív munkaerő-piaci eszközökkel foglalkozik, amelyek működtetése az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) feladata. Ezek a következők:

- Munkaerő-piaci képzés/átképzés,
- Munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása,
- Tartós munkanélküliek foglalkoztatásának támogatása, bértámogatás,
- Közhasznú foglalkoztatás,
- Mobilitási támogatások,
- Pályakezdők elhelyezkedésének támogatása,
- Részmunkaidős foglalkoztatás támogatása,
- Munkahely-megőrzés támogatása,
- Megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatása,
- Alkalmi munkavállalói (AM) könyv (a fentiektől elkülönülő intézmény- és szabályrendszerrel; csak a működtetés tartozik az ÁFSZ-hez).

Az aktív munkaerő-piaci eszközök működési feltételeit és kiemelt célcsoportjait a jogszabályi környezet változásán keresztül vizsgáltuk. Ráfordításainak alakulását bemutattuk a:

- Munkaerő-piaci Alap egészéhez viszonyítva,
- a GDP-vel összehasonlítva, továbbá
- a Foglalkoztatási Alap központi és decentralizált keretének egymáshoz viszonyított arányán keresztül.

Az aktív munkaerő-piaci eszközök kedvezményezetteinek számát az országos trendek, továbbá a résztvevők érintett és átlagléttszámai alapján elemeztük. Az egyes aktív eszközök igénybevetését a résztvevők nemek, korcsoportok és iskolai végzettség szerinti összetételén keresztül szemléltettük, különös tekintettel az olyan, nagy befogadóképességű eszközökre, mint a képzés, a bértámogatás vagy a közhasznú foglalkoztatás. A vizsgált eszközök hatásait a monitoring felmérésbe bevont aktív eszközök esetében lehetett értékelni (bértámogatás, képzés, vállalkozóvá válás támogatása), merthogy csak ezekről készült rendszeres adatgyűjtés. Ezt is csak a 2008-as évvel bezárólag, mert 2009-től új monitoring rendszer váltotta fel a régit.

1.1 Az aktív eszközökre fordított kiadások változásának trendjei

A munkanélküliség passzív és aktív kezelésének forrása a Munkaerő-piaci Alap. Ennek meghatározó bevetését képezi a munkáltatói és munkavállalói járulék-befizetés. Az előbbinek a mértéke 2008 végéig 3% volt, majd a 2009. évi átmeneti szabályozás után, 2010-től 1%-ra csökkentették. A munkavállalói járulékot 2006. szeptember 1-ig 1%-ban határozták meg, azután a bruttó kereset 1,5%-ára növelték. *2010. január 1-től megszűnt az önálló munkaadói járulék, és új megnevezéssel beolvadt az „Egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék”-ba.* A járulékbefizetések 2004-2008 között 200-ról 300 milliárd forint fölé emelkedtek, és jóval meghaladták a (kevés munkanélkülinek, alacsony színvonalú támogatást biztosító) passzív ellátások, továbbá a szűkös keretek közé szorított aktív eszközök ráfordítás-igényét. A befizetett járulékoknak 2004-ben is csak valamivel több, mint 70%-át fordították a munkanélküliség kezelését közvetlenül szolgáló kiadásokra, s ezt az arányt 61,5%-ra csökkentették 2007-re. A válság miatt 2008-tól növekvő ráfordítások és a járulékfizetési

kötelezettség 2009-ben megindult csökkentése ugyan közelítette egymáshoz a bevételi és kiadási oldalt, de a kiadások még így is csak 87%-át tették ki a beszedett járulékoknak.

1.sz. táblázat

Biztosítási jellegű befizetések a Munkaerő-piaci Alapba és a munkanélküliség kezelését célzó közvetlen ráfordítások

Milliárd forint

Év	Munkaadói járuléék	Munkavállalói járuléék	Vállalkozói járuléék	Befizetések összesen	Kiadások összesen*	<u>Kiadások</u> Befizetések%
2004	157,3	48,3	-	205,6	146,3	71,2
2005	172,6	52,2	6,5	231,3	163,9	70,9
2006	185,0	63,4	11,2	259,6	172,8	66,6
2007	202,0	92,1	14,0	308,1	189,4	61,5
2008	212,4	97,6	13,8	323,8	210,6	65,0
2009	170,4	96,3	11,3	278,0	241,0	86,7

*A kiadások a 2. sz. táblázatban összesített aktív és passzív eszközráfordítások összegei.

Forrás: SZMM Alapkezelési Főosztály beszámolója a Munkaerő-piaci Alap éves költségvetéseinek teljesítéséről.

Annak ellenére, hogy 2004-2007 között mintegy 30%-kal emelkedtek a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos közvetlen költségek, ezek GDP-hez viszonyított aránya 0,9%-ról 0,75%-ra esett vissza, majd – a válság miatti elbocsátások következtében – 2009-re újra 0,92%-ra nőtt. Ez az arány jóval alacsonyabb, mint az OECD tagállamok átlagos mutatója, ami 1,36% volt ugyanebben az esztendőben.⁴ 2007-2009 között 8%-kal megemelték a hazai ÁFSZ költségvetését – hogy a szervezet meg tudjon birkózni a nagy munkanélküliség okozta munkaterheléssel –, de ez így is csak 0,09%-át tette ki a GDP-nek, szemben a 0,16%-os OECD átlaggal. A munkaerő-piaci költségvetésen belül 2008-ig folyamatosan emelkedett az aktív munkaerő-piaci eszközökre eső ráfordítások aránya: 2004-ben 31,6% volt, 2008-ban pedig már 41,4%. 2009-ben ugyanakkor nagy zuhanás történt, s az arányszám visszaesett 30,8%-ra. A másik jól kivehető tendencia, hogy az aktív támogatásokat finanszírozó foglalkoztatási alaprészből (FA) egyre nagyobb hányad maradt a központi keretben: 2004-ben egyötöde, 2009-ben pedig a kétötöde. Azaz: évről évre csökkent a munkaiügyi központok által közvetlenül felhasználható pénzalap nagysága. Ezen belül a 2009. évi elvonás brutális volt, amit a válságkezelés központosítása és az eközben beindított „Út a munkához” programra való pénzátcsoportosítás okozott.

Mindezek háttérben a foglalkoztatási és képzési támogatások abszolút összegének radikális csökkentése áll, amit jól mutatnak a 2. sz. táblázat adatai. Emiatt kevesebb lett a központi keret is, de az igazi veszteségeket a régiók szenvedték el.

⁴ OECD Employment Outlook, 2010, p. 305

Munkaerő-piaci költségvetés és felhasználása*, 2004-2009 (md Ft)

Felhasználási jogcímek	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A) Keresetpótló ellátás						
Mn.jár+tb+eho	70,8	77,4	16,0	-	-	-
Álláskeresési juttatás+tb+eho	5,0	6,8	-	-	-	-
Nyugdíj előtti segély+tb+eho	1,6	1,7	1,2			
Állásker. támogatások+tb+eho			67,3	89,2	96,2	138,4
Vállalkozói járadék+tb+eho	-	-	-	1,3	1,6	1,2
Működési és utiköltség	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,2
Összesen	78,2	86,7	85,4	91,5	98,8	142,2
B) ÁFSZ működési és felj. klt.						
	21,8	21,7	22,5	22,7	24,7	24,6
C) Aktív eszközök						
1) Foglalkoztatási alaprész	42,9	46,8	44,2	45,0	53,1	33,8
2) Felnőttképz. keret	1,5	3,1	4,2	-	-	-
3) Képzési keret**	-	-	5,0	5,3	7,3	5,8
4) OFA-programok támogatása	-	-	-	2,1	0,7	1,0
5) Közmunkához hozzájárulás	1,9	0,3	3,9	7,3	6,9	2,0
5) EU-s programok (társ)finanszírozása	-	4,6	5,9	9,7	12,8	26,1***
6) Járulékkev. megtérítése	-	0,7	1,7	5,8	6,3	5,5
Teljes ráfordítás (A+B+C)	146,3	163,9	172,8	189,4	210,6	241,0
Aránya a GDP-ből (%)	0,9	0,9	0,73	0,75	0,79	0,92
Ráfordítások összesen: 100%, ebből:						
Passzív ellátások	53,5	52,9	49,4	48,3	46,9	59,0
ÁFSZ	14,9	13,2	13,0	12,0	11,7	10,2
Aktív támogatások	31,6	33,9	37,6	39,7	41,4	30,8
Foglalkoztatási alaprészből						
Központi keret	8,4	10,1	10,8	10,7	15,1	13,8
DecFA keret	34,5	36,7	33,4	34,3	38,0	20,0
FA-keret együtt	42,9	46,8	44,2	45,0	53,1	33,8
Ebből: DecFA aránya (%)	80,4	78,4	75,6	76,2	71,6	59,2

Forrás: SZMM Alapkezelési Főosztály adatai

*A Munkaerő-piaci Alapból utalják át a központi költségvetésnek az önkormányzatok által folyósított rendszeres szociális segélyezésre és az általuk szervezett közcélú foglalkoztatásra szánt összegeket. Ezeket a táblázat nem tartalmazza. 2004-ben 35,3 md, 2005-ben 30 md, 2007-ben 61,3 md, 2008-ban 66,3 md forintot fordítottak az aktív korúak rendszeres szociális segélyezésére és közcélú munkavégzésére. 2009-ben ez az „Út a munkához” programmal folytatódott, amihez az MpA 93 md Ft-tal járult hozzá.

**2006-tól a foglalkoztatási alaprészen belül a miniszter képzési keretet különít el a regionális képző központokra, ill. azok képzési és képzéssel kapcsolatos feladataira.

***A TÁMOP 1.1 és a TÁMOP 1.2 programok európai uniós forrásait belevettük a táblázatba, tekintettel a forráskoordinációra és arra, hogy ezeket a – normatív aktív eszközökhöz hasonló - programokat is az ÁFSZ bonyolítja.

2007-ig megyei szinten, a megyei munkaügyi központok főigazgatója döntött a decentralizált foglalkoztatási alap (decFA) aktív eszközök szerinti felosztásának arányairól és a felhasználás prioritásairól, a megyei munkaügyi tanácsok véleményének figyelembe vételével. Azóta ugyanez régiós szintre helyeződött.

3. sz. táblázat

MpA foglalkoztatási alaprész decentralizált keretének megoszlása aktív eszközönként

Aktív eszközök, programok	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Közhasznú foglalkoztatás	28,2	32,5	32,2	32,7	30,9	18,7
Munkaerő-piaci képzés	21,1	15,6	19,9	28,5	25,9	34,2
Bértámogatás	14,4	14,8	13,4	28,3	29,0	20,9
Pályakezdők programjai	14,9	14,4	18,5	-	-	-
Vállalkozóvá válás támogatása	1,2	1,5	1,2	-	-	-
Munkahely-megőrzés támogatása	4,7	3,5	2,2	1,3	1,0	4,5
Önfoglalkoztatás támogatása	1,7	1,8	0,9	3,2	4,7	7,8
Járulék átvállalás	1,8	2,0	1,3	-	-	-
Munkaerő-piaci programok tám.	10,2	11,6	7,8	3,9	5,2	8,3
Munkaerő-piaci szolgáltatások tám	0,5	0,5	1,0	1,5	2,7	4,8
Mobilitás támogatása	0,6	0,6	0,5	0,3	0,3	0,4
Részmunkaidő támogatása	0,4	0,7	0,7	-	-	0,1
Egyéb költség	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Éves ráfordítás az előző év %-ában (láncindex)	90,0	106,4	91,0	102,7	110,8	52,6

Forrás: SZMM Alapkezelési Főosztály adatai

Noha a decFA keret évente jelentősen ingadozott, annak felosztása az eszközök között meglehetősen stabilnak bizonyult. Hosszú ideig a *közhasznú foglalkoztatás* dominált, aminek ráfordításai egyharmados arányt képviseltek a decFA keretén belül. Ez 2009-ben módosult, az „Út a munkához” program miatt, amikor is részesedése az összes kiadásból egyötöd alá esett. A második helyen a *képzés* állt, amelynek ráfordításai fölöttébb kilengtek a vizsgált időszakban. 2005-ben volt egy drasztikus visszaesés, ami miatt történt, hogy a képző intézmények kiválasztására közbeszerzési eljárást kellett lefolytatni, s ez a tanfolyamok indításának jelentős késedelmével járt. 2006-tól megváltozott a képzés finanszírozási rendszere. A regionális képző központok kiadásaira önálló, a decFA-tól független képzési keretet különítettek el. Sokáig a *bértámogatásra fordított kiadások jelentették* a harmadik legnagyobb tételt a decFA-n belül, 2006-ban azonban helycsere történt a pályakezdők programjai javára. 2007-től az utóbbi megszűnt, több más hasonló típusú támogatással együtt, miután ezeket beolvasztották a bértámogatásba. A *munkanélküliek vállalkozóvá válásának ösztönzését* is összevonták az önfoglalkoztatás támogatásával. A *munkahelyteremtés támogatása* a vizsgált időszakban központi programként működött. 2007-től vált lehetővé, hogy a régiók is finanszírozzák decentralizált forrásukból az új munkahelyek létrehozását azokban az esetekben, amikor a MAT pozitívan döntött az adott régióból érkező befektető pályázatáról, de a központi pályázati alap szűkössége a kifizetést nem tette lehetővé. A decFA-ból viszonylag jelentős részt fordítottak a megyék *munkaerő-piaci programokra*, amit egyes években a MAT is ösztönzött azzal, hogy akkor adott többletforrásokat a megyéknek, ha azok saját alapjukból is hozzájárultak egy-egy központi program megvalósításához.

1.2 Az aktív eszközök munkaerőpiacot tehermentesítő szerepe

Az Ft-ben rögzített normatív aktív munkaerő-piaci eszközökkel évről évre egyre kisebb létszámot sikerült kivonni a munkanélküliek közül. 2004-ben több mint 75 ezer volt azoknak a személyeknek az átlagléttszáma, akik az aktív munkaerő-piaci eszközökhöz kapcsolódó támogatásokban részesültek. Ez 2008-ban alig haladta meg a 65 ezret, ami közel 15%-os csökkenésnek felel meg. A 2009-es évben a visszaesés még markánsabb volt, de ez csak az érintett létszámból látszik, mert 2009-ben a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal nem publikált átlagléttszámokat az aktív munkaerő-piaci eszközök résztvevőiről. A hagyományos aktív munkaerő-piaci eszközök hiányzó forrásait és elmaradt ügyfeleit az Ft. hatókörén kívül eső támogatásokkal nagyrészt pótolták, de azok követhetősége kívánnivalót hagy maga után.

2004-ben még évente átlagosan a gazdaságilag aktív népesség 1,8%-át vonták be aktív munkaerő-piaci programokba, 2008-ban már csak 1,4%-ukat. Ebből két következtetés adódik. Egyfelől, a munkanélküliségi ráta ennyivel magasabb lett volna, ha az állástalan, vagy elbocsátással fenyegetett embereket nem részesítik preventív, vagy a munkaerőpiacra való visszatérésüket segítő támogatásokban. Másfelől, az aktív eszközök munkaerőpiacot tehermentesítő szerepe folyamatosan csökkent, amióta a munkanélküliség újból növekedésnek indult. Ezzel maga is hozzájárult a munkaerő-piaci feszültségek éleződéséhez, ahelyett, hogy – funkciója szerint – anticiklikus hatást gyakorolt volna a munkaerő-piaci folyamatokra.

4.sz.táblázat

Munkanélküliségi ráta, aktíválási arány és az aktív eszközökben résztvevők a gazdaságilag aktív népesség %-ában

Év	Aktíválási arány* %	Aktív eszközökben résztvevők aránya a gazdaságilag aktív népesség %-ában**	Regisztrált munkanélküliek alapulvételével számított munkanélküliségi ráta,*** %
2001	19,4	2,6	8,9
2002	20,0	2,1	8,4
2003	19,8	2,1	8,3
2004	16,7	1,8	8,3
2005	14,9	1,7	9,1
2006	13,8	1,5	9,3
2007	10,2	1,2	9,1
2008	12,6(TÁMOP1.1.2)	1,4	10,1

*Az aktív eszközök kedvezményezetteinek a száma, ugyanennek a létszámnak a regisztrált munkanélküliekkel megnövelt nevezőjéhez viszonyítva.

**Aktív eszközök kedvezményezetteinek a száma, az előző év január 1-i gazdaságilag aktív népességhez viszonyítva.

***Nyilvántartási adatokkal számított munkanélküliségi ráta, az adott év januárjában.

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, valamint a KSH munkaerőmérleg adatai

A normatív aktív munkaerő-piaci eszközök a tényleges vagy potenciális munkanélküliek csökkenő hányadának nyújtottak képzési és foglalkoztatási lehetőséget a vizsgált időszakban. Az ún. *aktíválási ráta* – ami az aktív eszközök kedvezményezetteinek a számát viszonyítja ugyanennek a létszámnak a regisztrált munkanélküliekkel megnövelt nevezőjéhez – a 2000. évtized elején még 20% körül mozgott, majd 2004-re 16,7%-ra, 2007-re 10,2%-ra csökkent, 2008-ban pedig 12,6% volt (A TÁMOP 1.1.2 résztvevőivel együtt).

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 2004-2009. között az érintett létszám 40%-kal csökkent. Utóbbi az átlaglétszám durván háromszorosa volt a vizsgált időszakban.* A konkrét arányokat jelentősen befolyásolta a támogatás időtartama. Amikor szűkültek a források, a megyék/régiók ennek lerövidítésével és a támogatás mértékének a megkurtításával reagáltak az elvonásokra.

1.3 Kiemelt jelentőségű aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése

Az aktív munkaerő-piaci eszközök korrekt értékelését több tényező akadályozza. Elsőként az információs rendszer hiányosságait kell megemlíteni, amely nem tartalmaz megbízható információkat ehhez, nem terjed ki valamennyi támogatási formára azonos mélységben, és többször is változott a vizsgált időszakban. Magát az eszközt is alaposan átalakították 2006/7 fordulóján. Emiatt az ezt megelőző időszak adatait csak fenntartásokkal lehet összevetni a későbbiekkel. 2009-ben a válságkezelés és az Út a munkához program dominálta az aktív munkaerő-piaci politikát, ami elvonta a forrásokat a többi normatív aktív munkaerő-piaci eszköztől. Ezek után csak azt a négy eszközt emeljük ki az összegző tanulmányban, amelyeknek a rendszerváltozás óta meghatározó szerepük volt a munkanélküliség megelőzésében, ill. levezetésében: a munkaerő-piaci képzést, a közhasznú foglalkoztatást, a bértámogatást és a pályakezdeők elhelyezkedését elősegítő programokat.

Munkaerő-piaci képzés: 2004-2009 között 18 ezerről 16,5 ezerre csökkent az *aktív eszközként működtetett képzésekbe* vontak száma, de a köztes években az átlaglétszám csak 12-13 ezer között mozgott. Az érintett létszám a 2004. évi 60 ezerről 55 ezerre esett vissza, az előbbihez hasonló kilengésekkel.

A munkanélküli két lehetőség közül választhat, ha képzésbe szeretne kerülni, és a képzését az ÁFSZ is indokoltnak tartja. 1) A munkaügyi központ által meghirdetett szakirányokban jelentkezik csoportos képzésre, vagy 2) maga keres az általa elképzelt és az ÁFSZ által elfogadott intézményt és képzést. Az előbbi az ajánlott, az utóbbi az elfogadott képzés. Az *ajánlott képzés fajlagos költsége a vizsgált időszakban 25-60%-kal magasabb volt az elfogadotténál.* Ennek ellenére a munkaviszonyban nem állók egyre nagyobb hányadát a munkaügyi központok által felajánlott képzésekbe vonták be.

A képzésben résztvevők *lemorzsolódása* nem túl magas: 7% közül ingadozott a vizsgált időszakban, és ennek átlagosan egyharmada is amiatt következett be, mert a hallgatók a képzés ideje alatt munkába léptek. Meglepő stabilitást mutattak a képzésből kikerülők *elhelyezkedési arányai* is: ajánlott képzés esetén 37-45%-ot, elfogadott képzésnél 46-51%-ot, munkaviszony mellett történő képzés esetén pedig 90% fölötti arányt. Az utóbbiak kiemelkedően magas „elhelyezkedési aránya” magától értetődő, hisz nekik nem új munkahelyet kellett találniuk, hanem „csak” megtartani a régit. A képzés éppen ezt szolgálta, mégpedig sikeresen. Megfigyelhető, hogy nagyobb eséllyel tudtak elhelyezkedni azok az álláskeresők, akik maguk választották ki a számukra megfelelőnek látszó képzést, mint azok, akik a munkaügyi központok által felajánlott képzésbe kapcsolódtak be. Az elfogadott képzés tehát nemcsak olcsóbb, hanem eredményesebb is. Ez részben összefügg azzal, hogy a maguknak átképzési tanfolyamot választó munkanélküliek általában motiváltabbak a képzésben, mint azok, akiknek valamilyen hiányszakmára történő kiképzését/átképzését a munkaügyi központ javasolja. Az is igaz, hogy az előbbi csoport tagjai összességében képzettebbek, mint az utóbbiak, akik között magas arányt képviselnek a legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezők, így induló helyzetük a munkaerőpiacon kedvezőtlenebb.

Persze éppen ezt kellene a munkaerő-piaci képzésnek kiegyenlítenie. Az iskolai végzettség emelkedésével nő a képzésből kikerülők elhelyezkedési esélye. Ugyanakkor valamennyi *iskolai végzettségi kategóriában számottevően magasabb az elfogadott képzések befejezését követő 3 hónapon belül elhelyezkedni tudók aránya, mint az ajánlott képzések esetén.* Meglepő módon az alacsonyabb iskolai végzettségűeknél még markánsabbnak mutatkozik az elfogadott képzés sikeressége. *E számok ismeretében nehezebben érthető, hogy a munkaügyi központok miért preferálják az ajánlott képzéseket az elfogadott képzésekkel szemben?*

A képzés után munkába állt egykori munkanélkülieknek csupán négyötöde tudja a megszerzett ismereteit feladatainak ellátása során hasznosítani, ami az ajánlott és elfogadott képzésekre egyaránt vonatkozik. Ugyanakkor nem érinti a munkaviszonyban állókat, akik a képzés után teljeskörűen tudják alkalmazni az ott tanultakat. Kifejezetten kedvezőtlennek minősíthető, hogy a végzettek 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 viszonylag nagy számban bekerülhetnek az átlagosnál könnyebben álláshoz jutó, piacképes tudással rendelkező álláskereső is, olyanok, akik nagy valószínűséggel e nélkül is foglalkoztathatók volnának.

A képzés azonban nemcsak aktív munkaerő-piaci eszközként funkcionált a vizsgált időszakban, hanem a *felőtképzési keret*, majd a foglalkoztatási alaprész *képzési kerete* által finanszírozva; *központi és megyei munkaügyi programok részeként, EU-programként* (Lépj egyet előre), az *„Út a munkához” programhoz kapcsolva, vagy a válságkezelő munkahely-megőrző programok részeként.* Ezeket nem egyszerű számba venni, mert éves bontásban csak az aktív eszközként működő képzés adatai állnak rendelkezésre, a programként vagy programelemként működő képzések beiskolázási adatait és finanszírozási forrásait ezzel szemben több évre ütemezik, gyakran évközi indítással és zárással. A források amiatt is nehezen rendelhetők hozzá a létszámadatokhoz, mert a programoknál gyakori az utófinanszírozás. Az 5. sz. táblázatban az érintett létszámok alapján összesítettük valamennyi képzési támogatás kedvezményezettjét. Az adattartalmak bizonytalansága miatt ez a táblázat inkább becslésnek, mind statisztikai összesítőnek tekintendő.

Az adatokból az olvasható ki, hogy a vizsgált időszakban az aktív eszközként funkcionáló képzésben résztvevők létszáma összességében 20-55%-át tette ki a képzésben érintettek teljes sokaságának. Elsősorban az EU-programok idéztek elő hektikus ingadozásokat a támogatottak létszámában. A csúcst a 2008-as év jelentette, amikor közel 200 ezer embert vontak be a képzésekbe, a mélypont pedig 2007 volt, alig több mint az előbbi állomány egyharmadával (75 ezer). Ezek a *nagymértékű kilengések hol elviselhetetlen terheket, hol pedig kihasználatlan – pályázatok esetén megfinanszírozhatatlan – kapacitásokat okoznak a képző szervezeteknek. Emellett a munkaerő-piaci politika kiszámíthatóságát, tervezhetőségét is aláássák.*

Az Ft-ben rögzített aktív munkaerő-piaci eszközként működő, továbbá az összes többi képzésben résztvevők érintett létszáma, főben

Képzésben részesültek érintett létszáma	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Képzés, mint aktív eszköz	59894	43725	47141	41816	40102	34471
Felnőttképzés(normatíva)				-	-	-
• összlétszám, ebből:	27235	2403	4011			
• fogyatékossgal élők	2374	2403	4011			
RKK-képzés	34224	29853	18563	-	-	-
FA Felnőttképzési keret	11049	11492	14850	-	-	-
FA Képzési keret	-	-	-	18500	37000	30700
Lépj egyet előre I-II*	-	-	9742	10756	93249	18804
HEFOP 1.1 képzés	-	13414	8613	592	-	-
TÁMOP 1.1.2 képzés	-	-	-	-	16962	19700
„Út a munkához”, képzés**	-	-	-	-	-	3700
Megyei/régiós programok	1556	1758	378	125	1007	364
OFA programok	19382	13022	12026	3169	3644	235
Válságkezelő programok	-	-	-	-	-	268
Képzés résztvevői összesen	153340	115667	115324	74958	191964	108242
Ebből: képzés, mint aktív eszközben résztvevők aránya, %-ban	39,1	37,8	40,9	55,8	20,9	31,8

* A képzésbe vontak kb. fele munkaviszonyban állt, másik fele állásnélküli volt (regisztrált és nem regisztrált).

**Az „Út a munkához” program keretében azokat vonták be képzésbe, akik 35 év alattiak voltak és nem rendelkeztek általános iskolai végzettséggel. 40%-uk a képzés során megszerezte az általános iskolai végzettséget, a többiek pedig bemeneti kompetencia fejlesztésben részesültek.

Forrás: SZMM Felnőttképzési Osztály, HEFOP IH, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal jelentései, adatközlései, FSH értékelése az aktív munkaerő-piaci eszközök működéséről, 2007-2009.

Közhasznú foglalkoztatás: 2004-2008. között ez volt a legnagyobb munkanélküli tömeget mozgósítani képes aktív munkaerő-piaci eszköz. Több mint 60 ezer főt érintett, ami stabilan az aktív eszközök támogatotti körének legalább egyharmadát jelentette. 2009-ben drasztikus visszaesés következett be, mert finanszírozási forrásainak nagy részét átcsoportosították az önkormányzatokhoz a közcélú munkavégzés támogatására.

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.⁵ A közhasznú munkások nagyobb arányú véglegesítését korlátozza az a körülmény, hogy ez az eszköz a helyi érdekviszonyok csapdájában vergődik. Többek között emiatt is kritizálták sokan, közülük a legmarkánsabban *Kertesi Gábor* kutató, aki úgy fogalmazott tanulmányában, hogy ez a foglalkoztatási forma sem a romákat, sem pedig más, mélyszegénységben élő embereket nem emeli ki a társadalomalatti lét viszonylatából. „Munkát ad nekik, de olyan társadalmi összefüggések közepette, amelyek – akarva-akaratlanul is – hosszú távon megerősítik mindazokat a belső tulajdonságokat és külső viszonylatokat, amelyek újratermelik mindazt, ami miatt ezek az emberek támogatásra szorulnak. A szegénységben élő romák – és más szegények is – leginkább attól szenvednek, hogy megélhetési forrásaik rendszertelenek; hogy jövedelmük, amelyből élnek, másoktól függ; hogy a társadalom intézményeivel szemben kiszolgáltatottak; továbbá, hogy a munka, amelyet végeznek, megalázónak számít a helyi társadalomban. A jóléti foglalkoztatás formái pontosan leképezik ezeket a formákat: rendszertelenek és rövid távú munkákat kínálnak; tartósítják a segélyfüggőséget; megerősítik a hatóságokkal szembeni kiszolgáltatottságot, és negatív társadalmi sztereotípiáknak megfelelő – megalázó – munkákra kényszerítik őket. Mi lenne az alternatíva? Társadalmi integrációt biztosító tartalmass projektek, amelyek – ha megfelelő szakértelemmel működtetik őket – kivezetnek a társadalomalatti létezés reménytelen világából.”⁶

A közhasznú foglalkoztatás mellett két másik formája is létezik a közfoglalkoztatásnak: a *közmunka* és a *közcéli foglalkoztatás*. Ezekkel a 2. fejezetben foglalkozunk.

Foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatás: Az érintett létszám alapján ez volt a harmadik legfontosabb aktív munkaerő-piaci eszköz. Működésének értékelése szempontjából a vizsgált időszakot célszerű két részre bontani: a 2006-tal záruló periódusra és a 2007-ben indulóra. Az első szakaszban azért szorgalmazta a munkaügyi szervezet ennek az eszköznek az igénybevételét, mert stabilan jó eredményt mutatott a támogatással felvett dolgozók továbbfoglalkoztatását illetően. *A követéses vizsgálatok adatai szerint a támogatott foglalkoztatásból kikerülők kétharmada a kötelező továbbfoglalkoztatási idő lejárta után három hónappal is ugyanannál a munkáltatónál állt munkában.* A kérdőíves felmérésben arról is nyilatkoztak a munkáltatók, hogy mennyiben segítette foglalkoztatási szándékaik megvalósulását 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. *holtteher-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 bértámogatással az volt a legnagyobb probléma – kétségtelen előnyei és 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 a legkevésbé esélyes munkanélküliek – hátrányaik halmozódása mellett – a regiszterben maradtak.

Ezen a rossz gyakorlaton segített túllépni a *2007-es jogszabály-módosítás*, a hátrányos helyzetű személyek EU konform definiálásával. Azzal, hogy az új bértámogatás egy helyre

⁵ A fenti eredménymutatók csak azokról tájékoztatnak, akik a támogatott foglalkoztatás lejrátával az eredeti munkaadójuknál tudtak normál, nem támogatott munkaviszonyt létesíteni.

⁶ Kertesi Gábor, 2005.: A romák foglalkoztatási esélyeinek növelése, In: Köllő János (kutatásvezető): A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 191. old.

sűrítette a korábban külön-külön jogszabályban kedvezményezett célcsoportokat, egyfelől lehetővé tette egy sor hasonló típusú munkaerő-piaci eszköz megszüntetését, másfelől korlátozta a támogatások nettó eredményét rontó hatások (holtteher, kiszorító, helyettesítő hatás) érvényesülését.

Munkanélküliek vállalkozóvá válásának a támogatása: Az aktív munkaerő-piaci eszközökben résztvevők átlagléttségének csupán 1,3%-a kért és kapott támogatást ahhoz, hogy vállalkozóvá váljon, ami 2004-ben mintegy 950 főt jelentett, 2006-ben pedig 800-at. A csökkenő létszám egyfelől összefügg a jogosultak – járadékos munkanélküliek – körének a zsugorodásával, másfelől pedig a vállalkozási kedv lanyhulásával. Ennek oka a vállalkozások beindításához szükséges tőke és vállalkozói ismeretek hiánya, a megnövekedett adóteher és az, hogy a vállalkozás szempontjából preferált, kevésbé tőkeigényes területek idővel telítődtek. A monitoring rendszer a munkanélküliből lett vállalkozók körében elsősorban annak feltárását célozta meg, hogy a támogatással létrehozott vállalkozásoknak mekkora hányada működött még három hónappal a támogatás lejárta után. Másfelől azt vizsgálta, hogy a vállalkozók hogyan értékelték a támogatásnak a vállalkozás indításában betöltött szerepét, és milyenek látták a létrehozott vállalkozások jövőbeni kilátásait. Ami az első kérdést illeti, a támogatás befejezése után három hónappal a működő vállalkozások aránya kifejezetten magas volt. A 90% körüli túlélési ráták mögött az állt, hogy a munkanélküliből lett vállalkozók az állástalanok „elitjét” képviselték. A vizsgálat tapasztalatai azt mutatják, hogy a vállalkozások indításához nyújtott támogatás jellemzően csak a munkanélküliek önfoglalkoztatását tudja biztosítani, a vállalkozások döntő hányada ugyanis egyszemélyes maradt. Ezt támasztja alá, hogy a vizsgált időszakban egy működő vállalkozásra mindössze 0,2-0,3 alkalmazott jutott.

Ahhoz, hogy az önfoglalkoztatás több állástalan ember számára jelenthessen kiutat a munkanélküliségből, bővítették az ezt elősegítő támogatási formákat: 1997. január elsején bevezették az **önfoglalkoztatás** ösztönzését. 2007. január 1-től pedig a vállalkozások indításához korábban adható két, eltérő eljárással működő vállalkozói támogatást összevonták. E két támogatási forma legnagyobb előnye, hogy a munkanélküliek nemcsak munkavállalóként, de vállalkozóként is visszatérhetnek a gazdasági vérkeringésbe, sőt egy jól megalapozott, sikeressé váló tevékenység akár további munkahelyek megteremtését eredményezheti, ezáltal is enyhítve a munkanélküliséget.

A hagyományos aktív eszközök mellett a TÁMOP 1.1.2 programban is lehetőség nyílt az önfoglalkoztatás támogatására, amit 2008-ban 163, 2009-ben pedig 403 fő vett igénybe. A következő táblázat az önállósulásukhoz támogatást kapott munkanélküliek összesített létszámát tartalmazza.

6.sz. táblázat

Vállalkozóvá válási és önfoglalkoztatói támogatásban részesült munkanélküliek érintett létszáma

Támogatásban részesültek száma	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vállalkozóvá válás támogatása	3225	3394	2736	4861*	5447	5204
Önfoglalkoztatás támogatása	4689	4086	2941	..	1516	998
TÁMOP 1.1.2 önfoglalkoztatói támogatás	-	-	-	-	163	403

Összesen	7914	7480	6677	4861	7126	6605
-----------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

*A 2007. évi adat a kifutó és új vállalkozói és önfoglalkoztatói támogatásokat együttesen tartalmazza.

Forrás: FSZH adatok

Pályakezdők elhelyezkedését segítő programok: Az ezekben bevont fiatalok átlagléttszáma 8 ezer körüli volt, ami meghaladta az aktív eszközök kedvezményezetteinek a tíz százalékát. 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 többlet-adminisztrációval. Ráadásul minimális volt azon vállalkozások száma, amelyek a szakmunkástanulóikat tovább tudták volna foglalkoztatni – eleve azoknak a vállalkozásoknak a száma is alacsony, amelyek tanulószerveződéssel vállalják a gyakorlati oktatást.

Pedig mindkét támogatás munkaerő-piaci hatása kifejezetten jó volt. A munkatapasztalat-szerző foglalkoztatás esetén a pályakezdők 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% fölötti volt. Mégis megszüntették ezeket a támogatásokat 2006-ban. Az indok a Start kártya bevezetése volt 2005 végén, majd az új bértámogatás hatályba léptetése, amely a kedvezményezettei között nevesítette a pályakezdő álláskeresőket is. Az ifjúságot jellemző romló munkaerő-piaci mutatók miatt azonban további programokat indítottak el központi és megyei szinten (pl. fiatalok ösztöndíjas foglalkoztatása, ezen belül annak közigazgatást érintő változata), sőt 2009-ben visszaállították a *szakképzettséggel rendelkező pályakezdő álláskereső munkatapasztalat szerzésének támogatását is.*

Egyéb munkaerő-piaci eszközök: Van néhány eszköz, amelyről azok pénzügyi- és létszámhatásán kívül gyakorlatilag semmilyen információ nem áll rendelkezésre. Ezek nem képezték részét a követő vizsgálatoknak, s munkaerő-piaci hatásukról sem készült semmilyen kutatás. 2007. január 1-től egy részük megszűnt, másik részük pedig megváltozott feltételek között működik tovább. Ezek közé sorolható a **foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása**, amit 2006-ban kiváltott az APEH-en keresztül biztosított normatív járuléktámogatási forma. 2007-től kis létszámra korlátozva tovább alkalmazták, megyei munkaerő-piaci programok keretében.

A **részmunkaidős foglalkoztatás támogatása** részben átfedett a bértámogatással. Igénybevétele minimális volt, aminek oka a munkáltatók érdektelensége. 2006. december 31-én ez is beépült az új bértámogatási konstrukcióba.

A munkába járással kapcsolatos terhek csökkentését célzó **mobilitási támogatások** iránt is alig volt érdeklődés, valószínűleg a támogatáshoz való hozzáférés kedvezőtlen feltételei miatt. Az általuk kifejezett cél ugyanakkor indokolt, hiszen ugyanezzel a szándékkal a vizsgált időszakban két alkalommal is indítottak központi programot.

2007-től új támogatási formaként lépett be a **bérköltség támogatás**, amit csak munkaerő-piaci program keretében lehet alkalmazni. A munkabér és járulékai legfeljebb 100%-os mértékű ellentételezésére szolgál, amit maximum három évig lehet folyósítani. Az új eszköz keretében nemcsak a célcsoportba tartozó személyek, hanem a programmenedzsmint foglalkoztatásával kapcsolatban felmerülő bér- és járulékos költségek is megtéríthetők. Béreköltség támogatás igénybevitelére az TÁMOP 1.1.2 program is lehetőséget biztosított.

A 7. sz. táblázatban összefoglaltuk valamennyi, bér- és járuléktámogatás típusú eszköz révén elhelyezettek érintett létszámát.

Bér- és járuléktámogatással foglalkoztatottak érintett létszáma

Támogatással elhelyezettek érintett létszáma	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bértámogatás (aktív eszköz)	36313	37708	33150	43501	53269	20359
Pályakezdők munkába helyezésének támogatása	17527	18206	17976	-	-	-
Részmunkaidős foglalkoztatás támogatása	791	1285	1253	-	-	-
Járulék átvállalás	10092	10753	6552	-	-	-
Járulék átvállalás munkaerő-piaci program keretében	-	-	-	1126	68	688
Bér- és járulék támogatás						
• megyei program	2556	2388	633	865	1007	549
• rétegprogram	2288	449	-	-	-	-
• OFA program	4237	1951	1437	8172	1866	235
keretében						
Bérek támogatás megyei program keretében	-	-	-	535	8607	4384
HEFOP 1.1 munkagyakorlat szerzés	-	5267	10092	-	-	-
TÁMOP 1.1.2						
• bérek támogatás	-	-	-	-	-	16934
• bértámogatás	-	-	-	-	-	952
Összesen	73804	78007	71093	54199	64817	43501

Forrás: 2004-2006-os adatok: SZMI, 2007; programok adatai: Simkó, 2010; 2007-2009-es adatok: FSZH: aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése

A munkahely-megőrző támogatással kapcsolatos korábbi tapasztalatok arra hívták fel a figyelmet, hogy *kétséges e konstrukció fenntartásának a célszerűsége*. A gazdálkodási és likviditási gondok valóságos megléte, átmeneti vagy tartós jellege ugyanis nagyon nehezen ítélné meg a kérelmet elbírálók részéről, az eszköz meglehetősen nagy bürokráciaigényessége ellenére. Egy ügyes pályázatkészítő könnyen meg tudja teremteni azt a látszatot, hogy itt valóban csak átmeneti problémákról van szó, és ha nem kapnak támogatást, akkor elbocsátják a munkaerőt. Emellett a döntésbe lobbierdekek és szubjektív, vagy felszínes elemek is belekeveredhetnek. Kétségtelenül jól mutathat a statisztikában, hogy a nem túl jelentős (és gyakran az igényelnél kevesebb) támogatás fejében esetleg több tucat, vagy néhány száz személy munkahelyét sikerült „megmenteni”. A valóságban azonban ez a legtöbb esetben a támogatás nélkül is megtörténne, illetve támogatás esetén is előfordul, hogy később mégis csődbe megy a cég, és megszűnnek a munkahelyek. Ennek ellenére 2009-ben ez lett ismét a legnagyobb tömegeket mozgósító aktív munkaerő-piaci eszköz. Az Ft-ben rögzített munkahely-megőrző támogatás mellett *a foglalkoztatás bővítését szolgáló bértámogatás keretében is megvédhető a munkahelye annak, akit elbocsátás fenyeget*. Ezeket kiegészítve 2008-2009-ben *központi válságkezelő programok* egész sorát indították el, sőt egy

*új rész munkaidős támogatási formát is bevezettek a létszámleépítések megelőzésére.*⁷ Az utóbbinak ugyanaz a hibája, mint a rész munkaidős foglalkoztatás korábbi támogatási konstrukciójának: a megalkotásakor összekeverték a rész munkaidőt a rövidített munkaidővel.

Nyilvánvaló, hogy *a források és a kapacitások szétforgácsolásához vezet, ha azonos célt szolgáló támogatási konstrukciókat egymással párhuzamosan működtetnek.*

Ami a normatív aktív munkaerő-piaci eszközök *információs bázisát* illeti, a hagyományos aktív munkaerő-piaci eszközök informatikai támogatását általában az integrált rendszer biztosítja. Néhány újonnan bevezetett eszköz, mint pl. az imént említett rész munkaidős foglalkoztatás esetén megoldott a havi elszámolások elektronikus fogadása is, amit a nagy létszám támogatására alkalmas eszközökre is ki kellene terjeszteni.

1.4 Megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci beilleszkedésének támogatása⁸

A megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci beilleszkedésének támogatása sokszínű formában, egymással gyakran nem összefüggő programcsomagokon keresztül történik Magyarországon. Egységes rendszerük, információs bázisuk még nem alakult ki.

- *A programok elindítására több lépésben került sor.* A megváltozott munkaképességűek támogatásának alapjait egy 1983-as rendelet rakta le⁹, amely foglalkoztatási kötelezettséget írt elő a munkáltatók számára, szankciókat a nem teljesítőknek, és költségvetési támogatást a megváltozott munkaképességűeket foglalkoztatóknak. Ez a rendszer, legalábbis koncepcióját tekintve, a mai napig fennmaradt, bár lényeges módosulásokon ment keresztül.
- A következő hullámok a nyugdíjrendszer, ezen belül a rokkantsági nyugdíjrendszer reformjához kapcsolódtak. Az 1997-98-ban, majd 2008-ban, a rehabilitációs járadék bevezetésével induló szervezetfejlesztéseknek és munkaerő-piaci programoknak volt a feladata, hogy kezeljék a reform következményeként várható feszültségeket.
- A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának, illetve foglalkoztathatóságának támogatását *különböző – hazai és uniós - források* szolgálják. Ezek nagyságrendje nem összegezhető, némelyikről pontos adataink vannak, más esetekben pedig még egy óvatos becsléshez sem elegendők a rendelkezésre álló információk.
- Igen zavaros a programok *pénzügyi és szakmai irányításának rendszere*, annak ellenére, hogy a megváltozott munkaképességűek, elsősorban a rehabilitációs járadékosok ellátásának, támogatásának koordinálására egy külön szervezeti egységet állítottak fel az SZMM-ben. Az egyes részterületek különböző minisztériumi főosztályokhoz tartoztak, az uniós támogatásokkal kapcsolatos döntéseket pedig nagyrészt az NFÜ-ben hozták meg, de legalábbis meghatározó befolyásuk volt a projektek tartalmára, célkitűzéseire, megvalósítására, ezen keresztül az elérhető szakmai eredményekre.
- A programok és fejlesztések a legtöbb esetben a munkaügyi szervezetben, illetve a munkaügyi szervezet közreműködésével valósultak meg. Voltak azonban szép számmal kivételek, indultak programok, modellkísérletek az AFSZ ügyfélkörébe nem tartozó fogyatékos emberek munkaerő-piaci beilleszkedésének, rehabilitációjának támogatására is.

⁷ A támogatás 2009. április 5-től alkalmazható.

⁸ A tanulmánynak a megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci beilleszkedésének támogatásával foglalkozó fejezetét Dr. Garzó Lilla írta.

⁹ 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról

A tanulmány vonatkozó fejezete a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztathatóságának elősegítését, foglalkoztatásának támogatását szolgáló eszközöket tárgyalja, úgy csoportosítva azokat, hogy kapcsolódnak-e egy speciális munkaerőpiaci-szociális státuszhoz, vagy attól függetlenül, általános ösztönzőket (kötelezettségeket és kedvezményeket) nyújtanak a megváltozott munkaképességű, fogyatékos emberek képzéséhez, munkavégzéséhez. Ezek közül ebben az összefoglalóban **a munkaügyi kirendeltségeken regisztrált megváltozott munkaképességű álláskeresőkhelyezkedését segítő támogatásokat emeltük ki**, mert ennek szabályait az Flt rögzíti, célcsoportja pedig az ÁFSZ ügyfélkörébe tartozik.

8.sz.táblázat

A megváltozott munkaképességűek elhelyezkedését segítő program létszámadatai

Megnevezés	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Az időszak érintett létszáma*	45 002	47 792	44 360	40 551	41 346	48 729
Támogatás nélkül, közvetítéssel elhelyezettek esetszáma**	7 700	6 846	7 778	7 912	8 024	5 918
Támogatással elhelyezettek esetszáma**	5 961	8 000	7 510	6 664	7490	8136
ebből közfeladat ellátása keretében	2 897	6 199	6 566	5 160	5729	5440
Önálló elhelyezkedés, közvetítés nélkül	3 477	3 330	4 977	5 721	6 008	4 778
Elhelyezkedési esetszám összesen	17 138	18 176	20 265	20 297	21 522	18 832
Elhelyezkedettek aránya az érintett létszám %-ában	38,1	38,0	45,7	50,0	52,1	38,1
Képzésben részt vevők	1 103	1 449	1 424	836	1084	2836
Képzés gyakorlóhelyének támogatása	0	26	24	0	15	0

*Egy személy csak egyszer vehető számításba

** Egy személy az időszakban többször is érintett lehet

Forrás: FSZH, adatgyűjtés a megváltozott munkaképességűekről

Az adatokból az a következtetés vonható le, hogy ÁFSZ-nél nyilvántartott megváltozott munkaképességű munkanélküliek és álláskeresőkhelyezkedését segítő támogatásokat emeltük ki létszáma évek óta 40 és 50 ezer között mozog, de az összes álláskeresőkhelyezkedését segítő támogatásokat emeltük ki létszámának növekedése miatt ez egyre kisebb hányadát teszi ki az ügyfeleknek, 2009-ben már nem érte el a 9 százalékot sem. Az elhelyezkedési arányok 38-52 százalék körül ingadoznak, ami igen jónak tekinthető (bár nem tudjuk összehasonlítani más álláskeresőkhelyezkedését segítő támogatásokat emeltük ki célcsoportokkal). A célcsoport jó munkába lépési esélyei meglepőek, mert az FSZH egységes adatbázisából származó adatok alapján a bértámogatásban, közhasznú munkában, vagy képzésben részt vevők között létszámarányuknál jóval kevesebb a megváltozott munkaképességű. Az arányokból következtetve a munkaügyi kirendeltségek a rendelkezésükre álló decentralizált keretből összesen legfeljebb 1-1,5 milliárd forintot fordíthattak a megváltozott munkaképességűekre (ez felel meg egy 3-4 százalékos aránynak). A képzésben résztvevők száma 2009-ben jelentősen emelkedett, ami valószínűleg annak köszönhető, hogy a célcsoport kibővítésével nem rehabilitációs járadékosok is bekerülhettek a TÁMOP 1.1.1 programba.

2008. január 1-től átalakult a megváltozott munkaképességű emberek ellátórendszere, megjelent egy új, legfeljebb hároméves időtartamra szóló ellátás, a **rehabilitációs járadék**. Ilyen ellátást azoknak lehet megállapítani, akik III. csoportos rokkantsági nyugdíjra lennének jogosultak, de jó eséllyel visszavezethetők a munkaerőpiacra, rehabilitálhatóak. Erre az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet által működtetett szakértői minősítő bizottság tesz javaslatot. A rehabilitációs járadékhoz normatív módon kapcsolódik egy – komplex rehabilitációnak nevezett – munkaerőpiacra visszavezető, támogató mechanizmus. A folyamatban kulcsszerepe van az ÁFSZ-nek, foglalkoztatási szakértői részt vesznek a minősítésben, a kirendeltségeken fogadják a rehabilitációs járadékban részesülőket, akiknek – ellátásuk feltételeként - kötelező ott jelentkezniük, ahol elkészítik a rehabilitációs tervet, megállapodást kötnek, és biztosítják a rehabilitációhoz (legalábbis annak foglalkoztatási részéhez) szükséges feltételeket. Ennek egyik alappillére a **TÁMOP 1.1.1 projekt, a rehabilitációs járadékban részesülők komplex rehabilitációját támogató program**. A projekt teljes költségvetése a két, majd 2,5 éves időszakra 15,4 milliárd forint, a programba vont személyek száma 9600 fő, az egy főre jutó költség 1 millió 600 ezer forint. Országosan a rehabilitációs megállapodást kötötteknek valamivel több, mint a fele került bele a TÁMOP 1.1.1. programba. Létszámuk 2009. decemberében 8100 fő volt, 2010 februárjában meghaladta a 9000 főt. Az eredmények a tanulmány zárásakor még nem ismertek.

A 2010-es kormányváltás során a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatásának támogatásával kapcsolatos feladatok – a fogyatékos-ügyhöz hasonlóan – a Nemzeti Erőforrás Minisztériumhoz kerültek. Egyelőre nem ismert, hogy a jövőben milyen szerepe marad a Nemzetgazdasági Minisztériumnak, ill. az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnak a rehabilitációs feladatok ellátásában. Azt sem lehet tudni, hogy mi lesz a TÁMOP 1.1.1 projekttel, a rehabilitációs járadékosokkal, az ÁFSZ-nél kialakult szakmai tudással, infrastruktúrával?

1.5 Alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatás

Az alkalmi munkavállalói könyvvel (AM-könyv) végezhető alkalmi munka az Ft-n kívül szabályozott intézmény, amivel azért foglalkozunk az I. fejezetben, mert működtetése (az AM-könyvek kibocsátása, az annak alapján történő munkavégzés regisztrálása, igazolása) az ÁFSZ feladata volt – 2010. március 31-ig. Az AM-könyvet 1997-ben vezették be, a háztartások munkáltatóvá válásának megkönnyítésére. Ezzel a rövidített időtartamú, alkalomszerű munkavégzés is munkaviszonynak minősült. A munkavállaló ennek révén egészségügyi szolgáltatásra, nyugellátásra és munkanélküli ellátásra szerzett jogosultságot, aminek eszköze a közteherjegy¹⁰ volt. Az AM-könyvvel történő munkavégzés bevezetésének indoka között említhető:

- a feketemunka legalizálása
- a háztartási és egyéb alkalmi munkák bekapcsolás a szervezett munkaerőpiac keretei közé
- a munkanélküliek, inaktívak legális munkavégzési lehetőséghez juttatása
- és a munkáltatói ad-hoc munkaerőigényének kielégítése.

Eredetileg csak a magánháztartások, őstermelők és egyéni vállalkozók foglalkoztathattak AM-könyvvel alkalmi munkásokat. Ez a korlátozás eleinte szűkre szabta e lehetőség igénybe vételét. Annak, hogy 1997-1999 között mindössze 11 ezer AM-könyvet váltottak ki, fő oka a munkadíjjal szinte azonos értékű közteherjegy volt, ami nagyon drágának bizonyult.

¹⁰ A részletes szabályokat az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatásról és az ahhoz kapcsolódó közterhek egyszerűsített befizetéséről szóló 1997. évi LXXIV. törvény tartalmazza.

Az AM-könyves foglalkoztatás elterjesztése érdekében 2000-ben a teljes verseny- év közszférában engedélyezték alkalmazását, majd 2002-ben a közteherjegy értékét is megfelezték. Ebből is 50%-os kedvezményt biztosítottak regisztrált munkanélküliek foglalkoztatása esetén. 2005 novemberében a ledolgozható idő 120 napról 200 napra hosszabbodott. Ekkor vezették be azt is, hogy a közteherjegy 75%-a leírható a személyi jövedelemadóból, magánháztartásokban végzett munkák esetén. Mindez azt eredményezte, hogy 2003-tól évente megduplázódott a kiváltott AM-könyvek száma, ami az évtized végére meghaladta az egymilliót.

AM-könyvvel évente mintegy 300 ezren dolgoztak, átlagosan 20 napot. A sok engedménynek köszönhetően olcsóbb volt AM-könyvvel foglalkoztatni, mint munkaviszony keretében. Emiatt tömegessé vált az időszakos, szezonális munkaviszonyok átváltása AM-könyves foglalkoztatásra. Az AM-könyv adminisztrációjának bonyolítása - a TB-jogosultságokhoz kapcsolódó bejelentési kötelezettségek teljesítése - óriási terhet rótt az ÁFSZ-re. E visszásságot kiküszöbölése érdekében 2010 április 1-jén új szabályozást vezettek be, 2010 augusztusában pedig egy új típusú „*egyszerűsített foglalkoztatás*” váltotta fel az AM-könyvvel történő munkavégzést. Ennek ismertetésétől eltekintünk, mert már kívül esik kutatásunk időintervallumán.

3. A foglalkoztatási törvényen kívül szabályozott és az ÁFSZ hatókörén kívül működtetett aktív munkaerő-piaci eszközök

A második fejezet azokkal a támogatásokkal foglalkozik, amelyek az Ft-ben nem szerepelnek; más-más jogszabályok tartalmazzák a munkaerő-piaci beavatkozások ügyfélkörét, a támogatáshoz való hozzájutás módját és szabályrendszerét. Ezek működtetése jórészt kívül esik az ÁFSZ keretein is. Olyan támogatásokról van szó, mint a közmunka, a Start kártyacsalád által nyújtott járulékkedvezmény és a közcélú foglalkoztatás.

2.1 Közmunkában történő foglalkoztatás támogatása

A közmunkát *méreteinek tömegszerűsége* különbözteti meg elsősorban a közfoglalkoztatás másik két formájától. Nevezetesen, a pályázónak a célcsoport tagjaiból *legalább 100 főnek a foglalkoztatását kell vállalnia* oly módon, hogy ezzel a foglalkoztatottak számát az azt megelőző havi átlagos statisztikai állományi lépszámhoz képest bővíti. Emellett *az igényelt támogatás legalább 10%-ával a pályázónak is hozzá kell járulnia* a közmunkaprogram megvalósításának költségeihez. A támogatás feltételeit és időtartamát *megállapodás* rögzíti; összegét *teljesítményarányosan, utólag folyósítják*.

A közfoglalkoztatás három típusa (közhasznú, közcélú foglalkoztatás és közmunka) közül e foglalkoztatási forma tekintetében a legvilágosabb a célok, az elvárások és a teljesülő gyakorlat összhangja.

Költség/haszon elemzés alapján megállapítható, hogy a közmunka 55-60%-ban finanszírozható az általa megszüntetett munkanélküliség ráfordításaiából, ill. a munkanélküli ellátásnál magasabb munkabérből a TB-kasszákhöz befolyó többletbevételből. Ha ehhez hozzávesszük a megvásárolt eszközök és a munkaruha áfáját, ami a pályázó költsége, akkor kétharmad a megtakarítás és többletbevétel aránya a közmunka ráfordításaihoz viszonyítva. Ebben azonban nem szerepel a munkavégzéssel teremtett érték önkormányzati és nemzetgazdasági szinten, s az, hogy az „önköltség” típusú foglalkoztatás mellett jelentős plusz források kerülhetnek a rendszerbe.

3.2 Start kártyacsalád a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatásának olcsóbbá tételére¹¹

2005. január elsejétől többféle támogatást vezettek be a pályakezdők munkába állásának ösztönzésére. Megjelent az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony, továbbá hatályba lépett a 2004. évi CXXIII. törvény, amely a munkáltatókat 50%-os TB-járulék-kedvezményben részesítette – többek között – a pályakezdők foglalkoztatása esetén. A tapasztalatok azonban arra utaltak, hogy a *munkáltatók ezt a támogatást alacsony mértékűnek, elérhetőségét pedig bürokratikusnak tartották*, különös tekintettel a kedvezmény utólagos visszaigénylésére, és a továbbfoglalkoztatási kötelezettségre. Ezért a 2005. elején bevezetett *támogatásokat 2005. október 1-jétől a Start program váltotta fel*, amely minden pályakezdőre kiterjed, aki 25 évesnél – felsőfokú végzettségűek esetében 30 évesnél – fiatalabb, befejezte (vagy megszakította) tanulmányait, és belép az első munkahelyére.¹² Az a munkáltató, amelyik vállalja foglalkoztatásukat, *alanyi jogon járó járulékkedvezményben részesül*. Ennek forrása a Munkaerő-piaci Alap. A járulék-kedvezményre való jogosultságot az APEH-nél kiváltható *Start-kártya* bizonyítja.

2007. július 1-jétől további programokkal bővült a Start kártyacsalád.

A *Start plusz program* keretében az alábbi célcsoportok foglalkoztatása után jár járulék-kedvezmény a munkáltatónak:

- gyes, gyed, gyet, valamint az ápolási díj folyósításának megszűnését követő egy éven belül a munkaerőpiacra visszatérni kívánó személyek,
- a gyermek egyéves korának betöltését követően, a gyes folyósítása mellett munkát vállaló személyek (feltéve, hogy nem állnak foglalkoztatási jogviszonyban),
- tartósan állást keresők, vagyis azok a személyek, akik a kedvezményre jogosító kártya igénylését megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig (pályakezdők esetén 8 hónapon belül legalább 6 hónapig) nyilvántartott álláskeresők voltak.

A *Start extra kártya* kiváltására pedig az jogosult, aki:

- betöltötte az ötvenedik életévét, vagy
- életkorra való tekintet nélkül alacsony (legfeljebb alapfokú) iskolai végzettséggel rendelkezik.

A Start plusz és extra programok támogatásai az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósulnak meg, beleértve a program irányítását, monitorozását, illetve a végrehajtáshoz kapcsolódó kommunikációs tevékenységet is. A Start plusz program keretében 2009 decemberében 20.151 fő, míg a Start extra támogatásával 8.661 fő volt foglalkoztatva, az összes érintett foglalkoztatott száma 2009 végéig a plusz esetében 29.166 fő, míg az extra esetében 13.963 fő volt.

A járulék-kedvezménnyel munkába állt fiatalokról – lévén, hogy a Start kártya nem része az ESZA-programnak – jóval bizonytalanabban az információk: létszámuk évi 30-40 ezer főre becsülhető.

¹¹ A tanulmány Start-kártyacsaláddal foglalkozó fejezetét Ádám Sándor készítette.

¹² 2005. évi LXXIII. törvény a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény módosításáról. A törvényt az Országgyűlés a 2005. június 27-i ülésnapján fogadta el. Hatályos: 2005. október 1-jétől.

Start-kártyacsaládba tartozó járulék-kedvezményrel foglalkoztatottak száma

	2005	2006	2007	2008	2009
Start program*	3561	20640	38469	40750	32857
Start plusz program**	-	-	2931	12821	20151
Start extra**	-	-	1225	5244	8661
Összesen	3561	20640	42625	58815	61669

Forrás: APEH adatok, Ádám Sándor feldolgozásában (Ádám, 2010)

*A 2005-2008-as adatok novemberre vonatkoznak, a 2009. évi áprilusra.

**Decemberi adatok

A Start plusz és extra programok közvetlenül kapcsolódnak az Európai Foglalkoztatási Stratégia célrendszeréhez, illetve az ÚMFT és a TÁMOP céljaihoz. ***E két program EU felé tett vállalása a 2007. júliustól 2010. december végéig terjedő időszakra összesen 42 ezer fő volt, ami már 2009. december végére teljesült***¹³. A támogatás hatása ugyanakkor közvetlenül nehezen hozható kapcsolatba a célcsoportok munkaerő-piaci helyzetét jellemző mutatók alakulásával (a foglalkoztatási mutatók romlottak az elmúlt időszakban), ami betudható a rendkívül kedvezőtlen makrokörnyezetnek.

- A Start plusz és extra programok tartós hatásairól csak a foglalkoztatásban eltöltött időtartam, illetve a kedvezmény nélküli foglalkoztatás arányának ismeretében lehet átfogó értékelést adni. A program keretében megszerzett munkatapasztalat, illetve a bejelentett munkaviszony keletkezése ugyanakkor már rövid távon is jótékonyan befolyásolja a programba vont hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatási potenciálját. Munkaerő-piaci esélyeiket nagymértékben javíthatja a foglalkoztatás költségeinek csökkentése (munkatapasztalat-szerzés, járulékfizető munkaviszony).
- Az elérhető adatok alapján megállapítható, hogy ***a projekt sikeresen szolgálja célját, azaz a hátrányos helyzetű emberek nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedését, illetve bejelentett foglalkoztatásának növelését.*** A támogatás hatékonyságáról azonban kevés információ áll jelenleg rendelkezésre (pl: fajlagos költségek). A projekt eredményeinek értékelését követően – ami folyamatban van - a célzás további finomítása költséghatékonyságot eredményezhet, a felszabaduló források pedig további célcsoportok foglalkoztatásának támogatására, illetve a támogatások intenzitásának növelésére fordíthatók.
- A munkáltatóknak a támogatással kapcsolatban nem merülnek fel extra adminisztrációs költségei, a kedvezményt a normál üzletmeneten belül lehet érvényesíteni. Általános támogatásként a konstrukció versenysemlegesnek tekinthető, így a versenykorlátozások ezzel összefüggésben nem érintik a munkáltatókat, ami növeli a program iránti érdeklődést.
- A két program alacsony központi adminisztráció mellett, közvetítők nélkül, költséghatékony rendszerben nyújt támogatást a célcsoportok részére. Végrehajtását folyamatosan működő monitoring-rendszer és kommunikációs kampány is segíti. A nyomon követés és a szakpolitikai tervezés szorosabb összekötésével tovább finomíthatóak a programszintű beavatkozások.

¹³ Ez az információ Ádám Sándor (2010) tanulmányából származik, és nem hozható összefüggésbe a 9. sz. táblázattal, mert az egyik a program teljes futamidejére, a másik pedig az adott év decemberére vonatkozó adatokat tartalmazza.

- A programok futamideje alatt több változtatás is történt. Az általános járulékcsoökkentéssel összefüggésben mérséklődtek a program költségei, miközben nőtt a támogatás intenzitása. Bővült az Start extra program célcsoportja a rendelkezésre állási támogatásban részesülőkkel, illetve mindez kiegészült a hazai finanszírozású **Start Régió programmal**. E változás eredményeként jelentősen megnőtt a Start extra kártyára jogosultak létszáma (a módosítást követően már jelentősen meghaladja az alacsonyabb járulékkedvezményre jogosító Start plusz kártyáét), az új célcsoport pedig jelentősen átfed az eredetileg megcélzott rétegekkel, ami bonyolíthatja a végrehajtást, a monitoringot és az ellenőrzést. Az eredmények ugyanakkor előre nem láthatók. A Start Régió program az első területileg szelektív intézkedés a Start programcsaládon belül, ami igen hosszú járulékkedvezményt biztosít, feltételei azonban meglehetősen rugalmatlanok, hatásvizsgálata pedig nem megoldott.
- A Start kártyacsalád alkalmazásának gyenge pontja lehet a **holtteher-veszteség**. Ez a fogalom arra utal, hogy a programban résztvevők egy része képes lenne önmagától is kedvezőbb helyzetbe kerülni (pl: támogatás nélkül is felvették volna), így a rájuk fordított támogatás kárba vész. Nagyságát a rendelkezésre álló adatok alapján, a keresleti oldal részletes ismerete és vizsgálata nélkül nem lehet megbecsülni. Vizsgálata ugyanakkor különösen fontos lenne, mivel a konstrukció általános támogatást jelent, törvény által szabályozott, így minden, a célcsoportba tartozó foglalkoztatottra vonatkozhat. Az ilyen típusú veszteség gyakorlatilag észrevétlenül is igen nagy mértéket ölthet.
- Másik nem kívánt következménye lehet a támogatásnak az ún. **kiszorítási hatás**, amely akkor jön létre, ha a program által előnyösebb helyzetbe hozott munkavállalókat a programban részt nem vevők helyett, esetleg az utóbbiakat elbocsátva alkalmaznak. Elméletben, ha a munkáltató olyan nem hátrányos helyzetű személyt cserél hátrányos helyzetű munkavállalóra, aki a munkaerőpiacon könnyebben talál állást magának, a kumulált hatás még lehet pozitív. A való életben ennek megítélése azonban már jóval nehezebb, így célszerű lehet a kiszorítási hatás vizsgálata is.

A fiatalok által kiváltható Start kártya hatásvizsgálatához jelenleg nem állnak rendelkezésre adatok. A Start plusz és extra programokat tekintve jobb a helyzet, mert ott kikényszeríti az adatgyűjtést, hogy az EU-támogatás hasznosításáról rendszeresen be kell számolni a Bizottságnak. Az APEH adatok azonban ezeknél sem alkalmasak arra, hogy fajlagos mutatókat lehessen belőlük előállítani a program hatékonyságának értékeléséhez. Ennek az az oka, hogy az APEH által küldött kifizetési adatok, illetve foglalkoztatotti létszámadatok nincsenek összekapcsolva: azok nagy valószínűséggel időhorizontban az elszámolások különbözősége folytán eltérnek. Külön problematikusá tesz egy ilyen típusú értékelést az, hogy semmilyen információval nem rendelkezünk a kedvezmények és a járulékok alapjául szolgáló bérszínvonalról, a kedvezményes időszakok hosszáról és mértékéről, valamint a munkaszerződések típusáról (pl: részmunkaidő) sem. Mindezen információk nélkül kevés értelme lenne messzemenő következtetéseket levonni.

Az mindenesetre leszűrhető, hogy a **2009 végéig tartó teljes projektidőszak alatt elköltött mintegy 6 milliárd forint, illetve a foglalkoztatásba került érintett munkavállalói létszám (43 ezer fő) hányadosa kb. 142 ezer forintnyi támogatást jelent foglalkoztatotanként** az eddigi teljes projekt időszak vonatkozásában. Ez az érték – figyelembe véve a foglalkoztatás hosszát,

azaz azt, hogy a munkavállalók döntő többsége több mint fél éven keresztül volt foglalkoztatva a támogatással – kimondottan alacsonynak tekinthető.¹⁴

2.3 Közcéli foglalkoztatás támogatása – Út a munkához program

Ez a program az első kísérlet arra, hogy a munkaügyi és szociális szervezetek integrált módon nyújtsanak szolgáltatásokat a rendszeres szociális segélyben részesülő tartós munkanélkülieknek. Az idő túl rövid ahhoz, hogy ennek sikerét vagy sikertelenségét megítéljük, de van néhány probléma, ami már most jól látható. Ezek a következők:

- A közcéli foglalkoztatás bérköltségének 95%-os visszatérítése az önkormányzatoknak elemi érdekeltséget teremtett aziránt, hogy a helyi beruházásokat, szolgáltatásokat közcéli munkásokkal végeztessék el. Ez egyfelől a legnagyobb foglalkoztató szerepkörébe kényszerítette az önkormányzatokat, másfelől kiszorítja a vállalkozásokat. Minden látszat ellenére az a természetes, ha a település kisebb-nagyobb beruházási feladatait az önkormányzat vállalkozóknak adja ki, és nem maga ragaszkodik minden munka elvégzéséhez, mert az olcsóbb, mintha vállalkozót venne igénybe.
- Ehhez az abszurd helyzethez hozzájárul az is, hogy sokkal nagyobb támogatásban részesül az önkormányzat, ha rendelkezésre állási támogatásra jogosult személyeket közcéli munkába von be, mintha ugyanezt a személyt vállalkozó foglalkoztatná, aki támogatásként csak a rát-ot (28,500 Ft) kapja meg.
- Lehet jó példát látni arra, hogy az önkormányzat szociális vállalkozás alapításával próbálja fenntartható módon munkavégzési lehetőséghez juttatni a tartós munkanélkülieket. Nem helyes, ha a közhatalmi és gazdasági funkciók így összekeverednek. Nonprofit vállalkozásokra kellene bízni, hogy találják meg a módját annak, hogyan lehet a helyi szinten kihasználatlan munkaerőt összekapcsolni a kielégítetlen szükségletekkel.
- A szociális szféra nem volt és ma sincs felkészülve olyan nagyszabású és komplex feladat megoldására, mint az „Út a munkához” program. Intézményi ellátottsága, szolgáltatási kapacitása, szakemberállománya hiányos. Ugyanez elmondható az önkormányzatok foglalkoztatás-szervezési feladataival kapcsolatban is. Ezt a fejlesztési háttérrel a Munkaerő-piaci Alapból kellett kiépíteni és megfinanszírozni.
- A program végrehajtása és a szociális szolgáltatások felé való nyitás pont abban az időszakban történt, amikor az ÁFSZ-nek még a gazdasági válság munkaerő-piaci következményeinek a kezeléséhez is kevésnek bizonyultak a (személyi, informatikai, infrastrukturális) kapacitásai. Ennek kiegészítésére a munkaügyi szervezet nem kapott lehetőséget, sőt szűkös erőforrásait is meg kellett osztania a szociális szektorral, aminek a munkaerő-piaci politika látta a kárát.

Az alábbi táblázatban összefoglaltuk, hogy 2004. óta mennyi forrást csoportosítottak át a Munkaerő-piaci Alapból a költségvetésen keresztül az önkormányzatokhoz, hogy fedezni tudják a rendszeres szociális segélyezés és a közcéli foglalkoztatás ráfordításait. Ezekkel az összegekkel meg kell emelni a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos ráfordítások mindkét alaprészt: a passzív kiadásokét és az aktív eszközökét is.

¹⁴ Ismételt felhívjuk a figyelmet arra, hogy ezek az adatok az EU-támogatással folyó Start plusz és Start extra programokra vonatkoznak. A fiatalok foglalkoztatását ösztönző, hazai finanszírozású Start programról sajnos nem áll rendelkezésre olyan információ, amely alapján hasonló becslést el lehetne végezni.

MpA közvetlen költségvetési befizetései az aktív korú nem-foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati feladatok finanszírozására (Md Ft)

Év	RSZS	Közcélú munkavégzés	Összesen
2004	20,2	15,1	35,3
2005	15,6	13,7	29,3
2006	17,7	12,3	30,0
2007	56,3	15,0	71,3
2008	50,1	16,2	66,3
2009	60,0	51,3	111,3

Forrás: SZMI, 2010. 198. old.

Miután a közcélú foglalkoztatással a közfoglalkoztatás mindhárom formájának tárgyalásán túl jutottunk, most összesítve mutatjuk be az ezekben bevont foglalkoztatottak érintett létszámának adatait a 2004-2009-es időszakra vonatkozóan.

A közfoglalkoztatásban résztvevők érintett létszáma a közfoglalkoztatás típusai szerint 2004-2009

A közfoglalkoztatás típusa	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Közhasznú foglalkoztatás	63998	79429	66403	63098	63100	20507
Közcélú foglalkoztatás	51700	49886	41487	43803	42136	103247
Közmunka	7264	17242	35173	22769	17071	14436
Összesen	122962	146557	143063	129670	122307	138190

Forrás: Közcélú foglalkoztatás: Mód, SZMI, 2010, 76. old., Közmunka: Közmunkatanács; 2007-2009-es adatok mindhárom közfoglalkoztatási formára: FSZH: Aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése 2009-ben, 9. old.

4. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 között

Ennek a fejezetnek az alapját az a kutatás képezi, amely az ÁFSZ munkaerő-közvetítési és humán szolgáltatási tevékenységét vizsgálta a 2004-2009. közötti időszakban. (Berde, 2010) Az ÁFSZ feladatkörén belül e két tevékenységcsoport nemcsak, hogy a legfontosabbak közé tartozik, hanem Magyarország munkaerő-piaci helyzete szempontjából is kulcsterületnek számít. A vizsgálat kérdésköreit a tanulmány három hosszabb és egy rövidebb fejezetben tárgyalja. Az első azt mutatja be, hogy egyáltalán kikkel foglalkozik az ÁFSZ, a második a lakossági ügyfelek összetételének változását és az állásközvetítés tendenciáit elemzi, a harmadik pedig a kirendeltségek humán szolgáltatói tevékenységével foglalkozik.

3.1 Az ÁFSZ ügyfélköre

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat saját hosszú távú stratégiájában rögzítette, hogy a munkaerőpiac meghatározó szereplőjévé kíván válni. Ennek szellemében már 2000-től kezdve fogadja – pontosabban fogalmazva fogadná – nem csak a munkanélküli ügyfeleket, hanem

bárkit, aki valamelyik kirendeltségtől remél segítséget. Az Adattárház statisztikáiból közvetlenül nem derül ki, hogy a közvetítést vagy szolgáltatást¹⁵ kérő ügyfél foglalkoztatott-e. A vizsgálat azonban kimutatta, hogy a **foglalkoztatottak legfeljebb minimális számban fordulnak a kirendeltségekhez**, és akkor is általában csak olyan szolgáltatást vesznek igénybe, amelyhez nem kell rögzíteni az adataikat. A közvetítést és szolgáltatást kérők döntő része rehabilitációs járadékos. **Azok a munkanélküliek, akik felkeresik a kirendeltségeket, egyre rosszabb élethelyzetben vannak.** A vizsgált időszak alatt **folyamatosan nőtt a már legalább 12 hónapja regisztráltak száma**, és 2008-ig évről-évre csökkent az álláskeresői járadékban (korábban munkanélküli járadékban) részesülők részaránya. 2009-ben is csak a válság hatására frissen munkanélkülivé válók növelték meg ismét némileg a járadékosok részarányát. A kirendeltségek ügyfelei közt a legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezők közel állandó, és nagyon magas részarányt képviseltek: jóval több, mint az ügyfelek 40%-át tették ki. Mivel ugyanezen időszakban az alapfokú, vagy annál alacsonyabb végzettségűek aránya a foglalkoztatottak között csökkent, az iskolázatlan kirendeltségi ügyfelek aránya az iskolázatlan foglalkoztatottakhoz képest igen erősen megnőtt. Ez a hatás legerősebben a 8 általános iskolai osztálynál kevesebbel rendelkezők esetében érvényesült. **2009-ben már négy aktív (foglalkoztatott vagy álláskereső) általános iskolát nem bejező ember közül átlagosan legalább három (sok esetben mind a négy!) kirendeltségi ügyfél volt.** A kirendeltségek ügyfélkörében nem csak az alacsony iskolai végzettségűek, hanem a 25 év alattiak is túlreprezentáltak ahhoz képest, mint amekkora a foglalkoztatottakon belüli részarányuk. Már 2004-ben **is több mint a harmadát tették ki a regisztrált munkanélküliek közt azok, akik semmilyen állandó juttatásban nem részesültek, de a hat év alatt ez az arány még 2-3%pontnyival meg is nőtt.** Úgy tűnik azonban, hogy többségükben a semmilyen járadékot vagy segítyt nem kapók sem a kirendeltségek szolgáltatásai vagy állásközvetítési tevékenysége miatt maradtak regisztráltak, hanem különböző alkalmi segítyek, és esetleges jövőbeli állandó segíty reményében. Az ügyfelek összetétele következtében **az Állami Foglalkoztatási Szolgálat egyre inkább szociális ellátó intézménnyé alakul**, és egyre jobban távolodik attól, hogy a munkaerőpiac meghatározó szereplővé váljon. Ez a tendencia jól visszatükröződik a kirendeltségek által kiközvetített állások alakulásán is.

3.2 Az állásközvetítés jellemzői

Igaz ugyan, hogy 2005 november 1-től felmenő rendszerben lényeges változások léptek életbe a munkanélküli ellátásban, melynek alapján a munkanélküli járadékok és segítyek különböző típusait álláskeresői járadék és álláskeresői segíty váltotta fel, egyúttal elvárva azt is, hogy a munkanélküliek maguk is aktívan keressék a foglalkoztatási lehetőséget. Az intézkedések azonban nem szüntették meg se a munkáltatók állásbejelentési, se a kirendeltségek állásfeltárási kötelezettségét. Ez utóbbi érdekében a kirendeltségek ugyan mindent, ami idejükből tellett, meg is tettek, a foglalkoztatatók azonban még a korábbiaknál is jobban „elfeledtek” állásbejelentési kötelezettségükről. A különböző gazdasági és szabályozási hatások következtében kialakult végeredményt jól szemlélteti a 12. sz. táblázat és az 1. ábra.

¹⁵ A lakossági ügyfelek legnagyobb csoportja regisztrált álláskereső. Ez a fogalom megegyezik a munkaügyi kutatások regisztrált munkanélküli kategóriájával, és a regisztrált álláskereső a legtöbbször a munkaerő-piaci felmérések fogalomrendszerében is munkanélküli. Ezen kívül a kirendeltségek rögzítik a munkaközvetítési vagy szolgáltatási igényekkel hozzájuk fordulóknak adatait: ők a közvetítést kérik, illetve a szolgáltatást kérik. A kirendeltségek számára ez a három lakossági ügyfélkategória létezik, illetve még adatrögzítés nélkül használhatja bárki az öninformációs pontokat, részt vehet a kirendeltségek által szervezett állásbörzén, vagy a rendkívüli osztályfőnöki órákon.

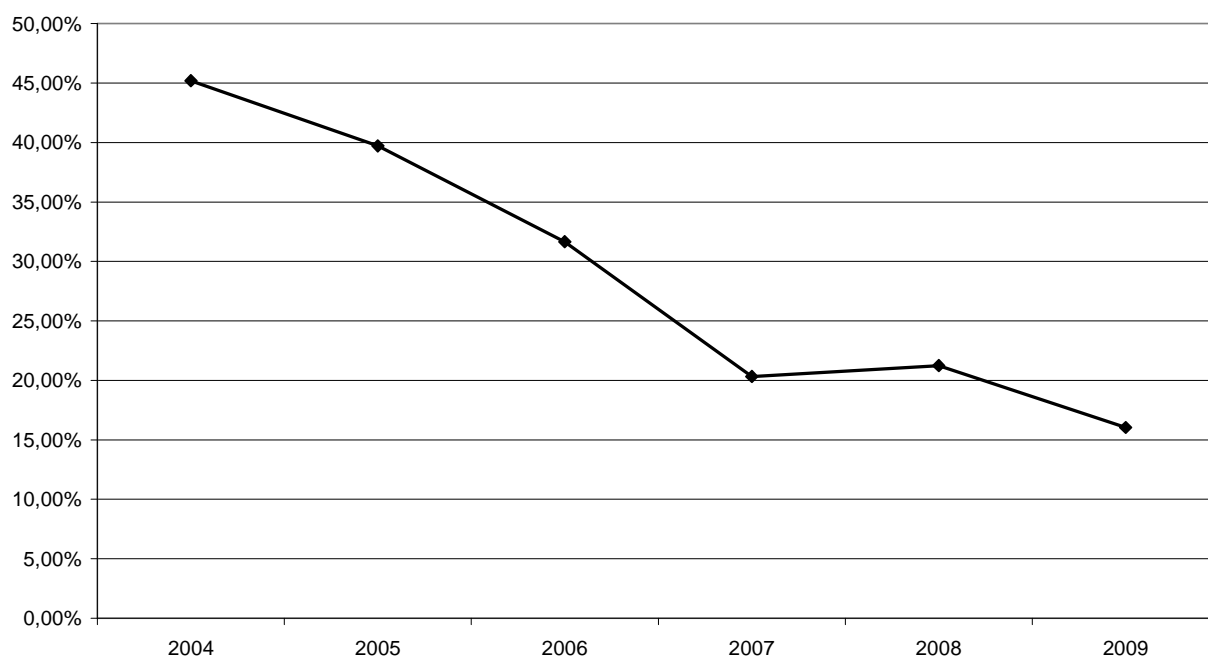
**A kirendeltségektől támogatás nélkül igényelt munkahelyek sikeres közvetítésére
vonatkozó adatok 2004 és 2009 közt*.**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Támogatás nélkül igényelt munkaerő a tárgyévben – MEV 3.2 (fő)	166 687	148 975	189 628	177 885	188 528	116 140
Nem támogatott sikeresen kiközvetített állások száma (db)	79 270	73 257	68 916	43 844	48 972	40 784
A sikeresen kiközvetített nem támogatott állások aránya a támogatás nélkül igényelt állásokhoz viszonyítva (%)	47,56%	49,17%	36,34%	24,65%	25,98%	35,12%
Támogatás nélkül foglalkoztatottá válók száma – MEV 1.1.2 (fő)	175 393	184 389	217 606	215 686	230 558	255 356
A támogatás nélkül foglalkoztatottá válókon belül a kirendeltségek közvetítési aránya (%)	45,20%	39,73%	31,67%	20,33%	21,24%	16,00%

*Forrás: Adattárház alapadatok, MEV mutatók és saját számítás (Berde, 2010)

1. sz. ábra

**A támogatás nélkül foglalkoztatottá válók esetszámában a kirendeltségi közvetítések
részesedése 2004-2009 között***



*Forrás: Adattárház, saját számítások, Berde 2010.

A 2009-es év munkaerő-piaca a válság következtében sok szempontból másképp alakult, mint a korábbi éveké, ezért érdemes először a 12. sz. táblázat és az ábra 2004 és 2008 közti adataival foglalkozni. Ezen időszak alatt **a nem támogatott, sikeresen kiközvetített állások száma alapvetően csökkenő tendenciát mutatott**, és annak ellenére, hogy a támogatás nélkül igényelt munkaerő száma még valamelyest nőtt is, **a sikeresen kiközvetített nem támogatott állások aránya a támogatás nélkül igényelt állásokhoz viszonyítva fokozatosan esett vissza**. 2008-ban már alig több mint a negyedét sikerült az igényelt álláshelyeknek kiközvetíteni. Pedig mint ahogy a MEV indikátorok jelzik, a közvetítést átlagosan relatíve gyorsan megkezdtek a kirendeltségek, a munkanélkülieknek pedig kötelességük volt elfogadniuk a képzettségüknek, fizikai állapotuknak megfelelő, lakóhelyüktől nem túl messze levő állásajánlatokat. A nem támogatott sikeresen kiközvetített állások számának visszaesése azt eredményezte, hogy **a támogatás nélkül foglalkoztatottá váló munkanélkülieken belül a kirendeltségek közvetítésével álláshoz jutottak aránya csökkent**, a nem támogatott álláshelyeket illetően az ÁFSZ fokozatosan szorult vissza. A válság hatásait tükröző 2009-es év mindössze annyiban módosította az előző 5 év tendenciáit, hogy majdnem 10 %-pontos megnőtt a támogatás nélkül igényelt álláshelyekhez viszonyított sikeresen kiközvetített állások aránya. Viszont a kirendeltségektől támogatás nélkül igényelt álláshelyek száma lényegesen visszaesett, így a nem támogatott állások vonatkozásában a kirendeltségek súlya tovább csökkent. Mindeközben a támogatott álláshelyek 2007-es ideiglenes csökkenése után 2008-ban, majd 2009-ben is nőtt a sikeresen kiközvetített támogatott álláshelyek száma, és messze felülmúlta a 2004-es szintet. **2004-ben még nem egészen másfélszer annyi támogatott állást közvetítettek ki, mint támogatás nélkül, 2008-ban 2,78-szorosára, 2009-ben pedig már 2,88-szorosára nőtt a különbség**. Támogatott állások a kirendeltségi statisztikákban azok az állások, melyeket a kirendeltségeken keresztül, vagy általuk is nyilvántartva közvetítettek ki. Ezek a támogatott állások többségükben nem állandó munkalehetőséget, hanem csak tűzoltást jelentettek, ugyanis nagyjából háromnegyedük valamilyen közfoglalkoztatási formát (2009-ben főként közcélú foglalkoztatást) takart.

A mesterségesen kreált **közfoglalkoztatási munkahelyek** ugyan hosszabb-rövidebb (inkább rövidebb) ideig munkához juttatták a regisztrált álláskeresőket, de **szinte soha nem jelentették azt, hogy a közfoglalkoztatott a program befejeződése után vissza tudott volna kerülni a munka világába**. Az elsődleges munkaerőpiac támogatott állásai sem nyújtottak sokkal több garanciát a munkanélküliségből való kilábalásra. Számptalan esetben a foglalkoztató azért teremtett munkahelyet, mert a bér és bérterhek nagy részét megkapta, és amint ez a támogatási forma, illetve szerződési kötelezettsége megszűnt, elbocsátotta támogatással alkalmazott dolgozóját. **Közben pedig a kirendeltségek szakemberei folyamatosan adminisztráltak**. Közvetítőlapot készítettek a támogatott állásról, annak rendje és módja szerint kiközvetítették az állást, lezárták az egykori álláskereső regisztrációját, majd a program végeztével ismét regisztrálták a visszatérő álláskeresőt, és szerencsés esetben számfejtették neki azt a segílyt, melyre az álláskeresőt a rövid idejű munkavégzés jogosította fel.

Függetlenül attól, hogy egy konkrét közfoglalkoztatási típus vagy másfajta támogatott foglalkoztatási forma szervezése és finanszírozása a kirendeltségek hatáskörébe tartozik-e, vagy sem, ez az a terület, amely alapos és sürgős további kutatásokat igényel. Különösen érvényes ez a 2009-ben domináns közcélú foglalkoztatására. Valamennyi közfoglalkoztatási forma és a támogatott foglalkoztatás egy jelentős része igénybe veszi a kirendeltségi dolgozók munkaidejét, közvetlenül vagy közvetve a munkaügyi kérdések másfajta kezelésére is használható közösségi pénzeket igényel, és lényegesen befolyásolja azoknak az életét, akik támogatott munkahelyre kerülnek.

3.3 Munkaerő-piaci szolgáltatások az ÁFSZ-ben

2005 november 1-től nem csak a munkanélküliségi ellátások jellege módosult, hanem egyben olyan stratégiai változás is életbe lépett, mely szerint a kirendeltségek elsődleges feladatát a munkanélküli ügyfelekkel szemben nem a folyamatos állásfelajánlás jelenti, hanem a korábbiakhoz képest nagyobb hangsúlyt kap, hogy rávegyék ügyfeleiket a személyes álláskeresési erőfeszítésekre. Amennyiben az ügyfél ezt nem teszi meg, akkor a juttatások megvonásával szankcionálják, feltéve, ha még jár neki valamifajta rendszeres anyagi támogatás. **Az ügyfelekkel szembeni aktív munkakeresés elvárása egyben azt is jelenti, hogy a kirendeltségek nem csak köteleznek, de segítenek is az elvárás teljesítésében, melynek alapvető módja a humán szolgáltatások nyújtása.** A kutatás feltárta, hogy ezen a területen a kirendeltségek **nem** igazán **hatékonyak**. Nem azért, mert nem tesznek meg minden tőlük telhető erőfeszítést, hanem azért, mert **a szolgáltatásokkal kapcsolatos struktúra és finanszírozási háttér mindezt megakadályozza.**

A kirendeltségi **szolgáltatások nyújtásának három alapvető módja van:** szolgáltatathatnak maguk a kirendeltségek, illetve kirendeltségek és szolgáltató központok dolgozói, de külső szakember is végezhet szolgáltatást. A kirendeltségek a szolgáltatásokat **külső szakemberektől alapvetően kétfajta módon** tudják megvásárolni. Az egyik módszer szerint az ügyfelek támogatása révén a szolgáltatást nyújtó nonprofit cégekkel kötik meg a támogatási szerződést, és a finanszírozás forrásául a Munkaerő-piaci Alap decentralizált keretét használják. Másrészt az európai uniós programok keretein belül nyújtott szolgáltatásokat ezeknek a programoknak a költségvetéséből finanszírozzák, és a szolgáltatást közbeszerzésen keresztül vásárolják meg.

Mindkét külső szolgáltatásnyújtási forma sok kiegészítő adminisztrációt igényel a kirendeltségek dolgozóitól, a bürokratikus terhek közbeszerzések esetén azonban jóval felülmúlják a támogatási szerződések hasonló kívánalmait. A közbeszerzéseket igénylő **európai uniós programok ugyanakkor igen jelentős költségvetési lehetőséget biztosítanak**, érdemes tehát ezeket az összegeket hatékonyan elkölteni. Ez azonban nem egyszerű feladat, mert az európai uniós programokhoz kapcsolódó tevékenységek tervezhetősége és átláthatósága sokkal komolyabb feladatot jelent, mint nem csak a saját munkatársakkal végzett tevékenység, vagy a Munkaerő-piaci Alap decentralizált részéből finanszírozott szolgáltatás. A kirendeltségeknek nem egyszer ad hoc módon és hirtelen kell teljesíteni egy-egy uniós programhoz kapcsolódó ügyfélbevonást. Nem ritka az se, hogy a közbeszerzés sikertelen, és az emiatt újraindított folyamat már nem hagy elegendő időt a program hatékony befejezéséhez. Ilyen esetekben, az idő rövidegsége miatt, az amúgy rendkívül értékes szolgáltatások igénybevitelére nagyon nehéz megtalálni az ügyfeleket.

A **külső** szolgáltatókkal kapcsolatosan komoly problémát jelent az is, hogy a **szolgáltatók** – akármelyik forrásból finanszírozzák is őket – **bizonytalan piaci körülmények közt dolgoznak:** ha van pénz, akkor igényt tartanak rájuk, ha nincs, akkor munka nélkül maradnak. Az esetlegesség pedig ugyancsak gyakori ezen a területen, különösen az európai uniós programok vonatkozásában. Mivel a felhalmozott tudást és szakértelmet nem lehet egyik napról a másikra áttranszformálni, ez a helyzet negatív hatást gyakorol a szolgáltatások színvonalára. A piacelmélet szerkezet – magatartás – teljesítmény típusú elemzése egyértelműen megmutatja, hogy azokban a gazdasági szektorokban, ahol megakadályozzák a tevékenységek folyamatos végzését, és az ehhez kapcsolódó hatékonysági visszajelzéseket, nem várhatunk megfelelő eredményességet.

A kirendeltségi dolgozók magánszemély ügyfelekkel végzett munkájuk egy része hatósági jellegű. Akármennyire is az állasközvetítés, az állások felkutatása, illetve a munkahely megtalálását elősegítő humán szolgáltatások jelentenek a kirendeltségek legfontosabb

feladatát, *a munkanélküliek ellátásához, és a támogatások megítéléséhez kapcsolódó hatósági feladataik azok, amelyek egyértelműen számon kérhetőek tőlük.* Ezeket a feladataikat szigorú eljárásrend szerint végzik. Abban az esetben, amikor idő szűkébe kerülnek – mint ahogy a gazdasági-pénzügyi válság következtében is történt a hirtelen megnövekedett munkanélküli létszám miatt – kénytelenek a hatósági jellegű feladataikat előtérbe helyezni. Ilyen körülmények közt a humán szolgáltatások képezik azt a területet, amit a leginkább hanyagolni tudnak. Azért ugyanis, ha pl. egy normál körülmények közt 60 percet igénylő tanácsadást 10 perc alatt intéznek el, nem kapnak semmifajta megtorlást, viszont ha hibáznak a hatósági eljárás bármely elemében, annak komoly következménye lehet.

A saját szolgáltatásokat illetően készített *szimulációs számítás megmutatta, hogy a pillanatnyilag létező kirendeltségi létszám továbbá a rengeteg adminisztratív és hatósági kötelezettség mellett lehetetlen belső alkalmazottakkal biztosítani az összes szükséges szolgáltatást.* A kapacitások hiánya ellenére a kirendeltségi dolgozók kedvelik (kedvelnék?) a humán szolgáltatások saját erőből történő biztosítását. Ennek nem csak a külsőktől megrendelt szolgáltatásokhoz kapcsolódó témérek adminisztrációs és ellenőrzési feladat az oka. Szerepet játszik az is, hogy a szolgáltatók által feltárt információk esetenként nagyon fontosak arra vonatkozóan, hogyan lehet sikeresen támogatni és direkt vagy indirekt eszközökkel munkához juttatni az ügyfelet. Ha a kirendeltségen törekszenek az eredményességre, akkor mégiscsak össze kell gyűjteniük ezeket az információkat, ami újabb adminisztrációval, és sok idő ráfordításával jár.

A szolgáltatások elemzése *számtalan kutatási lehetőséget* (szükségességet) tárt fel. Ezeket a vezetői összefoglaló kutatási javaslatai között ismertetjük.

4. Munkaerő-piaci programok

Ez a fejezet annak a kutatásnak a főbb megállapításait foglalja össze, amely átfogóan értékelte az ÁFSZ (ezen belül a megyei, illetve regionális munkaügyi központok) által 2004-2009. között saját kezdeményezésre indított munkaerő-piaci programokat, és ugyanerre az időszakra vonatkozóan feldolgozta az OFA által bonyolított pályázati programokat is. A kutatási feladat harmadik eleme az OFA és az ÁFSZ által 2009-ben indított és működtetett válságkezelő (munkahely-megőrzést elősegítő) programok vizsgálata és elemzése volt. (Simkó, 2010)

4.1. A munkaügyi központok kezdeményezésére indított munkaerő-piaci programok

Az 1991-ben megalakult megyei (fővárosi) munkaügyi központok csak 2000-től indíthattak saját kezdeményezésű, komplex jellegű munkaerő-piaci programokat. Ehhez a jogi felhatalmazást, illetve szabályozást részben az 1991. évi IV. törvény módosítása, részben a 6/1996. (VII.16.) MüM rendelet kiegészítése biztosította. A munkaerő-piaci programok bevezetésének az volt az elsődleges célja, hogy a hagyományos, egy elemű aktív eszközökkel az elsődleges munkaerő-piacra eredményesen vissza nem vezethető, hátrányos helyzetű munkavállalói rétegek, célcsoportok számára – az aktív eszközök és a munkaerő-piaci szolgáltatások hosszabb ideig történő, kombinált alkalmazásával – nagyobb esélyt adjanak a munka világába való visszatérésre. A jogi szabályozás lehetőséget nyújtott a különböző programelemek rugalmas egymásra építésére, és – a kötelező programterv nagy szabadságfokot biztosító elkészítése mellett – az egyes aktív eszközök könnyített és kedvezőbb feltételekkel való alkalmazására is. Ezek között különösen a hosszabb időtartamra adható, maximum 100 %-os arányban megítélhető *béreköltség (bér- és járulék) támogatás* jelentett komoly vonzerőt mind a célcsoport, mind a programba bevonásra kerülő személyeket támogatott foglalkoztatás keretében alkalmazó munkáltatók számára.

A munkaerő-piaci programok hagyományos aktív eszközöktől eltérő sajátosságait és értékelési jellegzetességeit röviden a következőkben foglaljuk össze:

- *A munkaerő-piaci program sokkal összetettebb, komplexebb jellegű, és mind a tervezés, mind a megvalósítás folyamatában projektszemléletet igénylő, ugyanakkor rengeteg változatban megjelenni képes, egyedi struktúrával rendelkező munkaerő-piaci „intervenció.”*
- *A program előkészítése és lebonyolítása során fontos szerepe van a munkaügyi központ szervezeti egységeinél, illetve a külső közreműködő szervezeteknél kijelölt személyek folyamatos együttműködésének, a partnerségi kapcsolatoknak.*
- *A munkaerő-piaci programoknál a jó színvonalú programterv elkészítése gondos és alapos előkészítő, elemző, szükségletfeltáró, tervezési, programozási munkát tesz szükségessé.*
- *A munkaerő-piaci program általában hosszabb (maximum 3 éves) időtartamú, mint az aktív eszközök alkalmazásának ideje, és a program időtartama alatt a célcsoport tagjainak szükségleteit, adottságait is figyelembe véve, több munkaerő-piaci szolgáltatás és aktív eszköz támogatás célirányos kombinációjára épül.*
- *A hosszabb időtartam és a hagyományosnál kedvezőbb támogatási feltételek miatt a fajlagos ráfordítások általában magasabbak, sőt egészen magas értékeket is elérhetnek. A segítő szolgáltatások, a kombinált támogatási formák és a csoportkohéziós hatás következtében ugyanakkor az egyéni készségek fejlődése, a munkaerő-piaci értékek növekedése is az esetek többségében erőteljesebben jelentkezik. Az egy elhelyezkedett, illetve továbbfoglalkoztatott személyre jutó fajlagos ráfordításokat az is jelentősen növeli, hogy ezek a programok gyakran a munkaerőpiacon leghátrányosabb helyzetben levő célcsoportokhoz tartozó személyeket érintik.*
- *A munkaerő-piaci programok egyedi jellege és összetettsége, valamint megtervezésük tág keretei, nagy szabadságfoka miatt a tipikus, viszonylag homogénnek tekinthető csoportokba való egyértelmű besorolásuk és eredményeik korrekt összehasonlítása meglehetősen nehéz.*
- *A munkaerő-piaci programok megfelelően végzett monitorozási és értékelési rendszerét nagymértékben megkülönbözteti az aktív eszközökétől, hogy a programok esetében az értékelést a program megvalósítása közben is folyamatosan, rendszeres időközönként megfelelő színvonalon biztosítani kell. Ennek kapcsán fontos feladat a tervtől való eltérések okainak elemzése, az elmaradások felszámolására irányuló intézkedések időben való megtétele, vagy indokolt esetben a programterv módosítása.*
- *Az átfogó, kellő részletességű, mélységű és szakszerű programértékelésnek, illetve hatásvizsgálatnak a program befejezését követően különös jelentősége van. Ez biztosít ugyanis lehetőséget a jó és rossz tapasztalatok feldolgozására, és nagy segítséget ad a jövőbeni programok tervezéséhez, a sikeresek újbóli elindításához és a vártnál kisebb eredményeket hozók továbbfejlesztéséhez vagy elhagyásához.*

Az ÁFSZ területi szervezetei a vártnál kisebb mértékben és arányban éltek a saját kezdeményezésű munkaerő-piaci programok megvalósításának a lehetőségével. Míg a „kezdetektől”, 2000-től 2003-ig négy év alatt összesen 83 db (évente átlagosan 21 db) programot indítottak el, a vizsgált hat évben együttesen 92-t (évente átlagosan 15 db). Ez a munkaügyi központok decentralizált MPA-forrásainak átlagosan mintegy 4,5-5 %-át kötötte le. A beindított munkaerő-piaci programok száma különösen a 2007. év eleji regionális átszervezést követően csökkent le. (13/a táblázat) A visszaesésnek az volt a fő oka, hogy a munkaügyi központok feladatrendszere évről évre egyre bővült és követhetetlenül sokrétűvé vált a vizsgált időszakban. Ez a tendencia a 2007 évi regionális átszervezés következtében

még inkább fokozódott, aminek egyenes következménye volt, hogy a munkaügyi központok munkaterhelése megnövekedett. Éppen ezért a kimondottan szervezés-, munka- és adminisztrációigényes munkaerő-piaci programok tervezésére, irányítására, lebonyolítására és értékelésére – különösen a leghátrányosabb helyzetű célcsoportok esetében – nagyobb számban és méretekben, saját kivitelezésben nem tudtak vállalkozni. A másik hátráltató tényező a 2004-től belépő, nagy létszámot és forrásokat érintő ESZA-típusú programok belépése volt.

13/a. táblázat

A munkaügyi központok által 2004-2009 között indított munkaerő-piaci programok fontosabb adatai

Program kezdete	Programok száma (db)	Hónapok átlagos száma (hó)	Bevont közvetlen létszám (fő)	Képzésben részt vett (fő)	Tám.foglaltban részt vett (fő)	Továbbfoglaltok száma (fő)	A progr. összes költsége (mill.Ft)	Egy bevont főre jutó ktg.(eFt)	Továbbfogl.részaránya (%)
2004	35	20	3 964	1 556	2 556	881	2 396	604	34,5
2005	20	19	1 632	1 758	2 388	499	1 143	700	20,9
2006	15	22	715	378	633	318	954	1 334	50,2
2007	8	24	955	125	865	537	1 593	1 668	62,1
2008	10	16	1 007	1 007	1 007	239	1 542	1 531	23,7
2009	4	24	569	364	549	166	1 807	3 176	30,2
Összesen:	92	20	8 842	5 188	7 998	2 640	9 436	1 067	33,0

Ugyanezek az adatok a vizsgált hatéves időszak egészére *régióként*:

13/b. táblázat

Régió*	Programok száma (db)	Hónapok átlagos száma (hó)	Bevont közvetlen létszám (fő)	Képzésben részt vett (fő)	Tám.foglaltban részt vett (fő)	Továbbfoglaltok száma (fő)	A progr. összes költsége (mill.Ft)	Egy bevont főre jutó ktg.(eFt)	Továbbfogl.részaránya (%)
DA	24	19	2 608	2 006	2 937	759	1 895	727	25,8
DD	18	25	2 016	736	1 618	810	3 865	1 918	50,1
ÉA	18	21	1 373	1 131	1 131	549	1 953	1 422	48,5
ÉM	12	19	937	599	962	212	689	735	22,0
KD	7	18	735	97	674	107	294	400	15,9
KM	4	14	872	441	454	85	307	352	18,7
NyD	9	17	301	178	222	118	433	1 439	53,2
Összesen:	92	20	8 842	5 188	7998	2 640	9 436	1 067	33,0

Forrás: Simkó, 2010

*Rövidítések: DA: Dél-Alföld, DD:Dél-Dunántúl, ÉA: Észak-Alföld, ÉM: Észak-Magyarország, KD: Közép-Dunántúl, KM: Közép-Magyarország, NyD: Nyugat-Dunántúl

A munkaügyi központok a 2004-2009 között elindított 92 munkaerő-piaci programot átlagosan 20 hónapos átfutási idővel, mintegy 9,4 milliárd Ft felhasználásával, kb. 8.800 személy programba vonásával, zömében saját „kivitelezésben” valósították meg.

A fő arányszámok évenkénti és régiókénti különbségeit több tényező befolyásolja. Közülük a legfontosabb a munkaerő-piaci programok eltérő összetétele, és a programba bevont célcsoportok különböző mértékben hátrányos helyzete, amely elsősorban a hatásindikátorok értékét befolyásolja.

A programok összes költségráfordításán belül a *legnagyobb arányban a legtöbbször egy évnél is hosszabb időre nyújtott bérköltség támogatást alkalmazták*, amelyre a munkaügyi központok a 2004-2009. években indított programoknál együttesen 6.686 millió Ft-ot használtak fel. Ez a programok teljes költségvetésének 71 %-a. A következő tételt a *képzések támogatása* jelenti, ami 1.119 millió Ft-ot, részaránya pedig 12%-ot tett ki. A ráfordítások nagysága szempontjából a harmadik támogatási elem a *közhasznú foglalkoztatás*, amire a munkaügyi központok a vizsgált időszakban 911 millió Ft-ot fordítottak, mintegy 10 %-os arányban. A ráfordítások maradék 7 %-a megoszlik a vásárolt szolgáltatások, a saját elszámolt működési költségek, kiszervezés esetén a programok külső megvalósító szervezeteinek juttatott működési költségtámogatás és egyéb kisebb költségtételek között.

A programok működtetési tapasztalatai, problémái:

- *A munkaerő-piaci programok tervezése és lebonyolítása a korábbihoz képest minőségileg új típusát jelentette a munkaügyi központok eszköztárába tartozó szakmai tevékenységeknek. Projektszemléletű tervezést és végrehajtást igényelt, összetett feladatot jelentett számukra, a sokkal egyszerűbb foglalkoztatás-bővítő vagy -megőrző aktív eszközökkel szemben.*
- *A programokat megvalósító munkaügyi központok sok innovációt belevittek programjaikba, és értékes eredményeket értek el azok megvalósítása során. Ugyanakkor ezek tervezése, menedzselése, lebonyolítása, belső monitorozása, értékelése munkaügyi központonként eltérő igényességű és színvonalú volt.*
- *A központi szakmai irányító szervek részéről sajnálatos módon nem kísérte megfelelő figyelem, módszertani segítségnyújtás, követelménytámasztás, értékelés és a jó módszerek elterjesztése a területi szintű munkaerő-piaci programok tervezését és megvalósítását.*
- *Jelentős részben a központi követelménytámasztás hiányára is visszavezethetően eléggé sok probléma is megfogalmazható a munkaügyi központok programtervezési és működtetési gyakorlatában. Ezek sorában a legfontosabb a program várható eredményei megtervezésének a hiánya vagy elnagyoltsága, a belső monitorozás alacsony színvonala, valamint a programok zárását követő tapasztalatok kiértékelésének elmaradása. Részben ezzel is összefügg, hogy különösen a hátrányos helyzetű célcsoportoknál a programok befejezését követő továbbfoglalkoztatási eredmények meglehetősen kedvezőtlenek.*
- *A munkaügyi központok közül nagyon kevesen (főleg Baranya és Vas megye) és összességében minimális mértékben éltek eddig azzal a megoldással, hogy pályázati rendszer keretében, támogatásközvetítőként, külső megvalósítókra bízzák a programok megtervezését és megvalósítását. Ezt részben a megfelelő részletességű eljárásrendek hiányával, részben a külső szervezetek nagy részének szakmai felkészületlenségével indokolták. Ezek az indokok csak részben fogadhatók el, mert pl. az ESZA-típusú, vagy az OFA által finanszírozott programok eredményes, „testre szabott” igényes megvalósításában különösen a 2004 évet követően régióként jónéhány nonprofit és egyéb szervezet már bizonyított, jó referenciákat szerzett.*

Összességében megállapítható, hogy a komplex jellegű és sok szempontból rugalmas munkaerő-piaci programok beillesztése a munkaügyi központok eszköztárába célszerű és jó intézkedés volt. A jogi szabályozás is alapvetően bevált, megfelelő kereteket biztosított ehhez a tevékenységhez. A munkaügyi központok vezetői és érintett munkatársai sokat tanultak a munkaerő-piaci programoknak a megtervezéséből és lebonyolításából, s a fő eredmény, hogy bizonyos korlátok és saját programjaik alacsony száma ellenére is jelentős mértékben elsajátították a korszerű projektszemléletű tervezést és program- megvalósítást. Ezt a készségüket azután az ESZA-típusú nagyméretű programok (HEFOP 1.1., TÁMOP 1.1.2.) szervezésénél megfelelően hasznosítani tudták.

A munkaügyi központok azonban csak részben tudták eddig kihasználni a területi szintű, saját kezdeményezésű programok alkalmazása által nyújtott lehetőségeket.

A központi szakmai irányító szervek nem tulajdonítottak a téma jelentőségéhez képest megfelelő érdeklődést a területi munkaerő-piaci programoknak, és nem kísérték eléggé figyelemmel, illetve nem értékelték legalább évente egy alkalommal a megyei, majd a regionális központok ezzel kapcsolatos tevékenységét. Módszertanilag sem adtak elegendő segítséget ehhez az új típusú, de növekvő fontosságú eszközökhöz, és elvárásokat, minimális követelményeket sem fogalmaztak meg ezzel kapcsolatban.

A munkaügyi központok a legnagyobb lehetőséget azzal szalasztották el, hogy nem fordítottak megfelelő figyelmet a valóban nagyon szervezés- és munkaigényes munkaerő-piaci programokra, vagy legalább azok egy részének pályázati rendszer keretében – támogatásközvetítői szerepkörben – történő külső kiszervezésére. Nem működtek együtt megfelelően az OFÁ-val, nem tanulmányozták és nem hasznosították kellő mértékben annak mintegy évtizedes pályázattási és a kísérleti programkonstrukciók alkalmazása terén szerzett tapasztalatait.

4.2. Az OFA által bonyolított munkaerő-piaci programok¹⁶

Az OFA 1992. évi alapításakor a munkaerőpiacot a rövid idő alatt kialakult magas munkanélküliség jellemezte. A szakpolitikai beavatkozás a munkanélküliség mérséklésére fókuszált, ezen belül is a foglalkoztathatóság fejlesztése volt a fő cél. Felismerték, hogy az állami ellátó rendszer – különösen az egyes ügyfelekkel való időigényes, egyénre szabott foglalkozás terén – önmagában nem képes megbirkózni a feladatokkal, ezért az OFA egyik kiemelt feladatának fogalmazták meg a civil szektor tevékenységének erősítését a munkaerőpiacon, és új humánerő-forrásként történő bevonásuk elősegítését.

Az OFA az elmúlt egy-másfél évtizedben, támogatásközvetítő tevékenysége révén jelentős szervezeti háttérrel hozott létre a nonprofit szervezetek világán belül. Ezeknek a szervezeteknek egy része megerősödött, tevékenységük a szakszerűség, a minőségi munka és a megbízhatóság irányába fejlődött, és ma már igazi versenytársként tudnak megjelenni a munkaerő-piaci szolgáltatások és programok piacán. 2004-ben az Európai Unióhoz való csatlakozással jelentős források léptek be, melyek az elvégzendő tevékenységekkel nem kis részben az OFA hagyományos pályázói körét célozták meg, és jelentős arányban be is vonták őket a programok megvalósításába. Emellett a HEFOP-ban, majd a TÁMOP-ban a munkaerőpiacot érintő intézkedések, támogatási konstrukciók egy számottevő része korábbi OFA kísérleti programokból táplálkozott.

Az OFA mint állami tulajdonú, a központi foglalkoztatáspolitikai célkitűzések megvalósítását kiemelten segítő, ahhoz igazodó Közalapítvány, szorosan kötődik a Munkaerő-piaci Alap

¹⁶ E fejezetrésznél felhasználtuk Bonfig Ágnesnek e kutatáshoz készített résztanulmányában szereplő gondolatait is (Bonfig, 2010)

Irányító Testülete (MAT) és a munkaügyi kormányzat tevékenységéhez. Az a központi nonprofit szervezet, amely a MAT és a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztérium megbízásából évről-évre a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprésze központi keretének jelentős hányadát használja fel az Alapító Okiratában és az éves munkaprogramjában meghatározott tevékenységekre.

Az adott évben az OFA által indítandó pályázati programok tervét a MAT az előző év végén vagy az adott év kezdetekor hagyja jóvá, és projektszerű, több évre szóló finanszírozási szisztémával támogatási keretet biztosít rá. A MAT ehhez kapcsolódó határozataiban a minisztériumot hatalmazta fel arra, hogy az OFÁ-val az egyes programokra megállapodásokat kössön. Ezekben meghatározzák a fő célokat, a célcsoportokat, az elérendő fő eredményeket, a beszámolások ütemezését, a záró beszámoló időpontját és a pénzügyi keretek támogatási részleteinek átutalását.

Már 2004. előtt kialakították azt a rendszert, hogy a MAT előtt valamennyi folyamatban levő programból, annak állásáról, részeredményeiről és problémáiról egységesen formalizált séma szerint – külön-külön és együttesen is – minden évben két alkalommal viszonylag részletes szakmai és pénzügyi részbeszámolót kell készíteni. Így vannak olyan programok, amelyek előrehaladásáról félévenkénti gyakorisággal 5-7 részbeszámoló is készül. A legutóbbi, 2009. év végi anyagban az OFA részéről 41 még le nem zárt program rész- vagy záró beszámolóját állították ily módon egy csomagban össze, amelyből 5 program 2009-ben indult, 14 db 2008-ban, 12 db 2007-ben, 2 db 2006-ban, a maradék 8 pedig elosztva a 2000-2005. közötti években.

Az újabb programok pályázati felhívás tervezeteit az OFA kuratóriuma hagyja jóvá. Az OFA kialakult pályázati „technológiai” rendszerében egy meglehetősen terjedelmes pályázati csomag készül, amely meghirdetéskor azonnal az Internetre, az OFA honlapjára kerül, ahonnan az egész dokumentáció nyomtatott és elektronikus formában is letölthető. A beérkezett pályázatokat az OFA formai szempontból ellenőrzi, majd a formai előírásoknak megfelelő pályázatokat két-két független külső szakértőnek adja át szakmai előértékelésre. A döntéshozatal az OFA kuratóriumának a hatáskörébe tartozik.

Az OFÁ-nál a 90-es évek végén megvásárlásra került az akkor nagyon korszerűnek számító és még jelenleg is jól használható „GrantSyS” nevű számítógépes program, amely iktatási, pályázatkezelési és vezetői információs rendszert egyaránt magában foglal. Felépítése modulrendszerű, iratforgalmon alapul. A szoftver adaptálása az OFA folyamataira és tevékenységeire, új programjaira folyamatos. A rendszer viszont nem internet alapon működik, ezért feltöltése csak adatrögzítéssel történhet. Elsősorban emiatt más, modernebb, internet alapú pályázatkezelő rendszerekhez képest ma már fejlesztésre szorul.

Az OFA 2004-2009 között – zömében pályázati rendszer keretében – mintegy 150 támogatási programot indított el, együttesen kb. 32 milliárd Ft összegű támogatási kerettel, 3.100 nyertes projekt pályázójával.

A vizsgált időszakban a 2009-es esztendő rendkívüli évnek számított, mert a kormányzati szervek ebben az évben az OFÁ-nak adták oda és vele bonyolították le a központi munkahelymegőrzési válságkezelési pályázati programok jelentős részét, miközben „hagyományos jellegű” új programok szinte nem is indultak, és ilyenekre a MAT – a korábbi évekkel ellentétben – számottevő pénzügyi forrást sem biztosított. Ezért indokolt az, hogy az OFA programjait a 2009 évi válságkezelő programok nélkül vizsgáljuk, és az azokra vonatkozó következtetéseket is azoktól elkülönítve fogalmazzuk meg. (Az OFA által bonyolított 2009 évi válságkezelő programokról a következő fejezetben lesz szó.)

Az OFA által 2004-2009 között bonyolított programok főbb adatai

Program kezdete	Programok száma (db)	Beérk. pályázatok száma (db)	Nyertes pályázatok száma (db)	Megítélt tám. (M Ft)	Bevont létszám (fő)	Képzésben részt vett (fő)	Tám. fogl-ba került (fő)	Továbbfogl. száma (fő)	Továbbfogl.részaránya * (%)
2004	24	323	206	2 982	40 125	19 382	4 237	2 461	58,1
2005	29	710	315	4 387	42 306	13 022	1 951	1 375	70,5
2006	24	582	353	3 660	48 828	12 026	1 437	847	58,9
2007	42	2 061	744	6 896	22 741	3 169	8 172	6 696	81,9
2008	22	1 053	505	3 498	9 065	3 644	1 866	1 252	67,1
2009 össz	10	2 371	987	11 538	25 957	503	25 957	25 957	100,0
Válságkez. nélküliek	6	30	14	380	235	235	235	235	100,0
Válságkez. programok	4	2 341	973	11 158	25 722	268	25 722	25 722	100,0
Összesen:	151	7 100	3 110	32 961	189 022	51 746	43 620	38 588	87,6
Összes váls. kez.nélkül	<i>147</i>	<i>4 759</i>	<i>2 137</i>	<i>21 803</i>	<i>163 300</i>	<i>51 478</i>	<i>17 898</i>	<i>12 866</i>	<i>64,5</i>

*Részleges adatok a támogatott foglalkoztatásba kerültek számához viszonyítva, amelyek az adott éveken belül csak egyes támogatási programcsoportokra, és azokra is csupán közelítő jelleggel értelmezhetők.

Az évenkénti adatok között minden támogatási programtípus szerepel. Ezek heterogén jellege miatt egyes adatoknál komoly nehézséget okoz a formálisan összesíthető adatok megfelelő értelmezhetősége.

Ezért az OFA támogatási programjainak adatait nem csupán évenkénti, hanem támogatási programfajták szerinti csoportosításban is közreadjuk.

A 2004-2009 között megvalósított OFA-programok támogatásfajtaik szerint

Program-csoport	Programok száma (db)	Beérk. pályázatok száma (db)	Nyertes pályázatok száma (db)	Megítélt tám. (M Ft)	Bevont létszám (fő)	Képzésben részt vett (fő)	Tám. fogl-ba került (fő)	Továbbfogl. száma (fő)	Továbbfogl.részaránya * (%)
1.M.piaci.szolg. fejl., alkalm./civil	<u>31</u>	<u>623</u>	<u>285</u>	<u>2 945</u>	<u>58 163</u>	<u>3 493</u>	<u>6 160</u>	<u>3 402</u>	<u>55,2</u>
2.Fogl.támogatási progr.összesen	41	4692	2034	17 885	30 731	419	30 731	29 749	96,8
2.a.Válságkezelésen kívüli progr.	<u>37</u>	<u>2351</u>	<u>1061</u>	<u>6727</u>	<u>5009</u>	<u>151</u>	<u>5 009</u>	<u>4 027</u>	<u>80,4</u>
2.b.Válságkezelő programok	4	2341	973	11 158	25 722	268	25 722	25 722	100,0
3.Hátr.helyzetűek komplex progr.	<u>20</u>	<u>267</u>	<u>97</u>	<u>2 282</u>	<u>5 222</u>	<u>2 319</u>	<u>2 657</u>	<u>1 487</u>	<u>56,0</u>
4.M.ügyi kutatások	13	296	82	499	0	0	0	0	...
5.Disszemin. ter. paktum, kommun	25	1088	504	2 982	2 186	820	1 564	1 442	.....
6.Szoc.partnerek EU-felkészítése	9	67	67	3 954	87 172	41 440	0	0	...
7.OFA-tulajdonú szervezetek tám.	5	19	19	1 756	2 293	0	2 293	2 293	.....
8. Egyéb programok	7	48	22	658	3 255	3 255	215	215	.....
9.Összesen	151	7 100	3 110	32 961	189 022	51 746	43 620	38 588	87,6
10.Összesen válságkez. progr. nélkül	147	4 759	2 137	21 803	163 300	51 478	17 898	12 866	64,5
11. 1+2.a.+3.sor összesen	88	3 241	1 443	11 954	68 394	5 968	13 826	8 916	64,5
12. 11.sor aránya a 10. soron belül (%)	59,9	68,1	67,5	54,8	41,9	11,6	74,2	69,3	.....

***Megjegyzés:** az utolsó oszlop összesített arányszám adatai csak közelítésre alkalmasak. Azt fejezik ki, hogy akik az 1-3. soroknál szereplő programokban támogatott foglalkoztatásba kerültek, a támogatás lejártát követően milyen arányban dolgoztak vagy dolgoznak tovább támogatás nélkül is valamennyi ideig. Az 5., 7. és 8. soroknál is megjelennek a támogatásokkal összefüggésbe hozható munkahely-megőrzési vagy közvetett munkahelyteremtési adatok, de ezek a projektek nem sorolhatók a munkaerő-piaci programok kategóriájába.

Az előző táblázat adataiból levonható fontosabb megállapítások a következők:

- Az OFA-programok szűkebb vizsgálati témájához (amennyiben itt a 2.b. jelű sorban kimutatott válságkezelő programoktól eltekintünk) a nonprofit szervezetek munkaerő-piaci szolgáltatásainak megvalósítását és fejlesztését támogató programok tartoznak.

Ugyanakkor disszeminációs, kommunikációs és koordinációs tevékenységre, a szociális partnerek EU-s szerepkörre való felkészítésére, valamint az OFA tulajdonában levő célszervezetek és gazdasági társaságok támogatására az elmúlt években együttesen 8,7 milliárd Ft-ot használtak fel a MAT döntései alapján. Ez a teljes, válságkezelés nélküli 21,8 milliárd Ft-os keret 40 %-át kötötte le, ami nagyon magas aránynak ítélnélhető az OFA Alapító okiratban szereplő kiemelt feladatainak finanszírozásán belül.

- Az OFA a vizsgált időszakban 88 db, zömében nyílt pályázati programot indított munkaerő-piaci szolgáltatások fejlesztésére és alkalmazására, valamint a foglalkoztatást közvetlenül elősegítő programokra. A pályázati programokhoz kapcsolódóan 1.443 projekt nyert el támogatást, közel 12 milliárd Ft összegben. Ezekbe 68,4 ezer főt vontak be. Mintegy 6 ezer személy részesült képzésben, elsősorban a munkaerő-piaci szolgáltatások és a hátrányos helyzetűek komplex programjain belül. Támogatott foglalkoztatásba együttesen 13,8 ezer személyt helyeztek el, akik közül 8,9 ezer főt (64,5 %-ot) eltérő ideig támogatás nélkül is továbbfoglalkoztattak.
- Az OFA támogatottai között jelentős arányt képviseltek a *nonprofit szervezetek munkaerő-piaci szolgáltatásainak megvalósítását és fejlesztését segítő programok*. Ezek körében kiemelt szerepet kaptak a különböző hátrányos helyzetű célcsoportok számára kifejlesztett speciális munkaerő-piaci szolgáltatások, valamint a nonprofit szolgáltatásoknak országos hálózat keretében történő működtetése és minőségi fejlesztése. A szolgáltatásokat mintegy 58 ezren vették igénybe, bár ezek szakmai tartalmáról, átlagos esetszámáról vagy időtartamáról kevés információ áll rendelkezésre. Több szolgáltatási programban azt is vállalták, hogy ügyfeleik számára a szolgáltatások mellett támogatott képzést vagy munkába helyezést és foglalkoztatást is biztosítanak. Az e téren elért eredmények kedvezőek (3,5 ezer fő tanfolyami képzésbe vonása, 6,2 ezer fő munkába helyezése, és közülük 55,2% továbbfoglalkoztatása).
- A foglalkoztatást közvetlenül támogató programok viszonylag magas számához képest *összességében alacsony a programba, illetve a foglalkoztatásba, valamint a képzésbe bevontak száma*. (37 program, 1.061 támogatott projekt, 5.009 fő programba és foglalkoztatásba bevont személy, 151 fő képzésben résztvevő). Ennek az a magyarázata, hogy az OFA pályázati programjai között az utóbbi években előtérbe kerültek a kis- és mikrovállalkozások technikai fejlesztését és kismértékű, 1-5 fős létszámbővítését támogató programok. Az orvosok áttelepülését ösztönző Mobilitás-program keretében egy-egy projektben szintén csak 1-1 fő kapott támogatást. A foglalkoztatást közvetlenül segítő programoknál megfigyelhető, hogy az OFA egyre nagyobb arányban támogat a versenyszférához tartozó kkv-kat foglalkoztatási kapacitásuk növelése céljából, ami egyúttal a támogatási struktúrák egyszerűsítése irányába is hatott.
- Külön is célszerű kiemelni, hogy az OFA meghatározó szerepet vállalt a zömében hátrányos helyzetű kistérségeket és embereket érintő, új típusú *szociális szövetkezetek* megalakulásának és megerősödésének elősegítésében.
- A hátrányos helyzetű célcsoportok és mikrotérségek *komplex programjai általában modellszerűek, több elemből állnak, az átlagosnál hosszabb az időtartamuk és a ráfordítási igényük*. E programok többsége kísérleti jellegű, a támogatott projektek létszáma 10 – 50 fő közötti. A leghátrányosabb helyzetű célcsoportok ellenére a képzési, a foglalkoztatási és a továbbfoglalkoztatási adatok kedvezőnek minősíthetők.

Összességében megállapítható, hogy az OFA a vizsgált időszakban *fontos, szinte hiánypótló szerepet töltött be a magyar foglalkoztatáspolitikában a hátrányos helyzetű célcsoportokat segítő munkaerő-piaci programok megtervezésében és lebonyolításában*. A nonprofit szervezetek széles körű bevonásával és aktivizálásával szakmai innovációkat generált, és

azokat közkinccsé tette. ***Tevékenysége eredményesnek ítéltető kitűzött céljainak teljesítése, a potenciális ügyfelek (elsősorban a leghátrányosabb helyzetű álláskereső) támogatott pályázói útján történő elérése, a források felhasználása és a nyilvánosság széles körű biztosítása szempontjából.*** Az OFA által finanszírozott programok, illetve projektek esetében a problematikus ügyfelekkel való kapcsolattartás, a velük való, egyénre szabott gondolkodás általában sokkal alaposabb és gondosabb, mint az ÁFSZ által bonyolított programoknál.

A leghátrányosabb helyzetű csoportok elsődleges munkaerőpiacra való beléptetésénél azonban az OFA sem volt képes látványos eredményeket elérni. *A szociális gazdaság fejlesztésére irányuló kísérleti programok viszonylag későn indultak be, és nem érintettek jelentősebb létszámot.* A kísérleti programok szélesebb körű elterjesztése érdekében az OFA tett kezdeményezéseket, de főleg az ÁFSZ részéről kevés fogadókészségre talált.

2009-ben a kormányzati válságkezelő intézkedések jelentős részének az OFA szervezetén keresztül történő lebonyolítása miatt drasztikusan lecsökkentek az új programok indítására szolgáló pénzügyi források és lehetőségek. Ez a helyzet 2010-ben sem változott meg. *Az OFA ebben az évben választást elé érkezett.* Jövőbeni tevékenysége és annak struktúrája, korábbi tevékenységei folytatásának lehetősége és iránya elsősorban attól függ, hogy az új kormányzat a jövőben a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszeren belüli milyen szerepet kíván szánni az Országos Foglalkoztatási Közalapítványnak.

4.3. A munkaügyi központok és az OFA programlebonyolító tevékenységének és programjainak egybevetése

Az előző részekből látható, hogy a munkaügyi központok és az OFA által bonyolított munkaerő-piaci programoknak nagyon korlátozottak az összehasonlítási lehetőségei. Ennek egyrészt az az oka, hogy a legtöbb esetben jelentősen eltér egymástól a két szervezet által bonyolított programok tartalmi felépítése, támogatási konstrukciója. Másrészt az is nehezíti a programadatok egybevetését, hogy a munkaügyi központoknál egy program általában egyetlen projektnek felel meg, amit a legtöbbször az adott munkaügyi központ tervez és valósít meg. Az OFA viszont egy program indítása előtt pályázatot hirdet, és a program 5-10 vagy esetenként 40-60 db projekt révén teljesül. Ezekről az OFA programszintű beszámolókat, jelentéseket készít a MAT részére, ami természetesen más szempontok és logika mentén történik, mint a munkaügyi központok egyedi projektjei esetében. Néhány adatot mégis össze lehet hasonlítani a 16. sz. táblázat alapján, amely az OFA-programokra vonatkozó információkat a 2009. évi válságkezelési adatok nélkül mutatja be. Ennek alapján megállapítható, hogy az OFA programjainál nagyobb arányt képviselnek a komplex, személyre szabott munkaerő-piaci szolgáltatások, és a szigorúbb, egységesebb hatásindikátor tervezés (elvárások) következtében a támogatott foglalkoztatásba bevont személyek továbbfoglalkoztatási arányszámai is kedvezőbbek. A programok katalizáló hatását a munkaügyi központok elsősorban diplomás munkanélküliek (főleg pályakezdő fiatalok) különböző programokba történő bevonásával és hosszabb idejű támogatott foglalkoztatásával igyekeztek elérni. Ezzel szemben az OFA a dinamizálást a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek támogatásával, fokozatos megerősítésével és szolgáltatásainak fejlesztésével, valamint országos hálózatok kiépítésével törekedett biztosítani.

A munkaügyi központok és az OFA 2004-2009 között megvalósított programjainak főbb mutatói

Megnevezés	Munkaügyi központok	OFA
Programok száma (db)	92	88
Programokhoz tartozó projektek száma (db)	92	1 443
Összes ráfordítás (támogatás) MFt	9 436	11 954
Projektek átlagos időtartama (hó)	20	16
Bevontak száma (fő)	8 842	68 394
Képzésben résztvevők száma (fő)	5 188	5 968
Tám. foglalkoztatásban résztvevők száma (fő)	7 998	13 826
Továbbfoglalkoztatottak száma (fő)	2 640	8 916
Egy projektre jutó ráfordítás (támogatás) MFt	102 565	8 284
Egy projekthónapra jutó ráford. (tám.) eFt	5 128	518
Egy bevont személyre jutó tám. eFt/fő	1 067	175
Egy tám. foglalkoztatottra jutó támogatás eFt/fő	1 180	864
Továbbfogl. arány a tám. foglalk.-hoz képest %	33,0	64,5
Továbbfogl. arány a bevont létszámhoz képest %	29,9	13,0

4.4 Az OFA és az ÁFSZ által menedzselte válságkezelő programok

A világgazdasági válság és egyéb körülmények hatására 2008 végén Magyarországon is a vállalati létszámleépítések tömeges megnyilvánulásával kellett szembesülni. A kormányzat e szándékok bekövetkezését munkahely-megőrző programokkal próbálta megelőzni. E célból egy foglalkoztatási válságkezelő programcsomagot dolgoztak ki, aminek a legfontosabb célkitűzése az volt, hogy – átmeneti jellegű állami támogatással – fenntartsa a vállalkozások működőképességét. A támogatások fő formái közé tartozott:

- a bérek és közterheinek részbeni átvállalása
- a rövidített munkaidő bevezetésének ösztönzése és támogatása
- a képzés, átképzés költségeinek támogatása
- az elhelyezkedést segítő munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtása, valamint
- a helyközi utazási költségek átvállalása.

A programokat központi pályázati rendszerek keretében kívánták rövid idő alatt lebonyolítani részben az OFA, részben az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (FSZH és regionális munkaügyi központok) közreműködésével. A programok 2009. évi támogatási keretére a MAT – a későbbi, évközbéli kiegészítésekkel, átcsoportosításokkal együtt – közel 18 milliárd Ft-ot

biztosított. Ebből 10 milliárd Ft-nak a fedezetét a munkaügyi központok MPA decentralizált keretéből a központi alaprészből való átcsoportosítás képezte.

Az OFA a támogatási programcsomag részeként 2009. január hónapban 3 pályázati programot hirdetett meg (MEGŐRZÉS-9122, MUNKÁBA-9124 és ÚJ KILÁTÁSOK-9111 jelzéssel), amelyek közül a második az elbocsátott dolgozók létszámbővítéssel való felvételének ösztönzésére, a harmadik pedig a létszámleépítések humánus, gondoskodó kezelésével kapcsolatos szolgáltatások igénybe vételének a támogatására irányult.

A MEGŐRZÉS program a beadott pályázati projekt megfelelő színvonala és a támogatási projekt szükségességének meggyőző alátámasztása esetén a vállalkozás létszámmérete függvényében 75-50-25 %-os arányú bér- és járuléktámogatást tett lehetővé 3-12 hónapos időtartamra, az elbocsátással közvetlenül veszélyeztetett dolgozók munkabérét alapul véve, amelyhez még képzési támogatás is kapcsolódhatott. E programon belül egy speciális támogatási formaként került meghirdetésre a munkaszervezési intézkedés keretében rövidített munkaidőben történő munkavégzés támogatása, amely esetben a kiesett munkaidőre járó személyi alapbér 80 %-át lehetett 3-12 hónapra történő támogatásként igényelni. A MEGŐRZÉS program mindkét fő változatánál a támogatás megítélése esetén a pályázónak minden esetben – szankcionálás terhe mellett – azt is vállalnia kellett, hogy a pályázat beadása előtti hónapban kimutatott átlagléttségét a támogatási idő kétszeresének megfelelő időtartamig teljes egészében megtartja, illetve megőrzi.

A 2009. január végén meghirdetett pályázati felhívások közül döntő többségében a **MEGŐRZÉS-program egyszerű bértámogatási konstrukciójára érkezett be tömeges méretekben pályázat**, míg a többi támogatási forma igénybevitelére vonatkozó igény az előzőhöz képest szinte minimális volt. **A MAT által első alkalommal az OFA rendelkezésére bocsátott 5,9 milliárd Ft összegű támogatási keret már 2009. március végén kimerült**, ezért a pályázatok további beadását felfüggesztették. A MAT ekkor indította el 10 milliárd Ft-ra megemelt támogatási kerettel, az ÁFSZ (a regionális munkaügyi központok és az FSZH) aktív közreműködésével a munkahely-megőrzést szolgáló központi pályázati programokat.

Az FSZH 2009. február végétől szeptember 14-éig tudta fogadni a folyamatosan beérkező munkahely-megőrzési támogatási pályázatokat. Amikor pedig 2009. szeptemberben az ÁFSZ odaítélhető támogatásai is elfogytak, a MAT – minden lehetséges forrást erre a célra átirányítva – olyan pénzügyi átcsoportosításokat tudott még felszabadítani, amiből a pályázatok fogadása – ezúttal váltásszerűen ismét az OFÁ-nál – 2010. január végéig folyamatosan biztosítható volt.

A „MUNKAHELYEK MEGŐRZÉSÉÉRT” elnevezésű központi programnak az volt a lényege, hogy a regionális munkaügyi központ az átmeneti gazdasági visszaesés következtében támogatási igényét bejelentő munkaadóval felveszi a kapcsolatot és tájékoztatást nyújt a programba kerülés lehetőségéről. Együttműködési szándék – azaz a munkáltató munkahely megtartási hajlandósága – esetén a munkaügyi központ a munkaadóval közösen munkaerő-piaci programot dolgoz ki, amelyet véleményezésre a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalhoz nyújt be. Az FSZH részéről a szakmai elővéleményezésével kiegészített pályázati programterveket a MAT tagjai által delegált, bíráló szakértői bizottsághoz kellett továbbküldeni, illetve előterjeszteni a miniszteri döntés végleges előkészítése céljából.

Az OFÁ-hoz beérkezett és az ÁFSZ által kezelt, összességében 5.354 pályázat 79,4 milliárd Ft támogatási igényt tartalmazott. Ez – a szakmai szempontból meglehetősen „puhának” tekinthető pályázattalási feltételrendszerben – közel 3,5-szerese volt a 22,3 milliárd Ft támogatási összegnek.

Összességében a főleg 2009. február-május hónapjait jellemző tömeges pályázatbeadások és azok szinte soron kívüli elbírálása eredményeként, a munkahely-megőrzési célú válságkezelési programokkal közvetlenül 56,6 ezer, rövid távon többé-kevésbé veszélyeztetett munkahelyet lehetett stabilizálni.

A közvetett hatással együtt a támogatások eredményessége ennél is jelentősebbnek látszik. A támogatásban részesített munkáltatók ugyanis a pályázati kiírás feltételeinek megfelelően a támogatási szerződésben vállalták azt, hogy a támogatási időtartam kétszereséig, azaz átlagosan mintegy 13-14 hónapig vállalkozásuknak a pályázat beadása előtti teljes átlagos állományi létszámát, együttesen több mint 110 ezer főt, a projekt időtartama alatt megőrzik, továbbfoglalkoztatják.

A támogatási programok statisztikai szempontból kedvezőnek látszó létszám- és fajlagos ráfordításai ellenére (egy közvetlenül veszélyeztetett munkahely támogatással való megőrzése átlagosan 394 ezer Ft-ba, az összes megtartandó létszám 1 főjére eső támogatás pedig 200 ezer Ft-ba kerül) több szempontból is vitathatónak ítéljük e válságkezelő intézkedések megfelelő hatékonyságát, az alábbi okok miatt:

- A 2009. évi foglalkoztatási válságkezelés fő eszközeként használt „egyszerű” munkahely-megőrzési bértámogatási konstrukció – normatív aktív munkaerő-piaci eszközként – korábban is létezett, de azt a munkaügyi központok csak nagyon indokolt esetben és szűk körben alkalmazták. Ennek a támogatási formának a pályázati rendszerek révén való tömegessé tétele megnöveli annak a valószínűségét, hogy a támogatásban részesített vállalkozások akkor sem csökkentették volna tovább a pályázat beadásáig már lefaragott létszámukat, ha nem kapják meg ezt az egyébként elhanyagolható összegű és elaprózottan folyósított bérköltség támogatást.
- A széles körben alkalmazott támogatási konstrukcióban sok pályázó szükségesnek tartotta kiemelni, hogy meglevő létszámát azonnal – a munkaügyi központ részére már hivatalosan be is jelentve – legalább 30-50 %-kal le kell építenie a megrendelések, a termelés vagy a forgalom drasztikus, és legalább 12 hónapig tartó visszaesése miatt. Ám mindezt csak abban az esetben, ha nem kapja meg erre az időre az igényelt bértámogatást. Ilyenkor viszont jogosan tehető fel a kérdés, hogy a saját önrész biztosítását is feltételező támogatás odaítélése esetén mivel fogja folyamatosan kitölteni alkalmazottai munkaidőalapjának 30-50 %-át a támogatás nélkül olyannyira kritikusnak ítélt 12 hónapos támogatási szakaszban?
- Bizonyára nem véletlen az, hogy a hazaihoz hasonló támogatási konstrukciót az EU fejlettebb országaiban nemigen alkalmaztak még. Ezekben az országokban a „rugalmas biztonság” („flexicurity”) alkalmazkodási stratégiai modell vált meghatározóvá, amely már a vállalkozás komoly és előrelátó szervezési intézkedéseit, egyebek között a rövidített munkaidő bevezetését, a kiesett időre a dolgozók bizonyos arányú állami keresetkiegészítő támogatását, valamint a dolgozók tudását, alkalmazkodóképességét fejlesztő képzések nagyobb arányú alkalmazását is feltételezi.¹⁷ Ezt a támogatási formát (keresetkiegészítés munkaidő-csökkentés esetére) a munkahely-megőrzési pályázatokon belül 2009-ben nálunk is meghirdették, de a támogatók ezt a konstrukciót nem ítélték eléggé fontosnak és hatékornak. Ezért – bár jelentős érintett létszámmal és mintegy 26-27 %-os elnyert támogatási aránnyal – a támogatott 1.931 pályázó közül csak 97 vállalkozás vette ezt igénybe, elsősorban a nagyvállalkozások köréből.

¹⁷ Dr. Frey Mária: A munkapiac jogszabályi és intézményi környezete című tanulmányán belül - Válságkezelő politika az Európai Unióban. (Megjelent a Munkaerő-piaci tükrő 2009. évi kiadványában. Budapest, 2009. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, szerkesztette: Dr. Fazekas Károly)

- *Nem tartjuk kellően megalapozott és jó döntésnek azt, hogy a válságkezelési program pénzügyi kereteit és döntési mechanizmusát szinte teljes egészében központosították*, és a támogatási programokat kampányszerűen hirdették meg, illetve bonyolították le. Különösen célszerűtlennek ítéltető ez annak ismeretében, hogy a válságkezelési forrásokat a regionális munkaügyi központok 2009. évi decentralizált keretének drasztikus lecsökkentésével, átcsoportosításával vonták központi hatáskörbe.
- A válságkezelési források és az intézkedések közvetlen megvalósításának, a döntések meghozatalának nagyobb részét a pénzügyi keretek jelentős részének decentralizálásával és a keretekkel való gondos gazdálkodás követelménytámasztásával együtt az ilyen típusú feladatok ellátására sokkal jobban felkészült *regionális munkaügyi központokra kellett volna bízni*. Ezáltal a benyújtott pályázatok jelentős részénél még alaposabb, megfontoltabb, és a területi információkat, a helyismeretet sokkal jobban hasznosító döntések születhettek volna.
- *Az OFA ilyen mértékű, megfelelő előkészítés nélküli hirtelen bevonása* a központi válságkezelési programok tömegszerű lebonyolításába *nem volt kellően átgondolt* és indokolt. Nem volt jó döntés az sem, hogy az OFA 2009. évi pénzügyi programokra szolgáló keretét szinte teljes egészében a válságkezelő programokra csoportosították át.

A hagyományos aktív eszközként működtetett és kampányszerűen alkalmazott munkahely-megőrző támogatások mellett a kormány *EU-s források átcsoportosításával* is segítette a munkahelyek megszüntetésének megelőzését. A *TÁMOP 2.3.3 program munkahely-megőrző támogatást nyújt, munkaidő-csökkentéssel és képzéssel kombinálva*. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által kiírt programot az ESZA Kft működteti. A program célja a munkavállalók képzésben való részvételének támogatásával a munkanélkülivé válás megelőzése, a munkahelyek megőrzése, illetve a munkaidő átszervezésével, az alkalmazottak munkában töltött idejének csökkentésével a vállalkozások foglalkoztatási potenciáljának megtartása. A program két komponensében folyósítanak támogatásokat:

- az a) komponensben pályázhatnak a mikro-, kis- és középvállalkozások,
- a b) komponensben pedig a legalább 250 főt foglalkoztató vállalkozások.

A program keretében 2009-ben összesen 23,4 ezer fő munkahelyének közvetlen megőrzését támogatták (15,4 ezer főnek kkv-knál, 8 ezer főnek nagyvállalkozásnál). A közvetve megőrzött munkahelyek száma 64075 fő volt. A program keretében 2009-ben 2,7 milliárd forintot használtak fel munkahely-megőrzésre (képzéssel együtt). (FSZH, 2009/c, 7. old.) A következő táblázatban bemutatjuk a munkahelymegőrzést szolgáló valamennyi támogatással érintettek létszámát.

Munkahelymegőrző támogatások érintett létszáma régióként 2009-ben*

Támogatás	Közép-Magyar.	Közép-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Észak-Magyar.	Észak-Alföld	Dél-Alföld	Összesen
M.hely megőrzés DecFA	584	698	83	701	354	1440	1229	5089
OFA Megőrzés**	2714	4301	3565	1599	1807	2397	1304	17687
OFA Munkába**	302	1115	92	35	5	78	49	1676
Kp m.hely-megőrző pr	0	232	175	223	118	647	806	2201
FSZH-programok	10655	3125	6187	1662	1891	3669	3181	30370
TÁMOP 2.3.3 kkv								15444
TÁMOP 2.3.3 nagyváll.								8002
Összesen								80469

*Egyes munkahely-megőrző támogatások esetében csak az országos összesen számok állnak rendelkezésre.

**Az OFA táblázatban közölt adatai nem a teljes évre vonatkoznak. A két programban érintett létszám 2009. egészére vetítve 25722 fő volt. (Simkó, 2010. 81. old.)

Forrás: FSZH, 2009.c. 7. old.

2009 évben a válságkezelő programok alkalmazása ellenére is igen jelentős mértékben, 127 ezer fővel (27 %-kal!) növekedett a nyilvántartott álláskereső személyek száma az előző évihez képest. Ez a jelenség elsősorban a válság – részben nemzetközi, részben hazai okokra is visszavezethető – 2009-re jellemző elmélyülésével, a munkaerő-piacot érintő fokozódó negatív hatásaival, és a magyar vállalkozások egy jelentős részének alkalmazkodási nehézségeivel hozható összefüggésbe. A hazai válságkezelő intézkedéseknek emellett kisebb mértékben lehetett olyan járulékos negatív hatása is, hogy a támogatott vállalkozások egy része – éppen a támogatások igénybe vétele révén, pl. az árak ily módon lehetővé tett csökkentésével – versenytársaihoz képest relatíve kedvezőbb pozícióba került, ami miatt viszont ezek a konkurens cégek kényszerültek valamivel nagyobb mértékben létszámukat lecsökkenteni.

4.5 A Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének központi keretéből finanszírozott munkaerő-piaci programok

Az MpA foglalkoztatási alaprészének központi keretéből finanszírozott munkaerő-piaci programok két részre bonthatók: egyfelől a **munkahely-teremtő beruházásokat** támogató programokra, másfelől pedig egy sor nehezen megszerezhető „**egyéb**” **munkaerő-piaci programra**.

4.5.1 Munkahelyteremtő beruházások támogatása

Munkahelyteremtést a vizsgált időszak elején a Munkaerő-piaci Alap decentralizált keretéből egyáltalán nem lehetett támogatni. Erre csak központi keretből, a MAT döntésével kerülhetett sor. A munkaügyi központok csak a rehabilitációs alaprész decentralizált részéből

finanszírozhattak munkahely-teremtő vagy -átalakító támogatásokat megváltozott munkaképességű embereknek. Az MpA foglalkoztatási alaprészének központi keretéből 2006. végéig visszatérítendő vagy vissza nem térítendő formában lehetett támogatást nyújtani:

- a. a vállalkozások részére foglalkoztatási célú munkahelyek létesítéséhez
 - regionális beruházásként és
 - foglalkoztatási támogatásként, valamint
- b. a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatásaként.

2006. végén sor került az Ft. és végrehajtási rendeleteinek közösségi joggal összhangban történő módosítására. Ennek megfelelően 2007. január 1-jétől munkahelyteremtő támogatást kétféle módon lehet kérelmezni:

- a) *regionális támogatásként*: a beruházás építési, tárgyi eszköz, immateriális javak költségeihez, valamint a létrehozott új munkahelyek személyi jellegű ráfordításaihoz, külön-külön, illetve együttesen (az 1628/2006/EK bizottsági rendelet szerint), vagy
- b) *foglalkoztatási támogatásként*: a beruházáshoz kötődően létrehozott új munkahelyek személyi jellegű ráfordításaihoz (2204/2002/EK bizottsági rendelet szerint).

A beruházás befejezését követően:

- regionális beruházási támogatás igénylése esetén *bármilyen státuszú munkavállalót*,
- foglalkoztatási támogatás igénylése esetén *kizárólag hátrányos helyzetű munkavállalót* (pályakezdőt, regisztrált álláskeresőt, elbocsátásban érintett munkavállalót, munkahelye elvesztésével fenyegetett személyt)

lehet munkaviszony keretében alkalmazni.

Regionális beruházási támogatásánál ezért cserében:

- építési, tárgyi eszköz és immateriális javak költségeihez igényelt támogatás esetén az ily módon létrejött kapacitást 5 – kkv esetén 3 – évig fenn kell tartani, ugyanakkor
- ha bérköltségek nem kerülnek elszámolásra, foglalkoztatási kötelezettséget a közösségi szabályok nem írnak elő; ettől függetlenül a magyar szabályozás 3 – kkv esetén 2 – évig tartó foglalkoztatási kötelezettséget rendel el,
- személyi jellegű ráfordításokhoz igényelt támogatás esetén a foglalkoztatási kötelezettség 5 – kkv esetén – 3 évig fennáll.

Foglalkoztatási támogatás esetén a beruházáshoz kötődően létrehozott új munkahelyek személyi jellegű ráfordításaihoz igényelt támogatás ellenében 3 – kkv esetén 2 – éves foglalkoztatási kötelezettséget kell vállalni.

A támogatást 2007. után is az MpA foglalkoztatási alaprésze központi keretéből ítélik oda a pályázóknak. A nyertes pályázatokat a MAT véleménye alapján terjesztik a miniszter elé, aki dönt a támogatások odaítéléséről. 2007-től van lehetőség arra, hogy a munkaügyi központok a decentralizált foglalkoztatási alapjukból olyan munkahely-teremtő pályázatokat támogassanak, amiről a MAT pozitívan nyilatkozott, de a központi keretben (forráshiány miatt) a támogatás kifizetéséhez nincs fedezet.¹⁸

¹⁸ 2000. január 1 előtt a munkahely-teremtő beruházásokat is a decFA keretből támogatták a munkaügyi központok. Ennek központosítása a Munkaügyi Minisztérium 1998. évi megszüntetésével és feladatainak több tárca közötti szétosztásával függött össze. Az új kormányzati struktúrában ugyanis a foglalkoztatás-fejlesztés, munkahelyteremtés stratégiai és gyakorlati feladatai a Gazdasági Minisztériumhoz kerültek. Ehhez forrásokat is kellett teremteni, amit úgy hajtottak végre, hogy az MpA-n belül önálló céllelőirányzatot hoztak létre. 2000-től a munkahely-teremtés szabályozása visszakerült az Ft-be és forrásai újból az MpA integráns részévé váltak. A

A munkahelyteremtés támogatására a kialakult gyakorlat szerint négyféle formában kerül sor:

1. *Hagyományos módon*, amikor a minisztérium minden évben meghirdeti a MAT jóváhagyása alapján az erre vonatkozó pályázatait.

2. *Magas hozzáadott értékű tevékenységek munkahely-teremtő beruházásainak támogatására kiírt pályázatok* formájában.

3. *Nagyberuházások projektjeinek egyedi kormánydöntéssel történő támogatásával*.

4. *Táv munkahelyek* létesítését ösztönző pályázati programokkal.

A 18. sz. táblázatban összefoglaltuk, hogy a felsorolt központi munkahelyteremtő támogatásokra 2004-2009 között mennyi anyagi forrást használtak fel, és azzal hány új állás létrejöttét segítették.

18. sz. táblázat

A Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészének központi keretéből támogatott munkahely-teremtő programok ráfordításai és eredményei

Program megnevezése	Év	Miniszteri döntéssel megítélt támogatás millió Ft	Támogatással létrehozott új munkahelyek száma, db	Ebből: regisztrált munkanélküliek számára létesített munkahelyek, db
1. Hagományos munkahely-teremtő beruházások pályázati programjai	2004	2000	2200	1200
	2005	1500	1700	1000
	2006	2450	2360	1740
	2007	2200	2443	1400
	2008	1950	1800	1312
	2009	1000	1045	939
2. Magas hozzáadott értékű tevékenységek munkahely-teremtő beruházásainak támogatására kiírt pályázatok	2004	-	-	-
	2005	50	43	-
	2006	192	163	-
	2007	320	400	-
	2008	50	57	-
	2009	110	150	-
3. Nagyberuházások projektjeinek egyedi kormánydöntéssel történő támogatása	2004	800	1100	-
	2005	-	-	-
	2006	440	700	-
	2007	745	1052	-
	2008	728	900	-
	2009	-	-	-

munkahely-teremtés támogatása azonban központosított program maradt; ezt a hatáskört nem adták vissza a területi munkaügyi szervezeteknek.

4. Távmunkahelyek létesítését ösztönző pályázati program	2004	700	782	-
	2005	152	772	-
	2006	500	715	-
	2007	490	779	-
	2008	515	600	-
	2009	500	701	Egy munkahelyre eső ráfordítás, eFt
2004-2009. évi összesített adatok	2004	3500	4082	857
	2005	1702	2515	676
	2006	3582	3938	909
	2007	3764	4674	805
	2008	3243	3357	966
	2009	1610	1896	849

Forrás: MpA beszámoló adatai

A támogatással létrehozott új munkahelyek száma természetesen nem azonos az ott dolgozók érintett létszámával. Egy munkahelyen ugyanis egy esztendőben többen is megfordulhatnak.

Az alábbi táblázat a MpA rehabilitációs alaprészből finanszírozott új munkahelyek számát mutatja be, ill. azokat a munkahely-átalakításokat, amelyek ahhoz voltak szükségesek, hogy alkalmassá váljanak egy megváltozott munkaképességű személy számára.

19. sz. táblázat

A Munkaerő-piaci Alap rehabilitációs alaprészeinek alakulása

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 elő-irányzat
Rehabilitációs alaprész, MFt	2 637,5	2 967,6	3 249,8	4 801,3	5 330,1	617,1	1 000,0
Decentralizált keret a rehabilitációs alaprész %-ában	73,4	30,1	48,1	39,4	52,2	5,6	...
Decentralizált keretből támogatott munkahelyek száma	1838		1247	2340	1835	...	...
- új	1304		827	906	1078	...	...
- meglévő	534		420	1434	757	...	...

Forrás: MPA beszámoló és FSZH beszámoló a foglalkoztatási eszközök működéséről (Garzó, 2010)

4.5.2 Egyéb központi munkaerő-piaci programok

A munkahelyteremtés támogatása mellett a vizsgált időszakban sokféle más programot finanszíroztak a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási alaprészeinek központi keretéből. Ezek közül a legtöbbet az *OFA* és az *ÁFSZ* által megvalósított munkaerő-piaci programok képviselték, amelyekkel az előbbi fejezetekben részletesen foglalkoztunk. Az említett munkaerő-piaci programokon kívül nehezen megmagyarázható módon évről évre központi programként jelentek meg az alábbiak:

- Diplomás pályakezdők ösztöndíjas foglalkoztatása
- Diplomás pályakezdők ösztöndíjas foglalkoztatása a közigazgatásban

- Roma származású munkanélküliek közoktatási intézményekben történő foglalkoztatása és képzése
- Pályaválasztási kiállítások
- Nemzeti Pályainformációs Központ
- Migráns rendszer működtetése
- EURES hálózat fejlesztése
- Hozzájárulás az ESZA Kht működési költségeihez.

A kérdés itt az, hogyha éves rendszerességgel szükség van ezekre a programokra, akkor miért nem épül be ezek finanszírozása a normatív eszköz- és intézményrendszerbe?

Az utóbbi években egyre több forrást használtak fel *intézményfinanszírozásra* is az MpA központi keretéből. Az még érthető, ha az ÁFSZ működési költségét járulékbévételekből fedezik, de az aligha indokolható, hogy az SZMM alá tartozó intézmények mind ebből a forrásból tartják fenn magukat. Sokféle címen kaptak működési és fejlesztési támogatást a munkaügyi kapcsolatok és a szociális párbeszéd intézményei, valamint az Ágazati Párbeszéd Központ is. Ezért csak üdvözölni lehet, hogy ennek a rossz gyakorlatnak az új kormány megálljt parancsolt.

6. Az adatbázis hiányosságai a 2004-2009 között működtetett munkaerő-piaci programoknál és pótlásuk lehetőségei

A TÁMOP 1.3.1 kiemelt program keretében végzett kutatás részeként *javaslatot kellett készíteni „a munkaerő-piaci programokra vonatkozó, ÁFSZ-en belüli adatbázis módosítására.”* Erre a célra egy kiegészítő tanulmány született (Simkó, 2010a.), amire alapozva a Program Adatbázis hiányosságait és pótlásuk lehetőségeit ismertetjük.

5.1 A Program Adatbázis hiányosságai

A munkaügyi központok által kezdeményezett programokról központi szinten – a vizsgált időszakra vonatkozóan – csak szűk körű információk állnak rendelkezésre. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 291/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet előírásainak megfelelően az FSZH-nak a munkaügyi tanács állásfoglalása előtt véleményeznie kell a regionális munkaügyi központ által indítandó programok tervezetét. Ilyenkor tehát a regionális munkaügyi központ előzetesen beküldte a programtervet a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalhoz. Az FSZH Foglalkoztatási és Szolgáltatásfejlesztési Főosztálya egy egységesített adatlapra felvezette a programterv fontosabb adatait, információit. Ha pontosítást vagy kiegészítést igényelt, akkor azt írásban jelezte a munkaügyi központ felé, ha pedig egyetértett a programtervben foglaltakkal, akkor javaslatot tett az SZMM Alapkezelési Igazgatósága részére a programhoz kapcsolódó főkönyvi szám kiadására. Emellett az FSZH vezetett még egy Excel-táblát is a munkaügyi központok által évenként indított munkaerő-piaci programok főbb adatairól.

Ezen túlmenően egy vagy több évre kiterjedő, elemző-értékelő jellegű, országos szintű feldolgozások sem az FSZH-nál, sem a minisztériumnál nem készültek. A programok befejezését követően a munkaügyi központok az FSZH-hoz nem küldtek be záró értékelést vagy beszámolót, bár kétségtelen, hogy ezt a vonatkozó rendelet sem írta elő számukra. Mindez azzal a hátránnyal járt, hogy a központi szakmai irányító szervezetek csak a programtervet ismerték, de azok lebonyolításának menetét, tapasztalatait, eredményeit,

indikátorait szakmai szempontból nem vizsgálták. Ezáltal az értékelési, összehasonlítási, visszacsatolási és tapasztalat-átadási funkció sem érvényesült. Nem működhetett megfelelően az információcsere a munkaerő-piaci programokat ugyancsak bonyolító OFA-val sem.

Az említett okok miatt a munkaügyi központok által indított és megvalósított munkaerő-piaci programokról megfelelően rendszerezett, és a tervadatok mellett a tényleges teljesítési és eredményadatokról is elégséges információt tartalmazó országos Adatbázis a vizsgált 2004-2009 évre vonatkozóan nem állt rendelkezésre.

Az aktív munkaerő-piaci eszközök 1994 óta működtetett monitoring rendszerétől és félévenként rendszeresített alapos elemzéseitől eltérően a komplex programok esetében mind a monitorozás, mind az évenkénti értékelés a 2000 évi bevezetés óta elmaradt. Ezekkel kapcsolatban a központi irányító szerveknél nem merült fel országosan átfogó monitorozási, elemzési, értékelési igény. Ennek hiányában azonban a munkaügyi központok sem kaptak megfelelő visszajelzéseket, információkat, módszertani segítséget és javaslatokat munkaerő-piaci programjaik továbbfejlesztéséhez és költséghatékonyabb tervezéséhez, illetve lebonyolításához.

5.2 A munkaerő-piaci programok informatikai támogatásának fontosabb jellemzői és problémái

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat rendkívül bonyolult, horizontálisan és vertikálisan is tagolt számítógépes nyilvántartási rendszerének fejlesztése hosszú idő óta napirenden szerepel. Az FSZH informatikai fejlesztési stratégiája mentén néhány éve egy gyorsított ütemű, minőségi fejlesztési periódus indult el és lassan valósággá is válik az Integrált Rendszer keretében. Az új IR napjainkra sok fontos munkafázist támogat már a munkaügyi központoknál, gyors és korszerű informatikai háttérrel. Az IR-ben rögzített adatok jelentős részét áttöltik az ún. "Adattárház"-ba, ahol az alapadatok alapján statisztikai és elemzési célú lekérdezések válnak lehetővé. A rendszer fejlesztése azonban még nem fejeződött be, és nem vált teljessé.

A kutatás második fázisában, csak a közelmúltban vált ismertté számunkra, hogy az Integrált Rendszert fejlesztő Bull Magyarország Kft. és a Zalaszám Kft. 2009. márciusára elkészítette az IR Munkaerő-piaci programok moduljának felhasználói dokumentációját is.¹⁹ *Az új modul azzal a céllal lett kialakítva, hogy a jövőben bármely munkaerő-piaci program informatikai támogatását képes legyen biztosítani.* Ez nagy segítséget képes nyújtani a munkaügyi központok számára mind a programtervezéshez, mind a programok lebonyolításához. Ugyanakkor *problémák* is látszanak.

- Az eddig megismert programverzió legnagyobb hiányossága, hogy a munkaerő-piaci programok tervezett és tényleges indikátorainak összehasonlításához, a programban részt vettek összetételének és az indikátorok strukturált vizsgálatához – annak jelenlegi kidolgozottsági szintjén – még kevés elemzési lehetőséget és támpontot ad.
- A másik sajátos probléma, hogy a munkaügyi központok saját kezdeményezésű munkaerő-piaci programjainak informatikai támogatása csak viszonylag későn, 2009-ben oldódott meg, így visszamenőleg már nem képes biztosítani a vizsgált időszakra, a 2004-2009. közötti évekre vonatkozóan egy egységes Adatbázis kialakítását.

¹⁹ Bull Magyarország/Zalaszám: ÁFSZ-Integrált Információs Rendszer Projekt – Munkaerő-piaci Programok modul – Felhasználói dokumentáció, Budapest, 2009. március hó

- Felvethető az a hiányosság is, hogy a fontosabb aktív eszközöknél már másfél évtizede eredményesen működtetett monitoring-rendszer, illetve az erre épülő, költség-hatékonysági szemléletű rendszeres és alapos elemzés mindaddig nem terjedt ki a szakmai szempontból szintén jelentősnek és fontosnak ítélt munkaerő-piaci programokra.

5.3 Program Adatbank és Adatbázis kialakítása

A "Program Adatbank" és "Program Adatbázis" kialakításához egy egységes, elektronikus formában könnyen kitölthető és jól kezelhető *Adatlapot* szerkesztettünk, amely lehetővé teszi az egyes munkaerőpiaci programokról az összes fontos információ begyűjtését. A központi szakmai irányító szerv (Nemzetgazdasági Minisztérium vagy FSZH) igénye alapján biztosítható lenne, hogy a saját munkaerő-piaci programjairól valamennyi munkaügyi központ töltsse ki az általa 2004-2009. között indított munkaerő-piaci programok adatait. Ezek a Program Adatlapok így olyan egységesen kezelhető, ugyanakkor kellően konkrét és sok ötletes gondolatot, innovatív elképzelést, módszert, eredményt és rövid értékelést is bemutató 6-10 oldalas dokumentummá válnának, amelyeket az adott munkaügyi központ munkatársai mellett más szervezetek (NGM, FSZH, más regionális munkaügyi központok) is nagyon jól tudnának munkájukban hasznosítani.

Ennek a Program Adatbanknak az lenne az előnye, hogy nem csak a programterv információit, hanem a megvalósítás tapasztalatait, eredményeit és tanulságait is röviden, szintetizált formában tartalmazná. Elektronikus változatban mind a 92 program teljes Adatlapját (vagy akár a 2000-2003-ban indítottakét is) központilag könnyen össze lehetne szerkeszteni régiókénti, megyékénti mappákban, a kezdési évre és a program jellegére, nevére is utaló Word-fájlokkal. Ezt a 92 program egységes leírásából álló teljes elektronikus információgyűjteményt tekintjük „**Program Adatbanknak**”, amely folyamatosan, de legalább évenként egyszer bővíthető, kiegészíthető, aktualizálható az érintett munkaügyi központok által. Az FSZH-nak 2010-ben beküldött Adatlapok regionális munkaügyi központok által történő felülvizsgálatával, kiegészítésével, szükség szerinti pontosításával a munkaerő-piaci Program Adatbank már 2010. második félévében végleges formában összeállítható lenne, amelyet azután az FSZH Foglalkoztatási és Szolgáltatásfejlesztési Főosztálya, valamint Statisztikai és Elemzési Főosztálya közösen gondozna, kezelne.

Ez a Program Adatbank magas szintű vezetői döntés esetén elektronikus formában (CD lemezen vagy az intranet rendszerbe való beépítéssel) valamennyi munkaügyi központ rendelkezésére bocsátható a programok disszeminációjának egyik lehetséges és egyszerű, gyors formájaként, illetve más munkaügyi központok tapasztalatainak, eredményeinek és jó módszereinek megismertetése, minél szélesebb körű hasznosítása céljából.

A „Program Adatbázist” jól kezelhető és csoportosítható, a Program Adatlap legfontosabbnak ítélt, kivonatos információit tartalmazó Excel-tábla formátumban szerkesztettük meg és töltöttük fel adatokkal, információkkal.

Ennek az egyszerű **Program Adatbázisnak** az az előnye, hogy könnyen áttekinthető, és bizonyos tekintetben a korábbi évekre vonatkozóan hiánypótló jellegű. A 2004. előtti vagy az ezt követő időszak új programjainak adataival is egyszerűen ki lehet egészíteni. Sokkal szűkebb körű információkat tartalmaz, mint amelyek a Program Adatlapokon szerepelnek (vagy különösen, amelyek az IR munkaerő-piaci programok újonnan kifejlesztett moduljában rögzítésre kerülnek), de a legfontosabb összefüggések és tendenciák bemutatására így is jól alkalmazhatók.

5.4 Javaslatok az új Program Adatbázis hasznosítására, fejlesztésére

Az Integrált Rendszer fejlesztése során kialakított Munkaerő-piaci Programok Modul jelenlegi formájában is alkalmas a munkaügyi központoknál indítandó új munkaerő-piaci programok korszerű informatikai támogatására. Ez a támogatás logikus módon, a párhuzamosságok elkerülése érdekében az IR más moduljaival (Keretgazdálkodási, Támogatási, Humánszolgáltatási modullal) összehangoltan biztosítható. A modulok közötti kommunikáció és visszacsatolás megoldható a munkaerő-piaci program megvalósítása közben is, és pl. a támogatási modulban is részt vett személyekhez tartozó támogatások tényleges jellemzőit és adatait (pl. kezdési és befejezési időpontot, a képzés vagy támogatott foglalkoztatás eredményét, a képző szerv és a képzési profil, illetve a munkáltató megnevezését, a támogatási költségadatokat) annak befejeződése után a program modulban is kötelezően rögzíteni kell.

Az új szoftver segítségével végre sikerült azt megoldani, hogy minden egyes programba bevont személy olyan azonosító programkódot kapjon, amelynek segítségével a program megvalósításának teljes ideje alatt és lezárását követően is az adott személlyel kapcsolatos minden esemény és annak lényeges adata naprakészen követhető, összerendezhető, vizsgálható, elemezhető. Ezáltal a programban résztvevő személyek esetében a belépés időpontjától a program befejezéséig, vagy az abból való menet közbeni kilépésig minden fajta alkalmazott munkaerő-piaci szolgáltatás, aktív eszköz támogatás, ezeknél minden kezdési és befejezési időpont, a közreműködő szervezetek köre és egyéb fontos információ, továbbá mindenféle pénzügyi kötelezettségvállalással vagy kifizetéssel kapcsolatos pénzügyi adat feldolgozható, és a munkaerő-piaci program egészére is összesíthető.

Az egyéni akciótervek értékelése a benne foglalt programelemek eredményességén alapszik. Emellett a TÁMOP 1.1.2. és más, jól megtervezett, hatásindikátort is tartalmazó munkaerő-piaci programok esetében *szükség van ún. nyomonkövetésre, amikor a már lezárt, értékelt egyéni akciótervet meghatározott idő elteltével (pl. 180 nap) újra kell értékelni, és ezt a kiegészítő információt is az egyéni tervhez kell kapcsolni.* A nyomonkövetés történhet a munkaügyi központ ügyfélregiszteréből vagy az ún. EMMA-rendszerből megszerezhető információk segítségével, illetve ha ezekből nem állapítható meg minden személy munkaerő-piaci státusza, akkor az érintettek esetében egy egyszerű követő kérdőív segítségével.

Az előzőek figyelembe vételével a záró értékelés első fázisában az mutatható ki, hogy a bevontak közül kik fejezték be sikeresen egyéni programjukat, s kik nem. (Pl.: a támogatott képzése eredménnyel járt, szakképzettséget vagy tanúsítványt szerzett, a támogatott foglalkoztatásban a tervezett időtartamban munkagyakorlatot szerzett. A programban tervezett szolgáltatásokat és támogatásokat igénybe véve sikeresen befejezte a programot, stb.) Az értékelés második fázisa az egyéni programok hatásáról ad információt. A vizsgálat során áttekintendő, hogy a résztvevő a program keretében kapott szolgáltatások, támogatások eredményeként és a program sikeres befejezését követően el tudott-e helyezkedni vagy vállalkozásba fogni? A két fázisban lefolytatott vizsgálatok során nyert egyéni programértékelések összegyűjtésével, rendszerezésével mutathatók ki teljességükben az indikátorok, melyek már a program egészének teljesüléséről adnak majd képet.

Az informatikai rendszer a jelenlegi formájában rendkívül gazdag és széles körű adatbázist biztosít a munkaerő-piaci programok tervezéséhez, lebonyolításához, valamint menet közbeni, záró és zárást követő értékeléséhez. Az IR különböző moduljainak összekapcsolása és a programrésztvevő személyekhez kapcsolt programkód segítségével *egy-egy programról rengeteg alapszolgáltatás és elemi adat áll rendelkezésre, amely összességében elégségesnek*

ítélhető. (Egyedül az tehető szónak, hogy a munkaerő-piaci program modul adatbázisában az indikátoroknak nemcsak a tényleges értékeit kell meghatározni, hanem a program elindítása előtt a tervezett eredményeket, indikátorokat is rögzíteni kell, meg kell jeleníteni. Ez a kiegészítés azonban könnyen pótolható.)

Mindezek ellenére az információbőség a szűk körű hozzáférési jogosultságokkal együtt azt eredményezhetik, hogy a munkaerő-piaci programok monitorozása és értékelése mégis kevés figyelmet kap, ami a korábban lebonyolított munkaerő-piaci programokra is jellemző volt. Ahhoz, hogy ez az igényesebb és alaposabb programértékelési tevékenység jobban előtérbe kerüljön, az szükséges, hogy ennek fő mutatószámait és vizsgálati területeit meghatározzuk, a legfontosabb aktív eszközök monitoring rendszeréhez hasonlóan.

Ehhez kapcsolható annak a fejlesztési igénynek a megfogalmazása, hogy ***az Integrált Rendszerből kerüljenek át az Adattárházba azok az alapadatok, amelyek a szükségesnek ítélt adatfeldolgozási, táblázatszerkesztési és elemzési, értékelési lehetőségeket biztosítani tudják.***

Az Integrált Rendszer munkaerő-piaci programok modulja fejlesztési igényeinek megfogalmazásánál tehát elsősorban a szakmai szempontokból és az elemzési, értékelési szükségletekből indulunk ki. Ezeket az igényeket vázlatosan az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

- A munkaerő-piaci programokba bekerülő, abban adott időpontban vagy időszakban résztvevő, a programokból „menet közben” kilépő és a programot sikeresen befejező személyek (programrésztvevők) különböző ismervek szerinti összetétele legyen vizsgálható tetszés szerinti területi szinteken (kirendeltségenként, megyénként, régióként és országosan).
- A munkaerő-piaci programok megvalósításába bekapcsolódó külső, közreműködő szervezetek összetételét is elemezni lehessen az előzőhöz hasonló területi bontás és más jellemzők szerint.
- Legyen lehetőség a munkaerő-piaci programok indikátorai alakulásának fontosabb célcsoportok és területi egységek szerinti, strukturált vizsgálatára.

5.4.1 A programban részt vevő személyek összetétel-vizsgálata

A programba bevonni tervezett személyek összetételét – a program céljára, jellegére és típusára vonatkozó néhány konkrét szűrő feltétel kivételével – nem szokás és nem is célszerű a program indítása előtt, teljes mélységében meghatározni. A kiválasztást követően azonban, a program beindításakor, annak folyamatában és befejezésekor pontosan és egyértelműen vizsgálható, elemezhető a program résztvevőinek összetétele. Néhány fontos ismerv, amelyek szerint vizsgálni célszerű a személyi struktúrát vizsgálni célszerű:

- ◆ Nemek
- ◆ Életkori csoportok
- ◆ Legmagasabb iskolai végzettség
- ◆ Regisztráló iroda, kirendeltség
- ◆ Település (településtípus)
- ◆ A munkaerő-piaci program típusa
- ◆ Különböző hátrányos helyzetű csoportokhoz való tartozás

- ◆ A programba lépés előtti munkanélküliség időtartama
- ◆ A programba lépés előtti munkaerő-piaci státusz
- ◆ Utolsó munkaviszony szerinti állománycsoport
- ◆ Utolsó munkaviszony szerint betöltött munkaköri (FEOR) csoport
- ◆ A munkaerő-piaci program időtartamának hossza
- ◆ A munkaerő-piaci programban megszerezhető, illetve megszerzett szakképesítés
- ◆ A programban támogatott foglalkoztatást biztosító munkáltató típusa
- ◆ Az egyes programelemekből kilépőknél a kilépés oka stb.

A legtöbb csoportképző ismérv kódrendszere és csoportosítási rendszere kialakult, mások (pl. életkori csoportok) tetszés szerint alakíthatók, egyes ismérvek (pl. a különböző hátrányos helyzetű csoportokhoz való tartozás) pedig speciális kódolást igényelnek.

Mivel az egyes munkaügyi központoknál eddig viszonylag nem volt jelentős a munkaerő-piaci programokban részt vettek száma, a megyén belüli mély és kombinált összetétel-vizsgálatoknak kevéssé volt jelentősége. Ha azonban a létszámadatokat – akár többéves időszakra is – országosan, illetve régióként is összesíteni és feldolgozni kívánjuk, ez esetben már eléggé számottevő az érintett létszám, és érdekes eltéréseket mutathat a munkaerő-piaci programokba bevont létszám különböző (egyszerű vagy kombinált) ismérvek szerinti összetétele.

A korszerű platformra épülő informatikai támogatásnak megvan az a nagy előnye, hogy a vizsgált létszám összetételére vonatkozó lekérdezési és táblázatszerkesztési szempontok tetszés szerinti kombinációkban alkalmazhatók. Ez jelentősen megkönnyíti a mélyebb elemzések lehetőségeit központi és regionális szinten egyaránt.

5.4.2 A munkaerő-piaci program megvalósításában résztvevő külső közreműködők összetétel-vizsgálata

A programban részben közreműködő szervezetek szerepe elsősorban az, hogy a munkaügyi központ megbízása alapján (vagy esetleg konzorciumi tagként) részt vegyenek az előkészítő szakaszban és a további programelemek megvalósításában. Így pl. a programba vonandó személyek kiválasztásában (a személyes interjúk lefolytatásában), a program résztvevői számára különféle humánszolgáltatások nyújtásában, a képzési programrészt, valamint a támogatott foglalkoztatás (pl. közhasznú munka, bérköltség-támogatással összekötött foglalkoztatás, munkagyakorlat-szerzés biztosítása) lebonyolításában. A külső szerv bevonásával történő közreműködés ezen kívül kiterjedhet záró rendezvény lebonyolítására, kiadvány készítésére vagy akár a monitoring tevékenység, illetve a részletes záró értékelés (tanulmány) elkészítésére is.

Elvileg a program nagy része vagy akár egésze is kiszervezhető pályázat alapján a munkaügyi központ szerződéses megbízása és szigorú elszámoltató, monitorozó tevékenysége mellett külső megvalósítók számára. Ez a gyakorlat az eddigiekben – néhány példa kivételével – nem volt jellemző a munkaügyi központok gyakorlatában, de a következő években várhatóan egyre nagyobb szerephez fog jutni.

A program tényleges lebonyolításában közreműködő szervezetek lehetnek képző intézmények és képzés bonyolításával foglalkozó gazdasági társaságok, munkaerő-piaci és egyéb szolgáltatást végző, támogatott foglalkoztatást biztosító vagy a program egészét megvalósító

szervezetek (pl. önkormányzatok, nonprofit szervezetek, intézmények, gazdasági társaságok, magánvállalkozók, egyéb munkáltatók).

A közreműködő szervezetek kiválasztása vagy a program indítása előtt vagy a program megvalósítása közben, jellemző módon pályázat útján történik, és velük a munkaügyi központok megállapodást, szerződést kötnek.

A szolgáltatásokat, képzéseket és támogatott foglalkoztatást lebonyolító szervezetek típusát, szervezeti formáját, ágazati besorolását, telephelyét tartalmazó alapadatok döntő többsége jelenleg is rendelkezésre áll az ÁFSZ adatbázisában. Ezekhez a szervezetekhez az azonosító programkód alkalmazása, és a programrésztvevő személyek információi mellett pénzügyi kötelezettségvállalási és kifizetési adatok is hozzákapcsolódnak a munkaerő-piaciszolgáltatások, a képzések és a különböző típusú támogatott foglalkoztatások megvalósításával kapcsolatban.

A munkaerő-piaci programokban közreműködő külső megvalósítók összetétele elsősorban az alábbi jellemzők mentén vizsgálható:

- ◆ A programban vállalt közreműködés jellege (kód)
- ◆ A programban történő közreműködéssel érintettek tényleges létszáma
- ◆ A programban történt együttműködés időtartama (kód)
- ◆ A közreműködéssel kapcsolatban kifizetett támogatás, illetve díj összege (összegkategóriák szerint kódolva)
- ◆ Gazdálkodási forma (kód)
- ◆ Tevékenységi kör (TEÁOR)
- ◆ Létszámnagyság kategória
- ◆ A közreműködés helyszíne (kód)

Korszerű informatikai támogatás esetén a közreműködők összetétele az egyénekhez hasonlóan szintén sokféle (tetszés szerinti) kombinációban kérdezhető le és vizsgálható, elemezhető.

5.4.3 Az indikátorok alakulásának fontosabb célcsoportok és területi egységek szerinti vizsgálata

Egyetlen program esetében is sokféle számszerűsíthető indikátor létezik. Ezek közül az input (költség-ráfordítási) indikátorok a tervezett adatokhoz viszonyítva rendszeres folyamat közbeni vizsgálatot igényelnek, de a nagyobb létszámú, az egyes személyeknél nem egyszerre induló és nem egyszerre befejeződő programok esetében az output és az eredmény indikátorok időarányos teljesítését is figyelni és értékelni kell. Ez utóbbi esetben további értékelési szempontot jelent a program megvalósításában résztvevő külső közreműködők (pl. képző szervek) eredményeinek és teljesítményének az összehasonlító elemzése, az indikátorok és a minőségi értékelések segítségével.

Informatikai támogatás esetén, amely most már biztosított, könnyűvé és az elemzések, értékelések fontos terepévé válik az indikátorok értékeinek képzése és összehasonlítása a különböző kiemelt célcsoportok és a területi dimenzió külön-külön történő vagy egymással kombinált alkalmazása révén. Országos összehasonlításokat végezhetünk pl. a munkaerő-piaci programokban részt vett személyek esetében az output, eredmény és hatás indikátoroknál, valamint az ezekből számított hatékonysági (költségfajlagos) mutatóknál.

Bár a különböző típusú munkaerő-piaci programokhoz tartozó program-résztvevők adatai csak vitatható módon, fenntartások mellett vonhatók egybe, mégis érdekes lehet pl. a

pályakezdő fiataloknak, az 50 év felettieknek vagy az alacsony és magasabb iskolai végzettségűeknek szervezett programok indikátorainak és fajlagos értékeinek az egybevetése.

Ebben a bontásban, vagy önmagában is, az egyes programok tervezett és tényleges indikátorainak és fajlagos költségmutatóinak egyszerű egymás mellé állításával is érdekes eltéréseket hozhat a területi egységek (pl. régiók, megyék, kirendeltségi körzetek) szerinti vizsgálat, amely természetesen a mechanikus számok mögé tekintve mélyebb elemzéseket igényel. Már az is tanulságos lehet, ha figyelembe vesszük, hogy az egyes munkaügyi központok milyen típusú programokat és célcsoportokat preferálnak, s milyen eltérések vannak közöttük hasonló programtípusok esetében is a tervezett és a tényleges eredményeknél.

Ahogy korábban már utaltunk rá, nehezíti az elemzést és az összehasonlító jellegű vizsgálatokat az, hogy eddig viszonylag kevés számú, munkaügyi központok által indított program valósult meg országosan. Az egyes programok jellegüket és célcsoportjaikat tekintve is sokfélék voltak, és a programok több évet átívelő időtartama is megnehezíti az átfogó értékelést. A programok összetettsége, egyedisége és a nem számszerűsíthető, minőségi jellegű hatások aktív eszközkénél nagyobb szerepe szintén korlátozza az összehasonlító értékeléseket.

Mindezek ellenére megállapítható, hogy az indikátorok szisztematikusabb és strukturáltabb módon történő vizsgálata (amelynek eddig megfelelő támogató szoftverek hiányában technikai akadályai, nehézségei is voltak), valamint a központi szervek érdeklődése e programok alaposabb, sokrétűbb értékelése és a jó példák elterjesztése iránt, valószínűleg számottevő mértékben ösztönöznék e meglehetősen nagy fajlagos költségigényű programok célszerűbb kiválasztását és eredményesebb, költséghatékonyabb megvalósítását.

Végső javaslatként azt kívánjuk megfogalmazni, hogy az ÁFSZ-nek jelenleg a legfontosabb aktív eszközre kiterjedő rendszeres (félévenkénti) monitoring vizsgálata és hatékonysági elemzése a jövőben fokozatosan terjedjen ki a munkaerő-piaci programokra is. Ennek szakmai megalapozásához reményeink szerint ez a tanulmány is hasznosan hozzájárulhat.

6.Önkormányzati felmérés a 2005-2010 közötti közfoglalkoztatási folyamatokról²⁰

Ennek az empirikus kutatásnak a célja a közcélú foglalkoztatás 2005 és 2010 közötti hazai rendszerének áttekintése volt, elsősorban az ezt szervező önkormányzatok szemszögéből, a körükben megvalósított felmérés információs bázisán. Az empirikus vizsgálatot megelőzte a témával foglalkozó korábbi – adatfelvételeken, mélyinterjúkon és adminisztratív adatok feldolgozásán alapuló – kutatások eredményeinek áttekintése és összefoglalása. Ezek főbb megállapításait a kutatók az alábbi táblázatban foglalták össze.

²⁰ Ez a fejezet az „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése kutatáshoz önkormányzati felmérés készítése és értékelése” c. tanulmány főbb megállapításait tartalmazza. A tanulmányt az MP Gazdaság és Társadalomkutatási Kkt készítette 2011 júliusában, Durucz Emma, Mészáros Ibolya Mária és Petz Raymund közreműködésével.

A közcélú foglalkoztatás tényezői és azok hatásai a munkanélküliség kezelésében

A közfoglalkoztatás társadalmi elfogadottsága	+++
A szociális biztonság erősítése, a szegénység csökkentése	++
A negatív gazdasági folyamatok következményeinek tompítása	+
Szűrő funkció - a jóhiszeműség és az alkalmasság tesztelése	+
Az önkormányzatok többletforrásokhoz jutnak	+
A fekete foglalkoztatás visszaszorítása	+/-
A közfoglalkoztatottak értelmes feladatokkal való ellátása	+/-
A munkaerő-piaci re-integráció támogatása	+/-
Az önértékelés, az önbizalom javítása	???
A települések közötti együttműködés, integráció	-
A munkaerő mobilitásának támogatása	--
Értékes szakmai tapasztalatok szerzése	--
Kistélepüléseken a helyi elitnek való kiszolgáltatottság növekedése	---

A „+” illetve „-”, jelek száma a hatás intenzitását jelenti; a „+/-” jel több kutató, egymástól eltérő felfogására utal; ??? jelzi a mérvado információ hiányát.

6.1 Az elemzett minta jellemzői

Az MP 2002 Kkt. a közcélú foglalkoztatást szervező önkormányzatok körében felmérést végzett a 2005-2010 közötti közfoglalkoztatási folyamatokról. A projekt célja az „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése” című kutatás információ-igényéhez való hozzájárulás volt, ezért a felmérés kérdőívét a Megrendelő bocsátotta rendelkezésre. A megkérdezés során a kutatók 1500 önkormányzatot kerestek meg. A kitűzött határidőre 449 kitöltött kérdőív érkezett vissza. A válaszadási arány 30% volt, ami a hasonló módszerrel végzett hazai empirikus kutatásokkal összevetve kifejezetten magas arányt jelent. Az elemzett minta és az alapsokaság regionális megoszlásai mind a lélekszám, mind a közfoglalkoztatásban résztvevők száma esetében annyira hasonlóknak tűntek, hogy azok lehetővé tették a felmérésből származó eredmények általánosíthatóságát a teljes alapsokaságra – természetesen a megfelelő statisztikai hibahatárok mellett. A minta és a vizsgált elemzési egységek elemszáma a mintanagysághoz kapcsolódó matematikai-statisztikai kritériumoknak megfelel. A jelen felmérés eredményei a korábbi kutatások megállapításait több ponton is kiegészítik és árnyalják.

6.2 Közfoglalkoztatás – számokban

A közcélú foglalkoztatásban résztvevők száma a 2005-2008 közötti időszakban lényegében stagnált, 2009-ben 89%-os, 2010-ben újabb 36%-os növekedés következett be, ami egyértelműen az „Út a munkához” program bevezetésének következménye. 2010-ben a közfoglalkoztatás érintettjeinek száma a 2005. évinél 186%-kal volt magasabb. A „vonatra”

csaknem mindenki „felszállt”: a közfoglalkoztatást megajánlottaknak mindössze 9%-a nem élt a lehetőséggel. A 2009-2010-es fellendülést alapvetően az állami támogatás bővülése ösztönözte – a 2007. évi folyó áron mért finanszírozás 2010-re az önkormányzati szektorban 76%-kal nőtt, miközben az állami finanszírozásé 356%-kal. Az „Út a munkához” program a tartós munkanélküliség és a közcélú foglalkoztatás által leginkább érintett területeken alapvető, az országai többi részén némi változást hozott, így a program célzottsága az adatok alapján egyértelmű.

A közcélú foglalkoztatás jellemzően hat vagy nyolcórás napi elfoglaltságot jelentett a benne résztvevőknek, a négyórás alkalmazás elenyésző mértékű volt. Ebben a tekintetben a vizsgált időszakban nem következett be változás. A közfoglalkoztatás által alig érintett településeken az átlagos napi munkaidő szignifikánsan nagyobb, mint az ezzel leginkább érintett településeken. Ez utóbbiak a részmunkaidő gyakoribb alkalmazásával próbálták meg a közfoglalkoztatást minél szélesebb körben elérhetővé tenni.

A közfoglalkoztatást jellemzően az önkormányzatok szervezik, az önkormányzati intézményeknek és nonprofit-szervezeteknek inkább csak a nagyvárosokban jut érdemi szerep. Az önkormányzati társulások szerepe az elmúlt időszakban növekedett, az integráció, a lehetőségek közös kihasználása iránt tehát nő az igény.

21. sz. táblázat

A közfoglalkoztatás minősítése*

A közfoglalkoztatás	++	+	semleges	-	--
résztvevőinek munkájával való elégedettség	10	78	...	12	0
hatása a résztvevők emberi kapcsolataira	26	48	22	3	1
hatása a résztvevők munkavállalási képességeire	13	50	31	4	2
segíti-e a résztvevők elhelyezkedését?	3	57	3	37	...
alkalmas eszköz-e a tartós munkanélküliség ellen?	...	5	67	28	...

*A táblázatban szereplő számok a bemutatott kérdésekre adott válaszok százalékos megoszlásait jelentik. Három pont jelzi azt, ha az adott válaszopció nem szerepelt a kérdőívben.

6.3 Elégedettség a közfoglalkoztatással, ill. az abban résztvevőkkel kapcsolatban

A közfoglalkoztatással és a közfoglalkoztatottak munkájával, teljesítményével általában elégedettek az önkormányzatok.

A közfoglalkoztatásban vannak még tartalékok, hiszen a válaszadó önkormányzatok csak mintegy 37%-a nyilatkozott úgy, hogy a 2010-ben általa foglalkoztatott közmunkásoknak nem tudott volna több feladatot biztosítani.

Az önkormányzatok elsöprő többsége érzi saját felelősségét a munkanélküliség, illetve következményeinek a kezelésében. Mindössze négy önkormányzat nyilatkozott úgy, hogy a munkanélküliség kezelésének kizárólag állami feladatnak kellene lennie, azaz nekik ezzel tulajdonképpen nem is kéne foglalkozniuk. A leggyakrabban említett önkormányzati feladatok a közfoglalkoztatás, a munkahely-teremtés illetve a helyi gazdasági élet élénkítése, segítése. Emellett viszonylag sokan tudósítottak képzések szervezéséről és támogatásáról, mint önkormányzati feladatról. A munkaerőpiacra való visszatérés segítségét, a tartós munkanélküliek támogatását, a munkalehetőségekkel kapcsolatos tájékoztatást, a segélyezést, a szociális ellátást valamint a munkaügyi kirendeltségekkel való kapcsolattartást már jóval

kevesebben említették. Sajátos különbségek regisztrálhatók a munkanélküliség kezelésében vállalt feladatok tekintetében a közfoglalkoztatás által alig, illetve erősen érintett települések között. Az előbbiek feladatszerkezetében jelentősebb a tájékoztatás, a tanácsadás, a tartós munkanélküliek és a munkaerőpiacra való visszatérés támogatása. Az utóbbiak esetében viszont a képzések szervezése és támogatása, a helyi vállalkozókkal való kapcsolattartás és a közfoglalkoztatáshoz szükséges önrész előteremtése hangsúlyosabb.

Az önkormányzatok szerint a munkanélküliség elleni „háború” leghatékonyabb fegyvere a munkaerő-keresleti oldal ösztönzése és támogatása (munkahelyteremtő beruházások, már meglévő munkahelyek megőrzésének támogatása, a bérek, bérterhek egy részének átvállalása), a kínálati oldal minőségének javítása (képzés, ingázás támogatása) ehhez képest csak másodlagos. A közfoglalkoztatás valahol e kettő között helyezkedik el - a tartós munkanélküliség ellen csak csatákat képes nyerni, a háborút magát nem.

A kutatás igazolta és adatokkal alátámasztotta a kiindulásként megfogalmazott alapvető hipotéziseket. Ezek a következők:

- A közfoglalkoztatás múltbéli rendszere csak csekély mértékben volt alkalmas arra, hogy a tartós munkanélkülieket visszavegyesse az elsődleges munkaerőpiacra.
- Ugyanakkor a közfoglalkoztatás helyi szinten és rövidtávon pozitívan hatott a lokális munkaerőpiacra (többfoglalkoztatást generált), és csökkentette a szegénységet valamint az ebből adódó társadalmi feszültségeket.
- A közfoglalkoztatás eszközrendszerét tehát nem elvetni indokolt, hanem továbbfejleszteni. A nem hatékonyak bizonyult eszközök szerepét célszerű csökkenteni, a hatékonyakét pedig növelni.

Mint mindent, a közfoglalkoztatást is lehet jól vagy rosszul csinálni. A hazai gyakorlatban mindkettőre bőséggel akadnak példák. Emellett a regionális különbségek is jelentősek, amelyeket a tanulmány ugyancsak szemléletesen illusztrál.

6.4 Javaslatok

A tanulmány szerzői – a megismert önkormányzati vélemények, a korábbi kutatások megállapításai illetve saját szakmai tapasztalataik alapján – a következő javaslatokat fogalmazták meg a közfoglalkoztatás hatékonyságának javítására:

- A fekete foglalkoztatás szerepének, vonzerejének csökkentése a legális foglalkoztatás – s ezen belül a közfoglalkoztatás – presztízsének emelkedését eredményezhetné.
- A közfoglalkoztatás növelésére a döntéshozóknak nem érdemes, nem célszerű és társadalmi szempontból nem hatékony egyfajta öncélként tekinteni. Ennek az eszközrendszernek megvannak az anyagi (az állami költségvetésre terhet ró), a személyi (az eredményesen bevonhatók köre nem egyenlő a tartós munkanélküliek csapatával) és az időbeni korlátai (inkább átmeneti, mintsem tartós eszközt jelent).
- A közfoglalkoztatásnak elsősorban a tartós munkanélküliek elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetését kellene segíteni, nem pedig látens célok elérését (a labilis pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatok forráshoz juttatása, kedvezőbb foglalkoztatási statisztika elérése, stb.).
- A jövőben célszerű lenne a teljes munkaidőben történő közfoglalkoztatás minél szélesebb körben való alkalmazását szorgalmazni. Bizonyos esetek kivételével a részmunkaidős elfoglaltság sem a munkavégzést, sem pedig a megszerezhető jövedelmet illetően nem fejt ki érdemi motiváló hatást.

A magyarországi foglalkoztatási és benne a közfoglalkoztatási térkép nagyon összetett, erre a jelen kutatás számos példával szolgált. A helyi lakosság és az önkormányzatok hozzáállása is sokszínű. Emiatt a közcélú foglalkoztatás területén a célzott programok szükségességét nem lehet elégszer hangsúlyozni. Minél inkább a helyi körülményekhez, lehetőségekhez igazodik egy adott program, annál nagyobb az esély a sikerre.

Célszerű lenne a különféle intézmények (önkormányzatok, családsegítők, munkaügyi kirendeltségek, nonprofit szervezetek, stb.) együttműködését ösztönözni a munkanélküliség hatékony kezelése érdekében. A terápia mindig a diagnózis felállításával kezdődik, a közreműködő szervezetek közötti széleskörű információáramlás nélkül a tartós munkanélküliek hatékony munkaerő-piaci re-integrációja is nehezen képzelhető el.

Felhasznált irodalom

- Ádám Sándor, 2010:* A TÁMOP 1.2.1 konstrukció – „Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények: a START Plusz és START extra programok” értékelése, Kézirat, Budapest
- Állami Foglalkoztatási Szolgálat, 2007.:* Beszámoló a HEFOP 3,5,3 „Lépj egyet előre” programról, Budapest, május
- Állami Számvevőszék, 2007:* Jelentés a munkaképesség megőrzésére fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről, Budapest, szeptember
- Berde Éva, 2010:* Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest
- Bonfig Ágnes, 2010:* Résztanulmány az OFA munkaerő-piaci programjairól és a 2009. évi, OFA által bonyolított válságkezelési programról, Kézirat, július
- Bull Magyarország Kft-Zalaszám Kft, 2009:* ÁFSZ-Integrált Információs Rendszer Projekt – Munkaerő-piaci Programok modul, Felhasználói dokumentáció. Kézirat, Budapest, március
- Domonkos Gyula, 2004.:* Az ifjúság munkaerő-piaci helyzetének vizsgálata Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Munkaügyi Központ Karcagi Kirendeltségének illetékességi területén, különös tekintettel a pályakezdekők elhelyezkedését támogató eszközök tükrében, Szakdolgozat, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék, Budapest
- European Commission, 2002:* Employment in Europe
- European Communities, 2004:* Társadalombiztosítás és társadalmi integráció. Tények és adatok az alkalmazásról és a hatásról. Európai Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Ügyek Főigazgatósága
- Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, 2004.* Beszámoló az MPA 2003. évi rehabilitációs alaprésze központi és decentralizált keretének felhasználásáról. MAT előterjesztés
- Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, 2005.* Beszámoló az MPA 2004. évi rehabilitációs alaprésze központi és decentralizált keretének felhasználásáról. MAT előterjesztés
- Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, 2006.* Beszámoló az MPA 2005. évi rehabilitációs alaprésze központi és decentralizált keretének felhasználásáról. MAT előterjesztés
- Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium MPA Alapkezelési Főigazgatóság, 2004.:* Beszámoló a Munkaerőpiaci Alap 2003. évi költségvetésének teljesítéséről, május
- Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium MPA Alapkezelési Főigazgatóság, 2005.:* Beszámoló a Munkaerőpiaci Alap 2004. évi költségvetésének teljesítéséről, május
- Foglalkoztatási Hivatal, 2005/a.:* A 2004-ben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése a monitoring vizsgálat eredménymutatói alapján, Budapest, december
- Foglalkoztatási Hivatal, 2005/b.:* Foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2004-ben, Az ÁFSZ fontosabb adatai, Budapest
- Foglalkoztatási Hivatal, 2006/a.:* A 2005-ben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése a monitoring vizsgálat eredménymutatói alapján, Budapest, január
- Foglalkoztatási Hivatal, 2006/b.:* Foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2005-ben, Az ÁFSZ fontosabb adatai, Budapest
- Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2007:* A foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2006-ban, Az ÁFSZ fontosabb adatai, Budapest

- Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2008/a:* A foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2007-ben, Az ÁFSZ fontosabb adatai, Budapest
- Foglalkoztatási Hivatal, 2008/b.:* A 2007-ben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése a monitoring vizsgálat eredménymutatói alapján, Budapest, január
- Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2009/a:* A foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2008-ban, Az ÁFSZ fontosabb adatai, Budapest
- Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2009/b:* A 2008. évben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése, Budapest
- Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2009/c:* Eljárási rend a rehabilitációs járadékban részesülő személyekkel való együttműködéshez, augusztus 31.
- Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2009/d:* Eljárásrend a Társadalmi Megújulás Operatív Program 1.1 Komplex munkaerő-piaci programok a munkanélküli és inaktív emberek foglalkoztatásáért c. intézkedés TÁMOP 1.1.1. „Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése” c. konstrukciójában megvalósuló programhoz, augusztus 31
- Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2010/a:* A foglalkoztatáspolitikai eszközök működése 2009-ben, Az ÁFSZ fontosabb adatai, Budapest
- Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2010/b:* A 2009. évben befejezett munkaerő-piaci programok hatékonyságának értékelése, Gyorsjelentés, Budapest
- Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, 2010/c:* Tájékoztató az „Út a munkához” program főbb folyamatairól 2009-ben, Budapest, 2010. február
- Frey Mária – Simkó János, 1993:* Az aktív munkaerő-piaci programok értékelésének módszerei. Nemzetközi tapasztalatok – hazai adaptációs tervek, Statisztikai Szemle, 5. és 6. szám
- Frey Mária – Simkó János, 1993:* Hazai modellkísérlet az aktív munkaerő-piaci programok értékelésére, Munkaügyi Szemle, 9. szám
- Frey Mária, 2006:* Aktív munkaerő-piaci eszközök eredménymérésének módszerei és nemzetközi tapasztalatai, Budapest, Kézirat, január
- Frey Mária, 2009:* A munkapiac jogszabályi és intézmény környezete. In: Munkaerő-piaci tükrök, 2009. (szerk.: Fazekas Károly, Lovász Anna, Telegdy Álmos), MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest
- Frey Mária, 2010:* A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett, továbbá az ezeken kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004-2009. közötti időszakban, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest
- Gere Ilona, Szellő János, 2005:* A foglalkozási rehabilitáció helyzete Magyarországon. Kutatási zárótanulmány, OFA, Budapest
- Gere Ilona, 2007:* A megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci integrációját segítő aktív eszközök elemzése (2001-2006). In: A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásainak elemzése. SZMI, Kézirat
- Gere Ilona, 2009:* Paradigmaváltás a megváltozott munkaképességű személyek ellátásában – a rehabilitációs járadék intézménye, Kapocs, október
- Kertesi Gábor, 2005.:* A romák foglalkoztatási esélyeinek növelése, In: Köllő János (kutatásvezető): A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest

Kézdi Gábor, 2002.: Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP, 2. sz.

Lechnerné Vadász Judit: Foglalkozási rehabilitációs kisokos. ÁFSZ, 2007 www.afsz.hu

Központi Statisztikai Hivatal, 2007: Munkaerő-piaci helyzetkép, 2006. Budapest

OECD, 2009: Employment Outlook, 2009. Paris

Megyei beszámolók az MpA rehabilitációs alaprész vizsgált időszakra vonatkozó felhasználásáról

Mód Péter, 2010: A rendszeres szociális segélyben részesülők közfoglalkoztatása, In: A szociális támogatások változása 2001-2008 között (Szerk.: Mester Dániel), Szociálistudományi és Munkaügyi Intézet, Budapest, 64-96. old.

Pulay Gyula, 2010: A hazai felnőttképzési rendszer hatékonysága európai kitekintésben, Munkaügyi Szemle, II. szám, 72-80. old.

Projekt adatlap a Társadalmi Megújulás Operatív Program „Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése” című kiemelt projektjéről (TÁMOP-1.1.1/08/1), 2008. augusztus 1.

Simkó János – Péter András – Udvarnoki Miklós, 1996: A munkaerő-piaci eszközök és programok célszerűségének vizsgálata, Országos Munkaerő piaci Bizottság megbízása alapján végzett kutatás záró tanulmánya, december

Simkó János, 2006: Konceptió a munkaügyi központok által működtetett munkaerő-piaci programok értékelési és monitoring rendszerének továbbfejlesztésére. Kutatási tanulmány. Készült a HEFOP 1.2. intézkedés keretében, a Foglalkoztatási Hivatal megbízásából, Kézirat, február

Simkó János, 2006: Részletes szakmai-módszertani ajánlás a munkaügyi központok által működtetett munkaerő-piaci programok értékelési és monitoring rendszerére. Kutatási záró tanulmány. Készült a HEFOP 1.2. intézkedés keretében a Foglalkoztatási Hivatal megbízásából, Kézirat, október

Simkó János, 2007: A PHARE által támogatott roma foglalkoztatási projektek átfogó és összehasonlító értékelése, Ex post értékelési résztanulmány a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, illetve az Europe Ltd. megbízási szerződése alapján. Kézirat

Simkó János, 2007: A munkaügyi központok által 2000-2006. között megvalósított komplex munkaerő-piaci programok átfogó és összehasonlító értékelése, valamint az ezzel összefüggő teljes körű adatbázis és program-adattár kialakítása, Kézirat, készült az MTA Közgazdaságtudományi Intézete megbízásából, Budapest

Simkó János, 2008: A foglalkoztatás aktuális problémáira megoldást javasoló módszerek az Észak-magyarországi régióban. Kutatási záró tanulmány a „Közösen a jövő munkahelyeiért” Alapítvány támogatásával. Budapest, május

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, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest

Simkó János, 2010a: Javaslat a munkaerő-piaci programokra vonatkozó, az Állami Foglalkoztatási Szolgálaton belüli adatbázis módosítására, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest

Szociális és Munkaügyi Minisztérium Alapkezelési Főosztály, 2007.: Beszámoló a Munkaerőpiaci Alap 2006. évi költségvetésének teljesítéséről, Budapest, május

Szociális és Munkaügyi Minisztérium Alapkezelési Főosztály, 2008.: Beszámoló a Munkaerőpiaci Alap 2007. évi költségvetésének teljesítéséről, Budapest, május

Szociális és Munkügyi Minisztérium Alapkezelési Főosztály, 2009.: Beszámoló a Munkaerőpiaci Alap 2008. évi költségvetésének teljesítéséről, Budapest, május

Szociális és Munkügyi Minisztérium Alapkezelési Főosztály, 2010/a.: Beszámoló a Munkaerőpiaci Alap 2009. évi költségvetésének teljesítéséről, Budapest, május

Szociálpolitikai és Munkügyi Intézet, 2007.: A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei hatásainak elemzése, 2001-2006., (társszerzők: Boda Dorottya, Dögei Ilona, Gere Ilona, Mód Péter, Simon Péter), Budapest, november

Szociálpolitikai és Munkügyi Intézet, 2010: A szociális támogatások változása 2001-2008 között (Szerk.: Mester Dániel), Budapest

SZMM, 2009.: Előterjesztés a Kormány részére a szakképzettséggel rendelkező, pályakezdő álláskeresők munkatapasztalat-szerzésének, és a létszámleépítések megelőzése érdekében a részmunkaidős foglalkoztatás támogatásáról, Budapest, február

Tóth Gábor, 2010: „Lépj egyet előre”; A HEFOP 3.5.3 és a TÁMOP 2.1.1 alintézkedésének értékelése, Kézirat, Budapest, július

2003/C 175/01 Council resolution of 15 July 2003 on promoting the employment and social integration of people with disabilities. [A Tanács 2003/C 175/01 határozata a fogyatékos emberek foglalkoztatásának és társadalmi beilleszkedésének elősegítéséről]

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/oct/resolution150703en.pdf

TÁMOP-1.1.1-08/1-2008-0001 kiemelt projekt projekt előrehaladási jelentései