

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**

Készült az FSZH megbízásából,
”Az aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése”
részeként a TÁMOP 1.3.1. kiemelt program keretében

Készítette:

dr. Simkó János

Miskolc, 2010. július



A projekt az Európai Unió támogatásával,
az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg



Tartalomjegyzék

	Oldal
Vezetői összefoglaló	
Bevezető	3
I. A munkaügyi központok kezdeményezése alapján indított munkaerő-piaci programok	5
1. A komplex programok megjelenése a munkaügyi központok eszköztárában és jogi szabályozásának lényege.....	5
2. A munkaügyi központok által a vizsgált időszakban saját kezdeményezésre indított munkaerő-piaci programok fontosabb jellemzői.....	8
3. A programok eredményeinek értékelése.....	23
4.	A
programok tervezési, működtetési és monitorozási problémái.....	29
II. Az OFA által bonyolított munkaerő-piaci programok	37
1. Szabályozási és finanszírozási háttér, tervezési, működési és beszámoltatási rendszer.....	37
2. Az OFA által 2004-2009. között indított pályázati programok adatainak feldolgozása és jellemzése.....	48
3. A programok fontosabb eredményei és problémái.....	59
III. A 2009. évi válságkezelési programok megvalósításának elemzése	63
1. A pályázati rendszer és az elbírálási mechanizmus alkalmazása az OFÁ-nál és az ÁFSZ- nél.....	63
2. A beadott és a nyertes pályázatok volumenének és összetételének vizsgálata.....	79
3. A válságkezelési programok célszerűségének és hatásainak megítélése	93
IV. Összefoglaló következtetések és javaslatok	97
Hasznosított forrásmunkák jegyzéke.....	115

MELLÉKLETEK (külön kötet)

Bevezető

A komplex munkaerő-piaci programok szerepe sajátos és növekvő fontosságú a foglalkoztatási helyzet kedvező irányú befolyásolása, és különösen a hátrányos helyzetű munkavállalói rétegek, célcsoportok munkába helyezési esélyeinek javítása szempontjából. Szinte meglepő az, hogy az 1991-ben létrejött megyei, fővárosi munkaügyi központok és kistérségi hatókörű kirendeltségeik a kezdettől fogva biztosított forrásdecentralizáció és az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer, majd a fejlődésnek indult munkaerőpiaci szolgáltatások széles arzenáljának önálló alkalmazása mellett – jogszabályi felhatalmazás hiányában – csak 2000. évtől kezdtek el, és azt követően sem igazán jelentős mértékben komplex programokat tervezni és működtetni. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat és a területi hálózati részüket képező megyei, fővárosi munkaügyi központok 2007-től regionális átszervezésre kerültek, de az átszervezés a szakmai feladati strukturát és azon belül a munkaerő-piaci programok alkalmazásának súlyát, szerepét kevésbé érintette. A komplex programok működtetése új típusú, korszerű projektszemlélet érvényesítést kívánja meg, amely hazánkban különösen a 2004. évi Európai Unió csatlakozásunk óta a nagyvolumenű ESZA-típusú programoknál (pl. HEFOP 1.1., TÁMOP 1.1.2. stb) a munkaügyi szervezetnél is egyre inkább előtérbe került.

Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA), amelyet 1992-ben alapítványi formában - elsősorban a tömeges létszámleépítések válságkezelési feladatainak kezelése céljából - az akkori Munkaügyi Minisztérium hozott létre, állami segítséggel és évenkénti finanszírozással rövid időn belül széles körben kibővítette tevékenységét. Az 1997-ben közalapítvánnyá átalakult szervezet kiemelt feladata lett egyebek között a munkanélküliség mérséklésében és a foglalkoztatás elősegítésében való sokrétű, aktív közreműködés. Az OFA a leghátrányosabb helyzetű munkavállalói csoportok számára komplex (főleg munkaerő-piaci szolgáltatásokból, képzési elemekből és támogatott foglalkoztatásból álló) kísérleti programokat dolgozott ki, és pályázati rendszer keretében támogatásközvetítőként igen nagy számú projekt megtervezését, létrejöttét és megvalósítását segítette. Jelentős szerepe volt a munkaerőpiac nem állami szerveződéseinek és azok foglalkoztatási kezdeményezéseinek ösztönzésében, a civil szervezetek megerősítésében, humán kapacitásaik fejlesztésében és aktivizálásában, különösen a leghátrányosabb helyzetűek foglalkoztatási esélyeinek javítása terén. Az OFA a Munkaerő-piaci Alap (MPA) központi részének változékony tartalmat kifejező évenkénti felhasználásánál és a munkaügyi kutatások jelentős arányának finanszírozásánál is – a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testületének (MAT) szoros felügyelete és beszámoltató tevékenysége mellett – a legfontosabb központi közreműködő, programokat bonyolító nonprofit szervezetté vált.

A közelmúltban kialakult és gyorsan terjedő világgazdasági válság súlyos negatív hatásai 2008. második félévében hazánkat is elérték. Az értékesítés és a termelés drasztikus visszaesése, a piaci és a pénzügyi válság megjelenése következtében Magyarországon is sok cég került csődhelyzetbe és felszámolásra, és még több gazdálkodó jelentős mértékben kényszerült csökkenteni alkalmazottjai számát. A gazdasági előrejelzések, elemzések 2009-ben a válság további elmélyülését, még súlyosabbá válását prognosztizálták, ugyanakkor 2010-2011-től már a tendencia megfordulását, az elért mélyponthoz képest a növekedés lassú beindulását valószínűsítették. A rövid idő alatt kialakult, nagy hatású pénzügyi és gazdasági válságot tehát néhány év alatt – különösen nemzetközi szinten – kezelhetőnek és átmeneti jellegűnek tekintették. Ehhez igazodva határozták el 2008. végén a hazai kormányzati szervek is, hogy 2009. évben a válság miatt - remélhetően csak átmeneti jelleggel - nehéz helyzetbe került gazdálkodó szerveknél az egyéb intézkedések mellett pályázati rendszer keretében minél több munkahely megőrzését elősegítő támogatási programokat kell működtetni. E sürgősen beindítandó és rövid átfutási idejű pályázatok lebonyolításába – pénzügyi forrásokat is erre a célra átcsoportosítva – a tripartit szerveződésű MAT és a munkaügyi kormányzati szervek mind az OFÁ-t (annak kuratóriumát, munkaszervezetét és szakértői hálózatát), mind az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szervezeteit (a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalt, valamint a regionális munkaügyi központokat) egymással párhuzamosan, szinte egyidejűleg bevonták.

E kutatásnak az a célja, hogy a TÁMOP 1.3.1 kiemelt program keretében – az FSZH megbízása alapján – átfogóan értékelje 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 dolgozza fel 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.

A bevezetőben leírtak alapján a három altéma szakmai szempontból – az eltérő működési és finanszírozási mechanizmusok ellenére – jól kapcsolódik egymáshoz. A munkaerő-piaci programok kutatása és összehasonlítása, különösen egy hat éves időszakot egyszerre átfogva mind az ÁFSZ-nél, mind az OFÁ-nál az eddigiekben még kevés figyelmet kapott, és mindeddig a 2009. évi válságkezelési intézkedésekről is csak néhány hivatalos testületi jelentés, beszámoló készült. A kutatási feladat megfelelőnek ítélt mélységű és konkrétságú elvégzéséhez a vizsgált programokról, pályázatokról és azok esetenkénti jelentéseiről rövid idő megvalósítási idő alatt rendkívül nagy mennyiségű alapinformációt kellett összegyűjteni és feldolgozni.

Ezzel kapcsolatban szeretném kifejezni a köszönetemet az OFÁ-nál elsősorban Székely Gabriellának és Bonfig Ágnesnek, az FSZH-nál Lőrincz Leónak, Réthy Pálnak és Juhász Imrének, akik ebben az anyaggyűjtő és az alapinformációkat részben feldolgozó munkában a kutatás számára igen jelentős segítséget nyújtottak.

Bízom abban, hogy az elkészült kutatási tanulmány – annak tartalmát szakértői körökben megvitatva és továbbfejlesztve – jól hasznosítható, fontos információkat és javaslatokat ad majd a döntéshozóknak és a munkaerőpiaci programok lebonyolítóinak a munkaerő-piaci programok jövőbeni, még hatékonyabb működtetéséhez.

I.

A munkaügyi központok kezdeményezése alapján indított munkaerő-piaci programok

1. A komplex programok megjelenése a munkaügyi központok eszköztárában és a jogi szabályozás lényege

Magyarországon a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. tv. (Foglalkoztatási törvény) megalkotását és a megyei (fővárosi) munkaügyi központok létrehozását követően rövid időn belül előtérbe került az aktív munkaerő-piaci politika érvényesítésének célkitűzése. E politika az összes olyan intézkedést és eszközt tartalmazza, amelyek az állást kereső személyek munkavégző képességét, szakképzettségét, kompetenciáit, motiváltságát, kommunikációs és egyéb készségeit fejlesztve javítják az egyének munkavállalási és elhelyezkedési esélyeit, és kedvezően befolyásolják a foglalkoztatás színvonalát.

Az aktív munkaerő-piaci politika eredményessége nagymértékben függ a gazdaságpolitika új munkahelyeket létrehozó és munkaerő-keresletet növelő hatásaitól, támogatási és ösztönzési rendszerétől, a pénzügyi szabályozóktól, az oktatáspolitika, a területfejlesztési és a szociálpolitika jellemzőitől, sőt a külgazdasági viszonyok alakulásától is, amelyek hatással vannak a foglalkoztatáspolitikára és szoros összefüggésben állnak vele.

A gyakorlatban is eléggé elterjedt, leszűkített értelmezés szerint az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerén elsősorban a Foglalkoztatási törvényben és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendeletekben szabályozott munkaerő-piaci szolgáltatásokat, valamint a foglalkoztatást elősegítő támogatásokat (az ún. aktív eszközöket) értjük.

A munkaerő-piaci szolgáltatások körébe tartoznak a 30/2000. (IX.15.) GM rendeletben részletesen szabályozott információnyújtási, egyéni és csoportos (tréningjellegű) tanácsadási, személyiségfejlesztési humánszolgáltatások, valamint az egyik legfontosabb aktív eszköznek is tekinthető munkaközvetítés. A foglalkoztatást elősegítő támogatások közé egyebek között a különféle képzések támogatása, a foglalkoztatás bővítését ösztönző bértámogatás, a közhasznú foglalkoztatás, a vállalkozóvá válás támogatása, valamint a munkahelyteremtés és a munkahelymegőrzés támogatása sorolható. Ezeknek a támogatási formáknak az időben is változó, bővülő körét és alkalmazási szabályait a Foglalkoztatási

törvény és több végrehajtási jogszabály, mindenekelőtt a többször módosított 6/1996. (VII.16) MüM rendelet tartalmazza.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök működtetésének finanszírozását biztosító Munkaerő-piaci Alap Foglalkoztatási Alaprésze döntő részét egy erre kialakított allokációs modell szerint minden évben az Állami Foglalkoztatási Szolgálat területi szerveihez, a megyei (2007. évtől a regionális) munkaügyi központokhoz decentralizálják. A munkaügyi központok pedig a munkaügyi tanácsok aktív eszközönkénti felhasználási arányokat és elveit meghatározó évenkénti döntését (2007-től csak véleményezését) követően nagy szabadságfokkal gazdálkodhatnak az MPA decentralizált Foglalkoztatási Alaprészeivel. A munkaügyi központok éves pénzügyi forrásaik nagy részét továbbosztják az álláskereső ügyfelekkel és a munkáltatókkal közvetlen kapcsolatban álló munkaügyi kirendeltségeikhez.

A külföldi és a hazai tapasztalatok alapján az ezredfordulóhoz közeledve egyre inkább egyértelművé vált, hogy a *munkanélküliek hátrányosabb helyzetű rétegei, csoportjai*, érintett személyei esetében a hagyományos, egyedi jellegű aktív eszközök önmagukban nem vezetnek a várt eredményre. A munkaerő-piaci képzések egy részének kivételével nem segítik elő megfelelően munkavállalási és alkalmazkodási készségeik fejlődését, s nem javítják meg számottevően elhelyezkedésük és munkaerő-piaci reintegrációjuk esélyeit sem. A Foglalkoztatási törvényben és a kapcsolódó jogszabályokban szereplő támogatási eszközök szabályai sok esetben merevnek és rugalmatlannak, és nem kis arányban hatósági jellegűnek bizonyultak. Emiatt innovatív jellegű problémakezelési módokat szinte alig tettek lehetővé.

E felismerést követően, csupán 2000-ben került sor a Foglalkoztatási törvény és a 6/1996. (VII.16.) MüM rendelet olyan módosítására, amely már nemzetközi összehasonlításban is korszerű és jól szabályozott formában beépítette a munkaügyi központok eszköztárába a komplex, munkaerő-piaci programok tervezését, valamint lebonyolításuk és az MPA decentralizált keretéből való finanszírozásuk lehetőségét.

A Foglalkoztatási törvényt módosító 1999. évi CXXII. törvény kiegészítő szabályozása lényeges elemeit tekintve az alábbiak szerint rendelkezett a munkaerő-piaci programok támogatásáról:¹

„A Munkaerő-piaci Alap *előre meghatározott, összetett célok érdekében* biztosíthatja olyan programok megvalósításának pénzügyi fedezetét, amelyek térségi foglalkoztatási célok megvalósítására, munkaerő-piaci folyamatok befolyásolására, valamint a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő rétegek foglalkoztatásának elősegítésére irányulnak...E programok keretében a munkaerő-piaci szolgáltatások és foglalkoztatást elősegítő támogatások egyidejűleg és egymásra épülve is nyújthatók. Ha a program által elérni kívánt cél megvalósítása érdekében indokolt, a foglalkoztatást elősegítő támogatásokra vonatkozó szabályoktól... a támogatást nyújtó szerv eltekinthet.”

¹ Megtalálható a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló (egységes szerkezetbe foglalt) 1991. évi IV. törvényben

A 6/1996. (VII. 16.) MüM rendeletet módosító 4/2000. (IV. 12.) SZCSM rendelet - a törvényi felhatalmazás alapján - részletesen szabályozta a munkaerő-piaci programok tervezésének, tartalmának, működtetésének és finanszírozásának rendjét. A rendeleti szabályozásból a vizsgált téma szempontjából legfontosabbnak ítélt részeket emeljük ki:

- „A program indítása előtt programtervet kell készíteni, amelyben meg kell határozni
 - a) azoknak a személyeknek a körét, akik munkaerő-piaci helyzetének javítására a program irányul (a továbbiakban: célcsoport),
 - b) azokat a térségeket, amelyekben a program megvalósítására sor kerül,
 - c) a program tartalmát alkotó munkaerő-piaci szolgáltatásokat és foglalkoztatást elősegítő támogatásokat (programelemek), valamint azokat a szakmai elveket, amelyek szerint ezek a programban összekapcsolódnak,
 - d) a programban, valamint az egyes programelemekben való részvétel feltételeit, az ahhoz szükséges dokumentumok körét és tartalmát,
 - e) a program megvalósításában közreműködő személyek és szervezetek körét,
 - f) a program megvalósításának időtartamát,
 - g) a programtól, valamint az egyes programelemektől várt eredményt, valamint annak mérésének, értékelésének módját,
 - h) a programtervben meghatározott célok megvalósulása értékelésének gyakoriságát,
 - i) a program teljes költségvetését, amely tartalmazza a programot alkotó munkaerő-piaci szolgáltatások, támogatások és a program működtetésének (a programirányítás, a programmal kapcsolatos kommunikáció és a monitoring) költségeit.”
- ”A program időtartama a három évet nem haladhatja meg.”
- A program elemét képező támogatások az Ft- ben meghatározott feltételektől eltérően, megfelelő, ésszerű kombinációban egyidejűleg is a program egész időtartama alatt nyújthatók, és a kedvezményezett célcsoport személyeire vonatkozó korlátozásokat sem szükséges figyelembe alkalmazni. (Pl. a bér- és járuléktámogatás, valamint a munkába járási utazási költségtérítés egy-egy programrésztvevő személynél egyidejűleg akár 2-3 évig, legfeljebb 100 %-os támogatási arány mellett is biztosítható, ami rendkívül előnyös és vonzó feltételeket teremthet mind a személyek, mind az őket a program keretében alkalmazó munkáltatók számára.)
- ”Pályázati eljárás alapján a munkaügyi központ támogatást nyújthat jogi személynek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságnak, valamint egyéni vállalkozónak munkaerő-piaci program kidolgozásához, illetőleg annak kidolgozásához és/vagy részben vagy egészben történő megvalósításához.”

A munkaerő-piaci programok támogatásának lehetőségeiről és annak minden fontos eleméről, összefüggéséről rendelkező korszerű jogi szabályozás igazi áttörésnek számított az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök viszonylag szűk mozgásteret engedő szabályozásával szemben. Ez a szabályozás lényegét tekintve 2000-től azóta sem változott. A 2007-ben életbe lépett módosítás szabályozta a programműködtetési költségek projekt-költségvetés terhére való elszámolhatóságát, lehetőséget teremtett a munkaerő-piaci programon belül munkahelyteremtő beruházási költségek finanszírozására, és a foglalkoztatás-bővítő bértámogatások általános szigorításaival ellentétben továbbra is lehetővé tette a bér- és

járuléktámogatásnak a program időtartama alatti alkalmazását 100 %-os arányú támogatási intenzitás mellett, csupán a fogalmat nevezte át „bérköltség támogatásra.”

A munkaerő-piaci szolgáltatások és a különféle aktív eszközök egymással való kombinálhatósága, a program időtartamának maximum 3 évben történő meghatározása, egyes támogatási formák időtartamának megnövelése és juttatási feltételeinek megkönnyítése rugalmas – és a leghátrányosabb helyzetű célcsoportok kompetenciáinak fejlesztésére, támogatott foglalkoztatására is kellőképpen ösztönző – kereteket teremtett a munkaerő-piaci programok megtervezéséhez és megvalósításához.

2. A munkaügyi központok által a vizsgált időszakban saját kezdeményezésre indított munkaerő-piaci programok fontosabb jellemzői

a.) A munkaerő-piaci programok jelentősége a munkaügyi központok tevékenységén belül

Az első évben, 2000-ben ösztönzési céllal, pályázati rendszer alapján, részben decentralizált, részben addicionális központi MPA - forrásból a munkaügyi központok 27 munkaerő-piaci programot terveztek meg és indítottak el elsősorban a hátrányos helyzetű munkanélküliek csoportjai részére. Az első programtervek elkészítését szakmai felkészítő értekezletek és néhány munkaügyi központ munkatársaival kidolgoztatott, országosan közreadott módszertani segédletek, típusmodell programtervek részletes leírásai is segítettek. Érdemes kiemelni a munkaügyi központok által készített programtervek néhány fontosabb tapasztalatát:

- A **programterv** tartalmának egységes és részletes meghatározása szakmai szempontból komoly előrelépést jelentett, minőségileg újat hozott a munkaügyi központok egyébként nagyon sokrétű szakmai tevékenységébe. A megyei munkaerő-piaci programok egész sora tartalmazott korábbról dédelgetett, de a szigorú, kötött szabályok és a munkáltatói érdekeltségi korlátok miatt csak a rugalmasabb szabályozás mellett megvalósítható innovatív elemeket, ötleteket.
- A programterv fontos része volt a részletekbe menően kidolgozott **tevékenységi terv**, amely a gondos időtervezésre ösztönzött, valamint a program megvalósításában közreműködő személyek és szervezetek körének megtervezésére, amely a mélyebb szakmai tartalmú partnerségi kapcsolatok erősítését és szélesítését segítette.
- A **részletes költségterv** szintén az új típusú programok lényeges fejezetének számított, amelynek tartalma azonban a kezdeti időszakban részben a munkaügyi központok rutinalansága, részben a kellő mélységű módszertani útmutatók hiánya miatt még sok értelmezési problémát vetett fel, és a programmegvalósító által (a PHARE, illetve az ESZA által finanszírozott programok sokkal szigorúbban kötött költségvetésétől eltérően) menet közben lazán és egyszerűen módosítható volt.

- A **monitoring tervfejezettel** kapcsolatban a jogi szabályozás tág kereteket szabott meg akkor, amikor azt írta elő, hogy a tervnek tartalmaznia kell „a programtól, az egyes programelemektől várt eredményt, valamint annak mérésének, értékelésének módját.” További szabályként határozta meg, hogy „a program időtartama alatt a programtervben előírt időközönként vizsgálni kell a programtervben meghatározott célok megvalósulásának lehetőségét, és indokolt esetben a szükséges módosításokat el kell végezni”. Ez már a program menet közbeni folyamatos, illetve rendszeres követésének és értékelésének, valamint a visszacsatolás és a szükség szerinti, megfelelő időben végrehajtandó korrekciók végrehajtásának követelményére is utal. Mindemellett a jogi szabályozás keretjellege és ezzel együtt az elvárható eredményekre vonatkozó részletesebb és konkrétabb módszertani útmutatások, központi szintű előírások kidolgozatlanlansága tág lehetőséget adott a programok tervezőinek és megvalósítóinak arra, hogy igen eltérő erőfeszítéseket igénylő, illetve általában könnyedén teljesíthető számszerű indikátorokat, eredmény-célkitűzéseket építsen be a programtervbe.

b.) A saját kezdeményezésre indított munkaerő-piaci programok viszonylag alacsony számának fontosabb okai

A kezdést követő néhány évben az előzetesen várhatóhoz képest lecsökkent a munkaügyi központok által indított munkaerő-piaci programok száma: 2001-ben 20 db, 2002-ben 8 db, 2003-ban 28 db. komplex programot indítottak. A saját kezdeményezésű munkaerő-piaci programok száma 2004-2009. között szintén nem mondható jelentősnek. Annak ellenére sem, hogy 2004-ben az MPA Foglalkoztatási Alaprész decentralizált összegéből 1,5 milliárd Ft-ot azért tartottak vissza, hogy azt pályázati rendszer keretében – addicionális forrásként - a megyei programok ösztönzésére használják fel. Ezáltal sikerült azt elérni, hogy 2004-ben 35 db (munkaügyi központonként átlagosan nem egészen két db.) program indulhatott el. Ugyanakkor 2005-ben már csak 20 db, 2006-ban 15 db, 2007-ben 8 db, 2008-ban 10 db, 2009-ben pedig mindössze 4 db. volt az ilyen típusú, beindított programok száma.

A munkaügyi központok által elindított munkaerő-piaci programok alacsony számának fontosabb okait az alábbiakban látjuk:

- A komplex munkaerő-piaci programok az egyszerűbb aktív eszközökhöz képest rendkívül munka- és adminisztráció igényesek. A programba bevontak viszonylag alacsony létszáma, tehát összességében nem számottevő foglalkoztatási és munkanélküliséget csökkentő hatása ellenére nagymértékben lekötik a munkaügyi központok és a kirendeltségek egyébként is túlterhelt vezetőinek és munkatársainak munkavégző kapacitását. A munkaügyi központok döntő többsége ezért az eddigi években megelégedett évente 1-2 új, és általában kis létszámot érintő, a korábbiakhoz képest innovatív jellegűnek ítélt munkaerő-piaci program előkészítésével és beindításával. Emellett az előző évekről áthúzódó, maximálisan 3

éves időtartamú programokat is menedzselniük, bonyolítaniuk és értékelniük kellett. Az általában 2-3 éves időtartam bizonyos ciklikusságot is belevitt az újabb programok évenkénti beindításába. (Mindemellett meg kell jegyeznünk, hogy a munkaügyi központok szakemberei a kevés számú program ellenére is felismerték azt, hogy ezek a munkaerő-piaci programok szakmai szempontból sokkal érdekesebbek és élvezetesebbek, és sokkal nagyobb mozgásteret adnak a kreativitásnak, mint a hagyományos és szimpla aktív eszközök. Ezért bár tovább terhelte őket ennek az új „eszköznek” az időigényessége, az egyre bonyolultabbá és kaotikusabbá váló feladatrendszerük ellenére kis volumenben továbbra is szívesen foglalkoztak ezekkel a komplex programokkal.)

- A munkaügyi központok jó néhány évig egy fontos „tanulási” fázisban voltak. Tanulták és modellezték az összetett programok részletekbe menő megtervezését, és el tudták mélyíteni, meg tudták erősíteni a gyakorlatban is folyamatosan szükségessé váló igazi partnerséget. Közvetlenebbül gyakorolhatták az érintett ügyfelek hosszabb ideig együtt maradó csoportjaival való élő kapcsolattartást, az egyéni életutak folyamatosabb követését, a program-megvalósítási folyamat rendszeresebb értékelését, a szolgáltatási jelleg erősítését, a felmerülő problémák és akadályok elhárítását, és egy bonyolult, sokrétű folyamat többé-kevésbé sikeres menedzselését. Mindezek nagymértékben elősegítették, hogy a gyakorlatban technikailag is elsajátították a korszerű és komplex projektszemléletű gondolkodásmódot, és legalább kicsiben modellezni tudták a 2004-től belépő nagy EU-s programok (előbb a HEFOP 1.1., majd 2007-től a TÁMOP 1.1.2. és TÁMOP 1.1.1.) megtervezésére és lebonyolítására való felkészülést.
- A jórészt ESZA - finanszírozású HEFOP 1.1. intézkedés 2004-ben beindult nagy létszámot érintő és összetett programja mégis egy újabb nagy kihívást és tanulási feladatot jelentett a munkaügyi központok vezetői és munkatársai számára. (A tervtől való eltérések megnehezítése, a tevékenységek és a pénzügyi igénylések minden korábbinál bürokratikusabbnak tűnő dokumentálása, a szakmai és pénzügyi jelentések gyakoriságának besűritése, az eredmény- és hatásindikátorok szigorú teljesítésének elvárása stb.) Egyértelműen megfigyelhető az, hogy a HEFOP 1.1., majd a TÁMOP 1.2.1. programok (amelyek szakmai szempontból nem mutatnak túl a megyei kezdeményezésű programokon, sőt tömeges jellegű méreteik miatt általában szakmai innovációs tartalmuk is kisebb annál) igen jelentős figyelmet és komoly emberi kapacitásokat lekötő jellegük miatt különösen 2005-től kezdődően ismét háttérbe szorították a saját kezdeményezésű helyi munkaerő-piaci programok igényes megtervezését, beindítását és monitorozását.
- Minden jel arra mutat, hogy a megyei munkaügyi központok régiós átszervezése még inkább visszafogta a szervezeteket az újabb munkaerő-piaci programok előkészítése és beindítása területén. Ez szintén a feladatrendszer még bonyolultabbá, differenciáltabbá válására, a folyamatoknak a területi méretek miatt nehezebbé vált

átláthatóságára, de mindenekelőtt a vezetők és az apparátusi munkatársak tovább fokozódó túlterhelésére vezethető vissza.

- A munkaügyi központok – pl. az OFÁ -val ellentétben – nagyon szűk körben és kevés helyen éltek a megyei vagy regionális szintű munkaerő-piaci programok megtervezésének és lebonyolításának jogszabályban egyébként megengedett lehetőségével. Kétségtelen azonban, hogy a támogatásközvetítés, forráskihelyezés részletesebb végrehajtási szabályai és szakmai, pénzügyi, számonkérési lebonyolításának módszertani útmutatói 2000 óta sem készültek még el. Emellett a legtöbb megyében a munkaügyi központok az általuk még nem eléggé erősnek és nem minden szempontból felkészültnek ítélt foglalkoztatási célú civil szervezetekhez való forráskihelyezést kockázatosnak tartották.
- A munkaerő-piaci programok nagyon előnyös és vonzó alkalmazási feltételei ellenére a munkaügyi központok nagyobbik része mindennél fontosabbnak ítéli a közvetlen központi elvárásoknak való megfelelést, a jelentős volumenű decentralizált forrásokkal való minél körültekintőbb gazdálkodást, a munkaközvetítés és az egyszerűbb aktív eszközök sikeres, minél hatékonyabb működtetését, és az álláskeresők számának, valamint a munkanélküliségi rátának lehető legnagyobb mértékű csökkentését. Humán erőforrásaik nagy részét ezeknek a céloknak az elérésére, illetve az ügyfélszolgáltatásaik minőségi színvonalának javítására igyekeznek koncentrálni. A komplex munkaerő-piaci programok, bár szakmai szempontból nagyon szép feladatot és kihívást jelentenek, mégis különösen a leghátrányosabb helyzetű célcsoportok esetében – a viszonylag magas fajlagos költségráfordítások és a nagy munkai igényesség ellenére – a fenntartható foglalkoztatás és az elsődleges munkaerő-piacon való elhelyezhetőség terén csupán szerény eredményeket ígérnek a munkaügyi központok számára.
- A saját kezdeményezésű komplex programok viszonylag alacsony számához és ezen a területen az aktivitás csökkenéséhez az is hozzájárul, hogy kifejezett igénytámasztás, elvárás a kezdeti éveket követően már nem fogalmazódott meg ezzel kapcsolatban a munkaügyi központok irányában a központi szervek részéről. A jogszabályi előírásoknak megfelelően az indítás előtt az FSZH írásban röviden véleményezte ugyan az új munkaerő-piaci programok programtervét, és a minisztérium a pénzügyi figyelemmel kísérés szándékával főkönyvi számot is kiadott a programhoz. A programok megvalósításával kapcsolatos információk, tapasztalatok, eredmények és beszámolók összegyűjtése, azok írásos formájú vagy konferencia keretében történő országos kiértékelése, a jó gyakorlatok terjesztése, tehát általában a központi szakmai értékelő és disszeminációs tevékenység szinte a kezdetektől fogva évről-évre elmaradt.

c.) A 2004-2009. között indított munkaerő-piaci programok területi jellemzőinek, típusainak, célcsoportjainak, létszámadatainak és költség-ráfordításainak a bemutatása

A kutatási feladat e konkrét, tényszerű számbavételt és feldolgozást igénylő részének megalapozásához az FSZH segítségével és közreműködésével minden regionális munkaügyi központtól egy egységes, egyszerű adatlapon bekértük valamennyi érintett program fontosabb szakmai és pénzügyi adatait. (Az egységesített „Adatlap” sémáját az I/1. sz. mellékletben mutatjuk be.) Bár a programonként kitöltött és visszaküldött adatlapoknak egy kisebb része sajnálatosan hiányosan és pontatlanul lett elkészítve, az adatlapokon szereplő, esetenként korrigált legfontosabb információkat egy Excel-alapú program-adatbázisba vittük fel. Így elkészült a 2004-2009. évi programok adatlistája, amely 92 munkaerő-piaci program adatait és az egyes programok rövid kutatói kommentálását, értékelését is tartalmazza. Az adatok listáját évenkénti, megyénkénti (régiókénti) és programtípusonkénti sorrendben is rendeztük, elektronikus formában rendelkezésre bocsátjuk, és az évenkénti sorrendben készített változatot kinyomtatva is mellékeljük. (I/2.a., I/2.b. és I/2.c. sz. melléklet).

A program adatbázisban szereplő információk közül a számszerű adatok feldolgozásával évenkénti, megyénkénti (régiókénti) és programtípusonkénti csoportosításban elemzésre alkalmas összesítéseket készítettünk, és arányszámokat állítottunk elő a programok darabszámára, átlagos időtartamára, tervezett és ténylegesen bevont létszámára, a tervezett és tényleges összköltségére, a legfontosabb költségelemekre, valamint a legfontosabb eredményekre (indikátorokra), illetve fajlagos mutatószámokra vonatkozóan. Ezeket az I/3.a., I/3.b. és I/3.c. mellékletben mutatjuk be. (Itt jegyezzük meg, hogy a hiányosan vagy pontatlanul kitöltött adatlapok esetében, ahol lehetett, a teljesebb mértékű feldolgozhatóság és értékelhetőség érdekében az adatlapon szereplő egyéb információk alapján és az FSZH-nál rendelkezésre álló programterv, valamint a kutatáshoz ugyancsak bekért rövid programzáró értékelések segítségével jól megbecsülhető, közelítő adatokat vettünk figyelembe, amelyek az összefüggések, a tendenciák és az elemzési következtetések szempontjából reális közelítéseket jelentenek.)

Az adatok feldolgozásával kombinált csoportosításokat az évek, a megyék (régiók) és a programtípusok összefüggését vizsgálva, a beindított programok darabszáma alapján a munkaerő-piaci programok összetételének alakulására vonatkozóan végeztünk el, amelynek számszerű adatait az I/4.a., I/4.b. és I/4.c. sz. mellékletek tartalmazzák. Érdekes területi eltéréseket mutat, ha a 2004-2009. között indított munkaerő-piaci programokra együttesen felhasznált összeg nagyságrendjét a MAT által a munkaügyi központoknak ugyanerre az időszakra megállapított MPA decentralizált Foglalkoztatási alaprészhez viszonyítjuk:

Régió	Dec.FA-keret 2004-2009 össz. MFt	A programok tervezett összkölts. MFt	A programok tényleges összkölts. MFt	Programok ktg-aránya tervezett %	Programok ktg- aránya tényleges %
Dél-Alföld	32 064	2 225	1 895	6,9	5,9
Dél-Dunántúl	26 810	4 070	3 865	15,2	14,4
Észak-Alföld	46 684	2 296	1 953	4,9	4,2
Észak- M.o.	44 487	706	689	1,6	1,5

Közép- D.túl	19 955	349	294	1,7	1,5
Közép- M.o.	19 628	313	307	1,6	1,6
Ny- Dunántúl	15 050	463	433	3,1	2,9
Összesen	204 678	10 422	9 436	5,1	4,6

Figyelemre méltó az, hogy a Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerén belül kiemelkedő jelentőséget tulajdonított a munkaerő-piaci programok alkalmazásának, és a Dél-alföldi régió arányszámai is átlag feletti. Ugyanakkor a Közép-magyarországi és Közép-dunántúli, valamint a sajátosan nehéz helyzetben levő Észak-magyarországi régióban 2 % alatt van, tehát egészen minimális ez az arányszám.

Ugyanezek az arányutatók az évek szerint vizsgálva az alábbiakat mutatják:

Évek	Dec.FA-keret éves nagysága MFt	A programok tervezett összkölts. MFt	A programok tényleges összkölts. MFt	Programok ktg-aránya tervezett %	Programok ktg-aránya tényleges %
2 004	38 000	2 838	2 396	7,5	6,3
2 005	38 146	1 260	1 144	3,3	3,0
2 006	34 300	1 048	954	3,1	2,8
2 007	35 500	1 727	1 593	4,9	4,5
2 008	38 500	1 717	1 542	4,5	4,0
2 009	20 232	1 832	1 807	9,1	8,9
Összesen	204 678	10 422	9 436	5,1	4,6

A programköltségek 2009. évi magas arányát befolyásolja, hogy a MAT erre az évre a 20,2 milliárd Ft-on felül 10 milliárd Ft decentralizált keretet a központilag kezelt válságkezelési feladatok fedezetére csoportosított át. Emellett a DDRMK „Pécs 2010. Európa Kulturális Fővárosa – Új munkahelyek a sikerért” programjával egy kiugróan magas költségigényű, kb. 1 milliárd Ft-os költségvetésű megaprogramot indított el, amely az országos arányszámot is alapvetően befolyásolja. (Mivel a program még nem fejeződött be, közelítő jelleggel a még hiányzó tényadatoknál a tervezett 1.019 millió Ft-ot vettük az arányszámításnál figyelembe.)

A 2004-2009. között indított munkaerő-piaci programok darabszámát tekintve a Dél-alföldi, a Dél-dunántúli és az Észak-alföldi régiók megyei voltak a legaktívabbak:

Régió/év	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Összes
DA	9	7	3	2	3		24
DD	11		2	3		2	18
ÉA	5	5	5		3		18

<i>ÉM</i>	4	2	4	1		1	12
<i>KD</i>	2	3	1		1		7
<i>KM</i>	4						4
<i>NyD</i>		3		2	3	1	9
Ország	35	20	15	8	10	4	92

A megyei munkaügyi központok közül összességében Baranya (14 db), Békés (14 db) és Szabolcs-Szatmár-Bereg (13 db) szervezte a legtöbb programot.

A munkaerő-piaci programok típusaira rátérve megállapítható, hogy az összetett, ugyanakkor egyedi jellegű programok tipizálása, csoportosítása meglehetősen nehéz, és csak bizonyos feltételezések mentén oldható meg.

Az egyik legáltalánosabb és legkézenfekvőbb csoportosítási lehetőség a program tervezett célcsoportjainak az alapulvétele. Több esetben azonban így is fontos ismérvek szerint vegyes vagy egymást átfedő a célcsoport.

A munkanélküliség differenciálódása elsősorban két változó, az életkor és az iskolai végzettség mentén figyelhető meg. Ebből a szempontból a munkaerőpiacon kimutatható hátrányban vannak

- a pályakezdő fiatalok,
- a 45 év feletti munkanélküliek,
- a legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezők,
- a szakképzetlen személyek vagy az elavult szakképzettséggel rendelkezők.

Emellett nagyon fontos és különösen jellemző még az érintett személyek speciális helyzete, valamely tipikus munkaerő-piaci hátránya. Ide sorolhatók például:

- a roma etnikumhoz tartozó munkanélküliek,
- a megváltozott munkaképességűek,
- a gyermekgondozás után a munkaerőpiacra visszatérni kívánó nők,
- a leghátrányosabb helyzetű kistérségek településein élők és
- a legalább egy vagy akár már több év óta tartóan állás nélküli személyek.

A tapasztalatok szerint egyáltalán nem ritka a munkaerő-piaci hátrányok halmozódása. Pl. az alacsony iskolai végzettség, a szakképzetlenség, a roma etnikumhoz való tartozás és a tartós munkanélküliség együttesen is jelen lehet a programba bevonásra kerülő személyek egy részénél.

A hátrányos helyzetű munkanélküliek foglalkoztathatóságának és alkalmazkodóképességének jól érzékelhető (de egyáltalán nem könnyen megvalósítható) javítása jelenti sokszor azt az egyik alapfeltételt, amely az érintett személyek későbbi munkaerő-piaci

reintegrációjához, az elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetéséhez szinte nélkülözhetetlen. A munkaerő-piaci programok éppen ehhez biztosíthatnak hatékony és mással alig pótolható segítséget pl. az egyénre és kiscsoportokra szabott speciális módszerek, tanácsadások, személyiségfejlesztő tréningek, kommunikációs és álláskeresési készségfejlesztő technikák, felzárkóztató és szakmát adó képzések, támogatott foglalkoztatási formák hosszabb ideig tartó és egymással kombinált alkalmazásával. A programok egy részénél elkerülhetetlenné vált személyes és családi segítők, gondozók, ún. „mentorok” kiképzése és foglalkoztatása is. Ez utóbbira – adott célcsoportokra orientáltan – több helyen külön mentori programokat is szerveztek.

A munkaügyi központok által indított munkaerő-piaci programok között az elmúlt években fontos programtípusokká váltak azok, amelyek tehetséges, diplomás pályakezdő fiatalok térségfejlesztési, pályázatkészítési, projektirányítási, nonprofit vagy más egyéb menedzserré való speciális kiképzését, és kezdetben támogatott, később bizonyos arányú, támogatás nélküli foglalkoztatását jelentették. Ezekkel a programokkal az érintett megyei munkaügyi központok kettős célt is igyekeztek elérni. Egyrészt biztosították a diplomás pályakezdő fiatalok foglalkoztatását és az általában hátrányos helyzetű megyében, régióban való megtartását; másrészt kreatív tevékenységük által katalizáló, dinamizáló folyamatot indítottak el a térségben, pályázati többletforrásokat szereztek meg, amelyek közvetett módon új munkahelyek létrehozását segítették elő.

Ehhez hasonló az a programtípus is, amely roma származású diplomás vagy érettségizett fiatalokat készített fel szintén katalizáló, multiplikátor jellegű foglalkoztatás-szervezői, közösségfejlesztési és mentori vagy ún. menedzseri feladatokra a halmozottan hátrányos helyzetű romanépeesség társadalmi felzárkóztatásának és munkaerő-piaci integrációjának elősegítése céljából.

A munkaerő-piaci programok között az elmúlt években megjelentek azok is, amelyeket tömeges létszámleépítés miatt kialakult térségi foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére, vagy a káros hatások részbeni megelőzésére, illetve enyhítésére alkalmaztak a létszámleépítéssel érintett személyeknél.

Egyes esetekben olyan programokat indítottak, amelyek egy-egy munkáltató letelepítésének (pl. call center létrehozásának) ösztönzése céljából pályakezdő érettségizett vagy diplomás fiatalok első időszakos csoportos foglalkoztatásához nyújtottak bértámogatást.

A munkaügyi központok szervezetén belül a munkaerő-piaci szolgáltatások területén érzékelt szűk keresztmetszeteket, hiányos humán erőforrásokat érzékelve néhány munkaügyi központ munkaerő-piaci programok keretében fejlesztette a Foglalkoztatási Információs Pontok (FIP) hálózatát, vagy vont be nagyobb volumenben a térségből az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatások gyakoriságának és színvonalának növelése céljából külső (vásárolt) szolgáltató kapacitásokat. Bizonyos esetekben már-már határesetnek számít, hogy egy-egy ilyen, egyébként ötletes és indokolt akció tekinthető-e egyáltalán komplex munkaerő-piaci programnak.

A fentiekből jól látható a programok megfelelő csoportosításának dilemmája. Mindezek figyelembe vétele mellett – bizonyos leegyszerűsítéseket is alkalmazva – a munkaerő-piaci programok munkaügyi központok által definiált célcsoportjainak és egyéb jellemzőinek vizsgálata alapján az alábbi programtípusokat alakítottuk ki.

- Alacsony iskolai végzettségűek munkanélküliek felzárkóztató, képzési és támogatott foglalkoztatási programjai.
- Reintegrációt segítő komplex programok munkaerő-piaci szolgáltatások, képzések és támogatott foglalkoztatás alkalmazásával hátrányos helyzetű, általában tartósan munkanélküliek számára.
- Roma munkanélküliek felkészítését, motiváltságát, készségfejlesztését, képzését és foglalkoztatását elősegítő programok.
- Hajléktan személyek számára szervezett munkaerő-piaci programok.
- Érettségizett fiatalok célirányos képzési és foglalkoztatási programjai.
- Diplomás álláskereső fiatalok helyben maradását és különböző multiplikatív szerepkörre való felkészítését biztosító, általában tranzit jellegű programok.
- Női álláskereső számára szervezett, köztük kiemelten a GYES-ről visszatérőknek indított munkaerő-piaci programok.
- 45 év feletti munkanélküliek munkaerőpiacra való visszatérését segítő programok.
- Megváltozott munkaképességű személyek integrált foglalkoztatását elősegítő komplex programok.
- Mentorok képzése és foglalkoztatása egy nagyobb számú másodlagos célcsoport, főként a hátrányos helyzetű munkanélküliek munkaerő-piaci aktivizálásának elsegítése céljából.
- Roma menedzseri (foglalkoztatás-szervező, közösségfejlesztő stb.) programok diplomás vagy középfokú végzettségű roma munkanélküliek e célra történő kiképzésével és foglalkoztatásával, szintén a másodlagos, nagyobb létszámú célcsoporttal való közvetlenebb kapcsolattartás és munkaerő-piaci aktivizálásuk fokozása céljából.
- Csoportos munkahely-létesítést, bővítést támogató, ösztönző programok célirányos képzések és bértámogatás alkalmazásával.
- Válságkezelő programok tömeges létszámleépítések feszültségeinek enyhítésére.
- Munkaügyi szolgáltató hálózat fejlesztését és a szolgáltató kapacitások kibővítését szolgáló programok.
- Egyéb (egyik kategóriába sem sorolható) programok.

A 92 munkaerő-piaci program fontosabb adatait ebben a mélységű csoportosításban dolgoztuk fel, és tettük többé-kevésbé összehasonlíthatóvá.

A programok típusonkénti feldolgozásban összeállított adatait az I/3.c. számú melléklet részletesen bemutatja, amelyek közül az alábbi táblázatban szemléltetésként csupán néhányat emelünk ki:

Programtípus	Progr. száma (db)	Hónapok átlagos száma (hónap)	Bevontak tényleges közvetlen létszáma (fő)	A programok tényleges költség ráford. (Mft)	a megoszlása az összesen belül %-ban		
					A programok számának	A bevont létszámának	A programok költség-ráfordításának
1.Alacsony isk. végzetts. programjai	17	12	1 274	631	18,5	14,4	6,7
2.Reintegr.programok hátrányos helyzetűeknek	13	19	1 479	952	14,1	16,7	10,1
3.Roma programok	10	21	779	573	10,9	8,8	6,1
4.Hajléktalanoknak programok	2	12	382	66	2,2	4,3	0,7
5.Éretts. mn. fiataloknak programok	3	30	146	356	3,3	1,7	3,8
6.Diplomás munkanélk. fiataloknak programok	15	25	1 425	2 899	16,3	16,1	30,7
7.Női mn.programok	2	25	32	53	2,2	0,4	0,6
8. 45 éven felülieknek szervezett programok	5	20	581	323	5,4	6,6	3,4
9.Megvált. munkakép. programjai	1	18	15	11	1,1	0,2	0,1
10.Mentori programok	5	25	280	1 140	5,4	3,2	12,1
11.Roma menedzseri programok	4	25	200	471	4,3	2,3	5,0
12.Csoportos mhelybővítést tám.programok	2	23	209	181	2,2	2,4	1,9
13.Válságkezelő programok	6	25	1 595	804	6,5	18,0	8,5
14.Munkaügyi szolg. hálózat fejlesztése	4	13	73	199	4,3	0,8	2,1
15.Egyéb programok	3	23	372	777	3,3	4,2	8,2
Összesen:	92	20	8 842	9 436	100,0	100,0	100,0

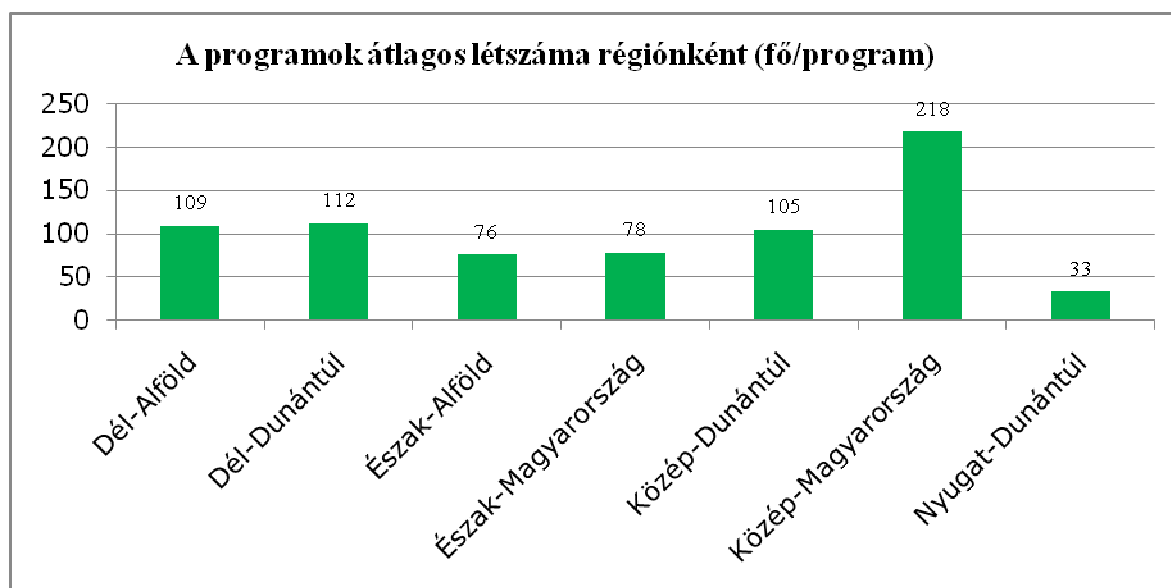
A táblázat jól tükrözi a munkaügyi központok által alkalmazott programok típusainak sokféleségét. A különösen hátrányos helyzetű célcsoportokat érintő 1-4. típushoz tartozó programok teszik ki az összes program 46 %-át, a bevont létszám 44 %-át, miközben a

költség-ráfordításokból ezek a programok csak 24 %-os arányban részesültek. Figyelmet érdemel, hogy a másik koncentrált pólust a munkaügyi központoknál a multiplikatív hatást is kifejtő diplomás munkanélküli fiatalok számára szervezett, valamint a mentori és a roma menedzseri programok (6. és 10-11. sz. típusok) képviselik. Ezek a programok együttes számából 26 %-ot, a bevont közvetlen 22 %-ot, a költségráfordításokból viszont 48 %-ot tesznek ki. Ehhez kapcsolódóan még érdemes megjegyezni, hogy a diplomás, a mentori és a roma menedzseri programokat szinte kizárólagosan a négy hátrányosabb helyzetű régióban (ÉA, DD, DA, ÉM) szervezték. Másrészt a mentori és roma menedzseri programok révén mintegy 36 ezer fős létszámmal kerültek kapcsolatba a különösen hátrányos helyzetű másodlagos célcsoportnál, bár az ezzel kapcsolatos konkrét eredmények és hatások bemutatására az érintett munkaügyi központok programleírásaikban nem tértek ki.

A hátrányosabb helyzetű régiók munkaügyi központjainál a képzettebb és iskolázottabb személyek nagyobb arányú programba bevonását egyik prioritásként kezelő stratégia nagyon is megérthető és méltányolható. A tehetséges diplomás fiatalok tömeges elvándorlásának mérséklése és humán kapacitásaik katalizáló szerepet is betöltő helyi hasznosítása ezekben a térségben fontos és jó célkitűzés, amelyet az eredmények is igazolnak. (Pl. a korábban térségfejlesztési menedzseri programokba bekerült diplomás fiatalok nagyobb része saját megyéjében maradt, és közülük ma már eléggé sokan fontos munkakörökben, a fejlesztési ügynökségeknél, a kistérségi társulások munkaszervezeteinél, a nagyobb önkormányzatoknál és a nonprofit szférában dolgoznak.)

Egy-egy programba közvetlenül bevontak átlagos létszáma programtípusonként 15 és 266 fő között szóródik. A legkisebb átlagléttszámú programok a megváltozott munka-képességűek (15 fő) és a nők (16 fő) részére szervezettek voltak, míg a válságkezelő programok átlagosan 266 főt, a hajléktalanok programjai átlagban 191 főt érintettek. Az összes munkaerő-piaci program átlagléttszáma a programtervek alapján 87 fő, ténylegesen pedig 96 fő volt.

A programok átlagléttszámának vizsgálata régióként is érdekes képet mutat:



Elsősorban a Nyugat-dunántúli régió munkaügyi központjaira (főként Vas és Zala megyére) volt jellemző az a tudatos törekvés, hogy a már korábban is évek óta tanulmányozott ausztriai példa kis létszámú, ún. „szociálökonomiai” jellegű reintegrációs, illetve tranzit típusú program-modelljeit kövessék.

Célszerű megvizsgálni azt is, hogy a programok összes költségráfordításán belül hogyan alakult a három fő támogatási elemre fordított költségek aránya. Egyértelmű, hogy a legrugalmasabb és egyben a legnagyobb arányban alkalmazott támogatási forma a legtöbbször egy évnél is hosszabb időre alkalmazott bérköltség támogatás, amelyre a munkaügyi központok a 2004-2009. években indított programoknál együttesen 6.686 millió Ft-ot használtak, illetve használnak fel. Ez a programok teljes költségvetésének 71 %-a. A következő legnagyobb arányú ráfordítást a képzések támogatása jelenti, amely 1.119 millió Ft, részaránya pedig 12 %. A ráfordítások szempontjából a harmadik számottevő támogatási elem a közhasznú foglalkoztatás támogatása, amelyre 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.

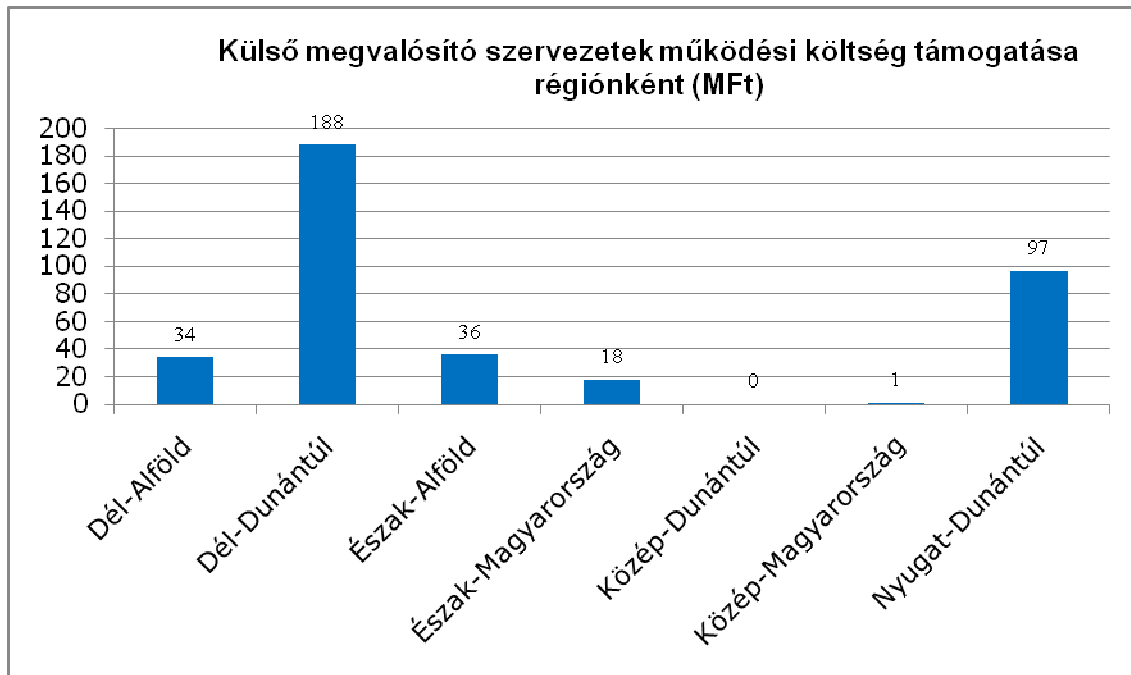
Érdekes megfigyelni azt, hogy képzési támogatási költséget kisebb-nagyobb arányban valamennyi programtípusnál felhasználtak.

A közhasznú foglalkoztatás támogatását a 15 programtípus közül csak 6-nál (zömében a az alacsony iskolai végzettségűek programjainál, a hátrányos helyzetűek reintegrációs, valamint a romák és a 45 év feletti programjainál) alkalmazták. A régiók közül a Nyugat-dunántúli és az Észak-alföldi régióban egyáltalán nem használták a közhasznú foglalkoztatási támogatást. A közhasznú támogatási elemet a 2004-2006. között indított programoknál csökkenő mértékben alkalmazták, 2007-től pedig szinte teljesen meg is szűnt ez a támogatási forma.

A regionális munkaügyi központok a 2007-től lehetővé tett, munkaerő-piaci programba építhető munkahelyteremtő beruházási támogatást eddig még gyakorlatilag nem tervezték azóta indított programjaiknál.

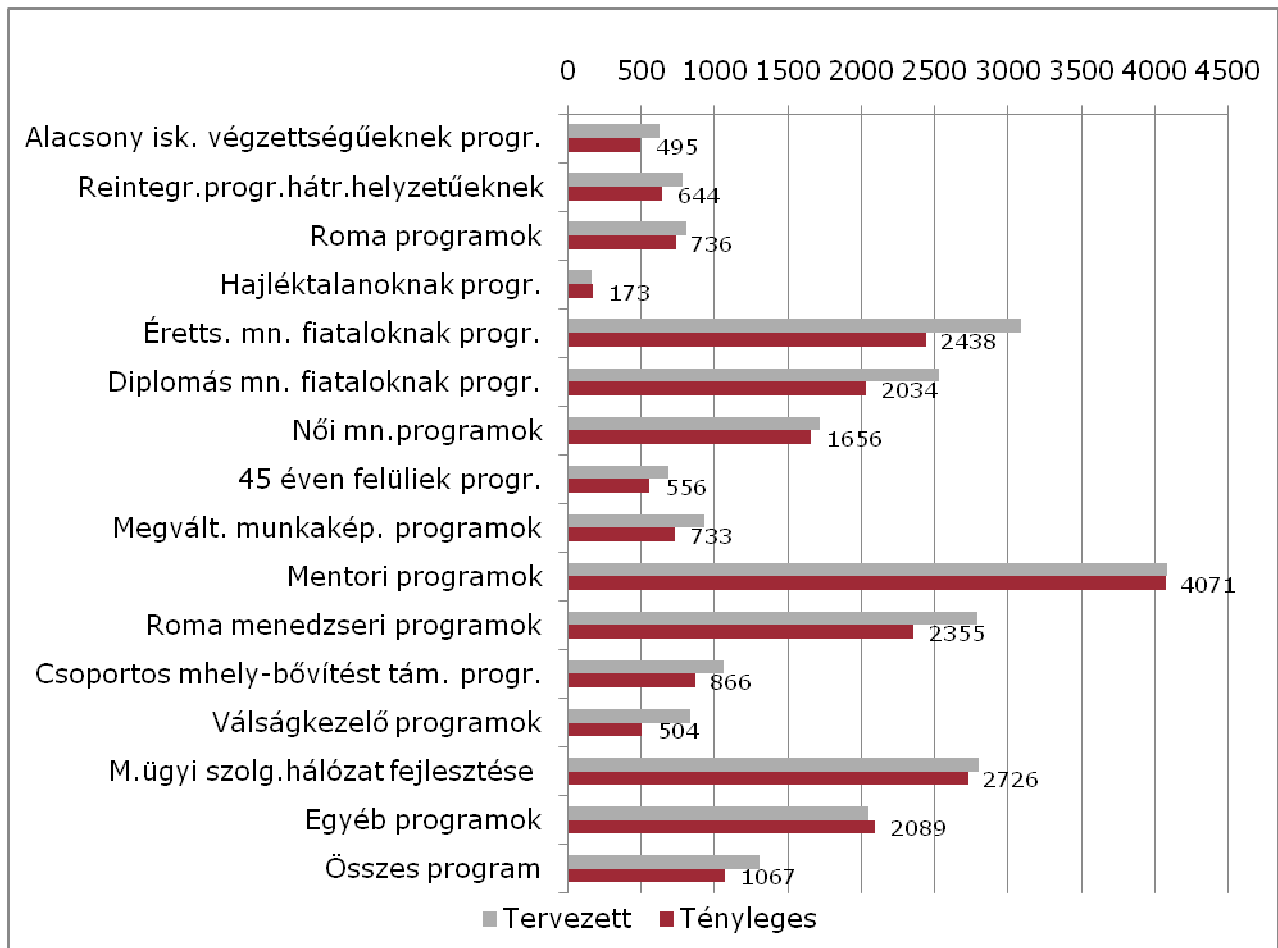
A vásárolt szolgáltatások programba épített megfinanszírozásának lehetőségét döntő arányban az Észak-alföldi régió (főként Csongrád és Békés megye) használta ki.

A munkaerő-piaci programok összességében egyébként nem jelentős arányú kiszervezését legnagyobb mértékben két régió, a Dél-dunántúli és a Nyugat-dunántúli alkalmazta, amelyet a külső megvalósító szervek működési költségei támogatásának nagyságrendje is jól kifejez.



A tervezett és tényleges fajlagos költségek programtípusonkénti átlagos alakulását az alábbi diagram szemlélteti:

Az egy program-részvevőre jutó fajlagos költségek alakulása (eFt/fő)



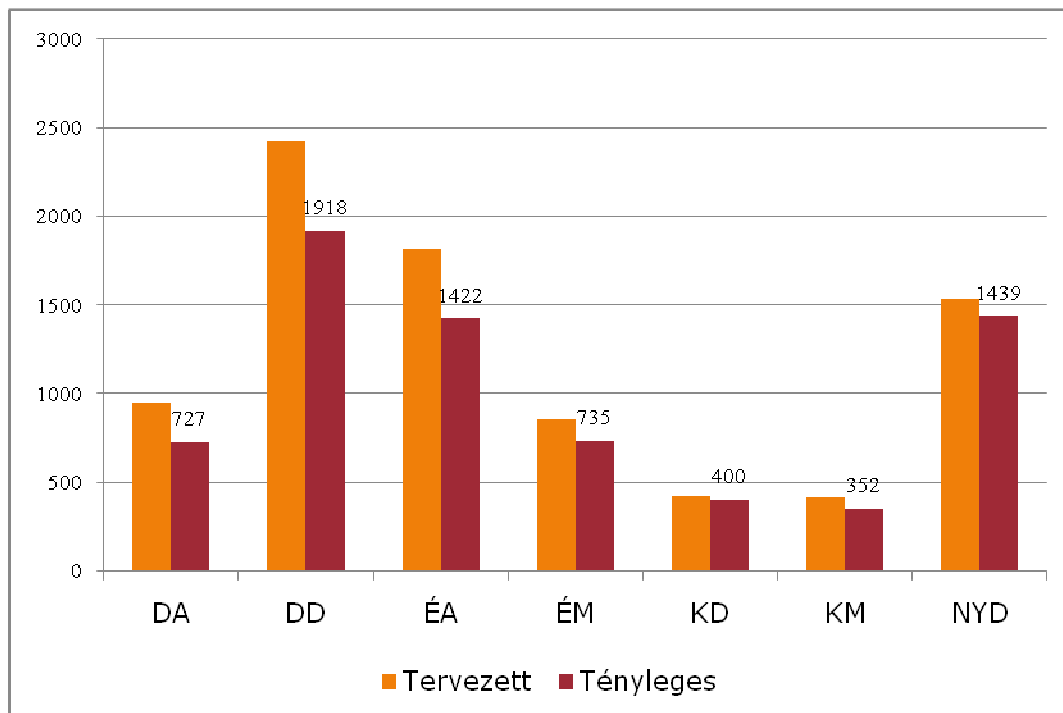
A munkaerőpiaci programok egy bevont személyre jutó átlagköltése a programtervek szerint 1.302 ezer Ft/fő, a tényleges viszont ennél jóval kevesebb, 1.067 ezer Ft/fő volt. Ez az eltérés egyéb tényezők mellett a "laza", túlzott biztonságra törekvő tervezés viszonylag széles körben elterjedt gyakorlatát is mutatja.

Az átlaghoz képest kiemelkedően magas fajlagos költségek jelentkeztek a mentori programoknál (4.071 eFt/fő), a munkaügyi szolgáltató hálózat fejlesztését célzó programoknál (2.726 eFt/fő), valamint az érettségizett fiataloknak szervezett (2.438 eFt/fő) és a roma menedzseri programoknál (2.355 eFt/fő). Ezek általában nem nagy létszám mellett valósultak meg, és zömében egy nagyobb létszámú másodlagos célcsoport aktivizálásához is kapcsolódnak. Ugyanakkor az ilyen nagy fajlagos költségű programok esetében különösen fontos, hogy a programok hatékonyságát és pozitív hatásait minél konkrétan és körültekintőbben bizonyítani lehessen.

A programtípusok nagyobb részénél a programok fajlagos költsége 1 millió Ft/fő alatt volt, és a nagyobb létszámú programok (alacsony iskolai végzettségű, reintegrációs, roma, csoportos leépítésekhez kapcsolódó válságkezelő programok) fajlagos ráfordítás mutatói általában 500-700 ezer Ft/fő közelében alakultak.

A munkaerő-piaci programok fajlagos ráfordításai – természetesen a programstruktúrától is nagymértékben függő módon – régióként eléggé jelentős eltéréseket mutatnak.

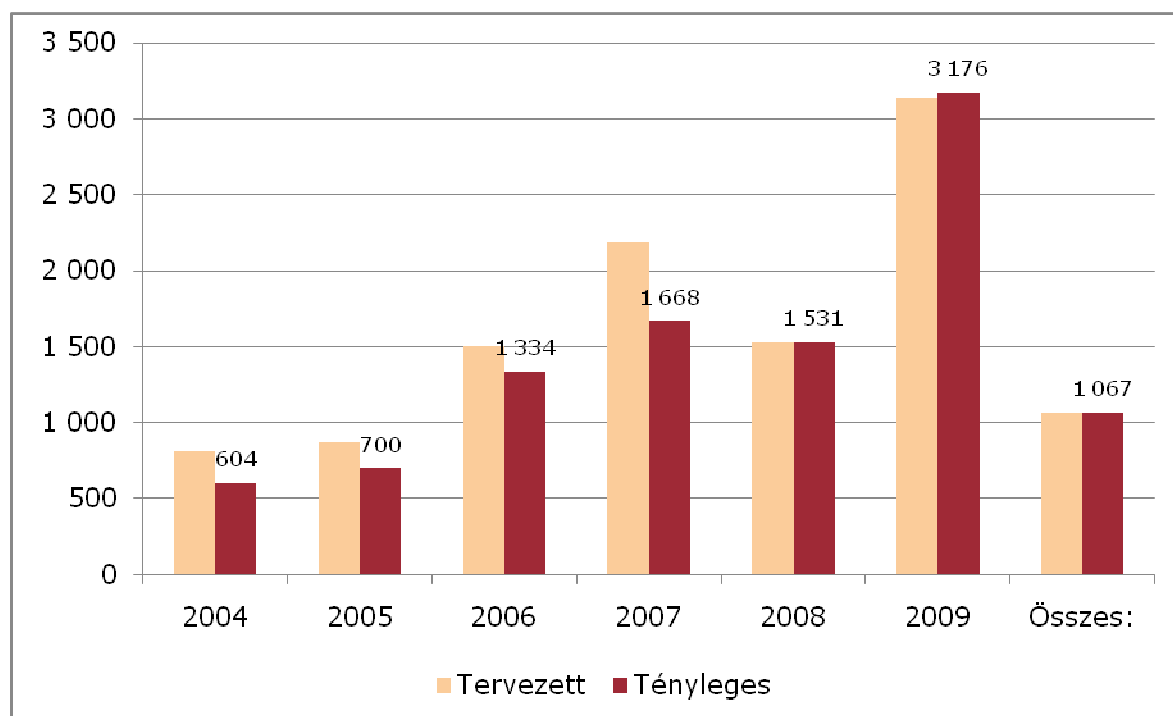
A munkaerő-piaci programok egy bevont személyre jutó ráfordítása régióként (eFt/fő)



A régiók között a Dél-dunántúli, a Nyugat-dunántúli és az Észak-alföldi és régióban a legmagasabb az egy főre jutó költség (1,9-1,4 millió Ft/fő), míg a Közép-magyarországi és Közép-dunántúli régióban mindössze 350-400 eFt/fő. A megyék között az egyetlen programot önállóan megszervező Győr-Moson-Sopron esetében a 3,5 millió Ft-ot is meghaladja a közvetlenül bevont 23 pedagógusra jutó 20 havi ráfordítás, miközben 215 hátrányos helyzetű fiatallal (másodlagos célcsoport) egy sikeres tanodai programot valósítottak meg. Ugyancsak magasnak ítéhető a Baranya és a Zala megyei programok 2,5 millió Ft feletti átlagköltsége, de a magyarázat ezeknél is elsősorban magasabb képzettségű személyek hosszabb időn keresztül nagy támogatású intenzitású bérköltség támogatással való programban tartása. A fajlagos költségek mértéke és annak eltérése lényegében csak egy fontos jelzőszám, indikátor. Ezek alakulása mögött a részletesebb okokat és összetevőket, illetve a tényleges eredmények, hatások ismeretében a program sikerességi fokának és költséghatékonyságának megítélését mélyebben, szinte minden egyes program esetében külön-külön vizsgálni kellene, és főleg a programot megvalósító munkaügyi központoknak alaposan fel kellene tárnani.

A fajlagos költségek alakulását kifejező szintetizált jelzőszámok, és azok eltéréseinek, tendenciáinak a vizsgálata az egyes években elindított programok esetében is lényeges, amit egyszerű formában az alábbi diagram szemléltet:

A munkaerő-piaci programok egy bevont résztvevőre jutó költsége a programindítás éve szerint (eFt/fő)



A fajlagos program-megvalósítási költségek 2004. óta egyértelműen növekvő tendenciát mutatnak. Ez elsősorban azzal függ össze, hogy a munkaügyi központok 2004. és 2005.

évekkel szemben a későbbiekben egyre kevesebb olyan program indítására vállalkoztak, amelyek a leghátrányosabb helyzetű rétegek közvetlen programba vonását jelentették volna. Ehelyett inkább a multiplikatív jellegű roma menedzseri, mentori és a munkaügyi szolgáltató hálózat bővítését elősegítő programokat helyezték (azt is egyre csökkenő számban) előtérbe. A 2009. évi kiugróan magas érték azzal magyarázható, hogy ebben az évben az egész országban mindössze négy munkaerő-piaci program kezdődött el, amelyen belül minden szempontból döntő súlyt képvisel a Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ által beindított, igen nagy ráfordítás igényű, „Pécs 2010 – Európa Kulturális Fővárosa – Új munkahelyek a sikerért” nevű, mintegy 150 magasan képzett, zömében diplomás fiatal támogatott foglalkoztatását biztosító program.

3. A programok eredményeinek értékelése

A munkaügyi központok az elmúlt években a programtervek viszonylag alapos kidolgozásához képest sajnálatosan kevés figyelmet fordítottak a program megvalósítási folyamatában, de főleg annak lezárásakor és azt követően a program tapasztalatainak és eredményeinek, hatásainak megfelelő kiértékelésére.

Az FSZH által 2010-ben a kutatási feladat teljesítése érdekében bekért egyszerű program-adatlapok egy részének kitöltése hiányos, több esetben ellentmondásos volt. A szintén bekért szakmai záró beszámolók egy része hiányzott, és a legtöbb esetben egy letudó jellegű, 2-5 oldalas általános összefoglaló készült a mélyebb és alaposabb elemzés igénye nélkül. Csupán néhány záró elemzés volt részletes és viszonylag alapos, de a megvalósítási folyamat és az eredmények pozitív bemutatása mellett a mélyebb összefüggések feltárása és az előremutató javaslatok megfogalmazása ezeknél is elmaradt.

Az egyes programok befejezését követően – akár külső szervezet, kutató által elkészített – részletes hatástanulmányhoz nem sikerült hozzájutni. Ezekben az években ilyen valószínűleg nem is készült. Ez nem jogszabályi előírás, de a program költségvetésében ilyen típusú tanulmány elkészítésének költségfedezete – igény esetén – beépíthető lett volna.

A munkaerő-piaci programok utólagos alapos kiértékelése esetlegességének és az elvileg nagyon fontos hatásvizsgálatok elmaradásának két fontosabb okát látjuk. Az egyik a munkaügyi központok vezetőinek és elemzésekkel foglalkozó kevés számú munkatársának valóban igen jelentős leterhelése, sőt túlterhelése. A másik pedig a központi szakmai irányító szervezetek ezzel kapcsolatos igény- és követelménytámasztásának szinte teljes hiánya.

Mindezen problémák ellenére igyekeztünk feldolgozni minden olyan információt, amely a munkaügyi központok által az FSZH - hoz megküldött dokumentumokból a programok eredményességének megítéléséhez kiemelhető volt. Ehhez a legtöbb konkrétumot a tervezett és tényleges indikátorok jelenthették, amelyeket a részletes programlistákon levő programoknál is szerepeltettünk. Ezzel kapcsolatban is az volt az egyik probléma, hogy a tényleges indikátorok több program esetében nem voltak megadva, sőt a programok egy nem csekély részénél - a program befejezését követően - a nem támogatott

továbbfoglalkoztatásra és az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedésre vonatkozó hatásindikátort egyáltalán nem is terveztek. A másik probléma pedig az volt, hogy az indikátorok pontos értelmezése, definiálása főleg a foglalkoztatási, továbbfoglalkoztatási adatoknál sok esetben elmaradt, így nagyon nehezen volt értelmezhető. Azoknál a programoknál, ahol nagyobb létszámú másodlagos célcsoport is szerepelt a programtervben, a velük való foglalkozás tartalma, eredményességének mérése, esetleg külön kimutatandó költségigénye a legtöbb esetben nem volt megadva. Mindemellett a munka-erőpiaci programok esetében egy további – adatrögzítéstől független – módszertani nehézséget jelent az is, hogy a különböző, nagyon sokszínű egyedi programok szakmai tartalma, struktúrája, jellege (pl. a foglalkoztatás vagy a képzés típusa, időtartama stb.) általában nagyon eltérő, ezért azok adatai csak erős fenntartásokkal, nehezen összehasonlíthatók és összesíthetők.

Ezeket a feldolgozási nehézségeket is figyelembe véve mégis megkíséreltük a vizsgált munkaerő-piaci programoknál az eredményeket és a programoknak kb. egyharmadánál a munkaügyi központok által fel nem tüntetett továbbfoglalkoztatási hatásindikátorokat –a rendelkezésre álló információk és leírások alapján szakértői becsléssel – előállítani. Kihangsúlyozva ezeknek csupán közelítő jellegét és részleges adathiányból eredő pontatlanságait, úgy ítéljük meg, hogy az ily módon feldolgozott és strukturált adatok a fő összefüggések és tendenciák megállapításához bizonyos alapot, alátámasztást mégis csak adnak.

A legtöbb programnál viszonylag megbízható módon rendelkezésre álló, közvetlenül bevont létszámon kívül feldolgoztuk az egyes programtípusokra vagy programokra jellemző másodlagos célcsoport ún. „közvetett” létszámadatát, a képzésben és a támogatott foglalkoztatásban részt vettek számát, valamint a feltüntetett (általában támogatás nélküli, bár eltérő vagy bizonytalan, meg nem jelölt időtartamú) továbbfoglalkoztatási adatot.

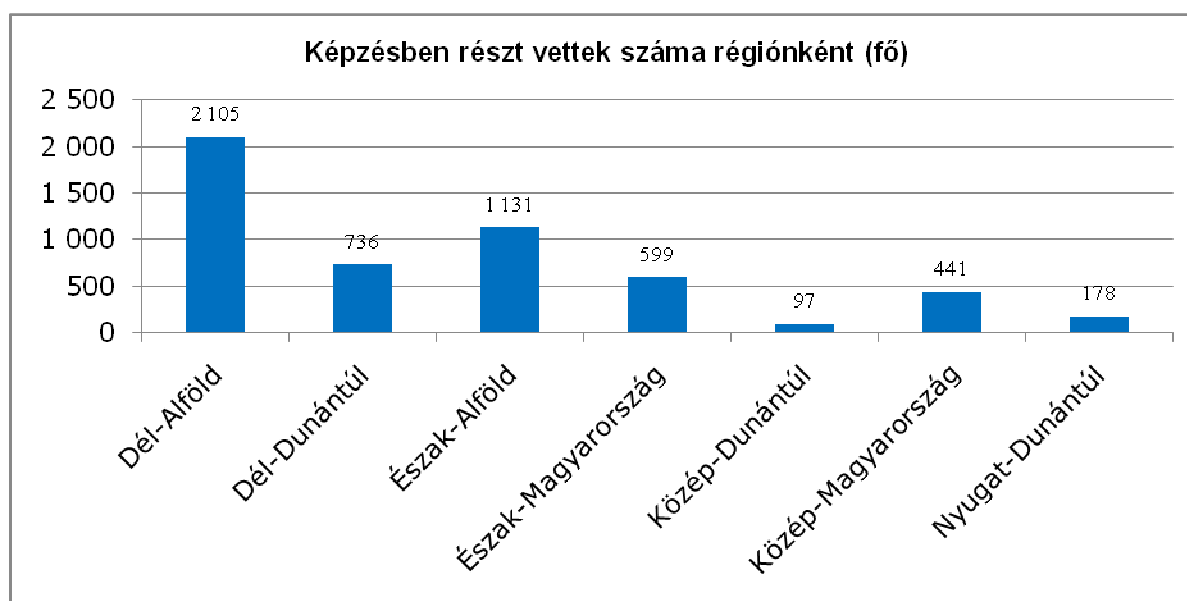
Ahol a tervezett és a tényleges indikátorok is meg voltak adva, ott azt lehetett megállapítani, hogy a munkaügyi központok a legtöbb tervezett indikátort teljesíteni tudták, sőt sok esetben túlteljesítették. Az egyszerűség kedvéért így elsősorban a tényleges indikátor adatokat vettük csak figyelembe. Ahol hiányoztak a tényadatok, vagy a program még nem fejeződött be, ott általában a tervezett indikátor adattal vagy annak valamilyen korrigált, illetve becsült értékével számoltunk a feldolgozásánál.

A feldolgozás eredményeit a programadatokat évenként, régióként (megyénként) és programtípusonként csoportosító, összesítő táblázatokba építettük be. *(I/3.a., I/3.b. és I/3.c. melléklet)*

A munkaügyi központok a 8.842 fős együttes, elsődlegesen támogatott létszámon kívül – főleg a mentorokon, roma menedzsereken keresztül – még további, mintegy 49,5 ezer fő közvetett létszámot vontak be a munkaerő-piaci programokba, és ezeknek egy részét még a munkaügyi központ által külön támogatott képzésekbe vagy támogatott (általában közhasznú vagy rövidebb időtartamú bértámogatásos) foglalkoztatásba is bizonyíthatóan bevonták. Ezek köréről és foglalkoztatási eredményeiről, hatásairól azonban csak részleges,

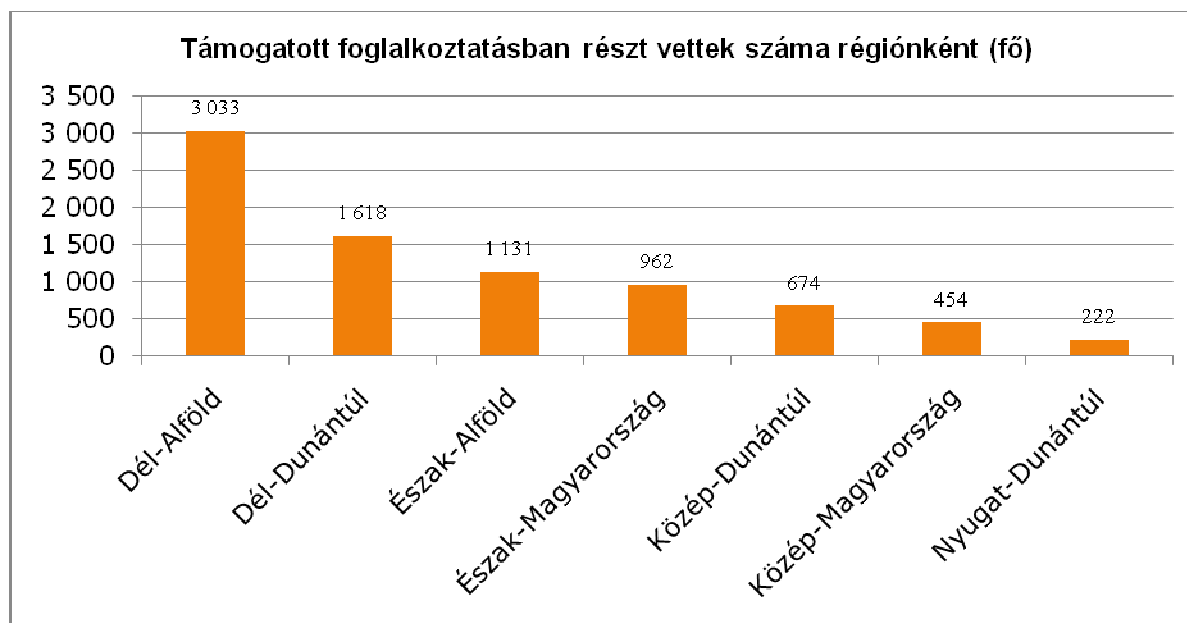
és minimális információ áll az FSZH - hoz beküldött dokumentumokban rendelkezésre. A programleírásokból kiderül, hogy a jelentős nagyságrendű közvetett létszám nagyobb része csak valamilyen tanácsadási vagy tréning jellegű munkaerő-piaci szolgáltatásba kapcsolódott be, akiknek számáról, a ténylegesen igénybe vett szolgáltatásokról főleg és a foglalkoztatási helyzetükre gyakorolt hatásról információk egyáltalán nem állnak rendelkezésre. A másodlagos célcsoportok közvetett létszáma három régióra, Észak-Alföldre (23,5 ezer fő), Dél-Alföldre (19,6 ezer fő) és a Dél-Dunántúlra (4,9 ezer fő) koncentrálódik, amelyek együttesen kiteszik az országos adat 97 %-át.

Különböző (nagyon heterogén tartalmú és időtartamú) képzésekben az összes programban együttesen 5.287 fő vett részt, amely a konkrét alapadatok hiánya ellenére is mindenképpen e programok fontos és kedvező eredménymutatójának számít. Közülük kb. 3.600-an az alacsony iskolázottságúak, a reintegrációs programokban résztvevők és a roma munkanélküliek közül kerültek ki, részben a számukra szervezett munkaerő-piaci programokban való közvetlen részvétel keretében, részben pedig a mentori és roma menedzseri programok másodlagos célcsoportjának aktivizált tagjaként. A képzésben részt vettek régiókénti létszámát az alábbi diagram mutatja be:



Támogatott foglalkoztatásban együttesen 8.094 fő vett részt, amelyen belül a legnagyobb létszámot szintén a hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettséggel rendelkező, illetve roma személyek jelentik. Ezen kívül számottevő még az összes támogatott alkalmazotti létszámon belül a válságkezelő programok keretében foglalkoztatottak (1.218 fő) és a diplomás munkanélküli fiatalok (929 fő) létszáma.

A régiók szerinti adatok az alábbi képet mutatják:



A támogatás nélkül továbbfoglalkoztatottak száma (mint az egyik legfontosabb hatásindikátor) összességében, a feldolgozott adatok alapján 2.640 főre tehető, amely a programba közvetlenül bevontak 29,9 %-a, a támogatott foglalkoztatásban részt vetteknek pedig a 32,6 %-a. Ez összességében nem tűnik igazán kedvezőnek, de a célcsoportok összetételét tekintve sokkal jobb eredmény nehezen várható el.

Az alacsony iskolai végzettségűeknek, a romáknak és más, különösen hátrányos helyzetűeknek szervezett programok esetében a támogatás nélküli továbbfoglalkoztatási arány természetes módon az átlagnál kedvezőtlenebb. (A bevontak számához képest kb. 17 %-os, a támogatott foglalkoztatásban részt vettek számához viszonyítva pedig mintegy 22 %.) Itt azonban figyelembe kell venni azt, hogy ha az érintett személyek csak a közfoglalkoztatási formák és a segélyezési állapot körforgásában maradtak volna, akkor a tapasztalatok szerint évek alatt is csak kb. 3-5 %-uk tud kikerülni az elsődleges munkaerő-piacra.

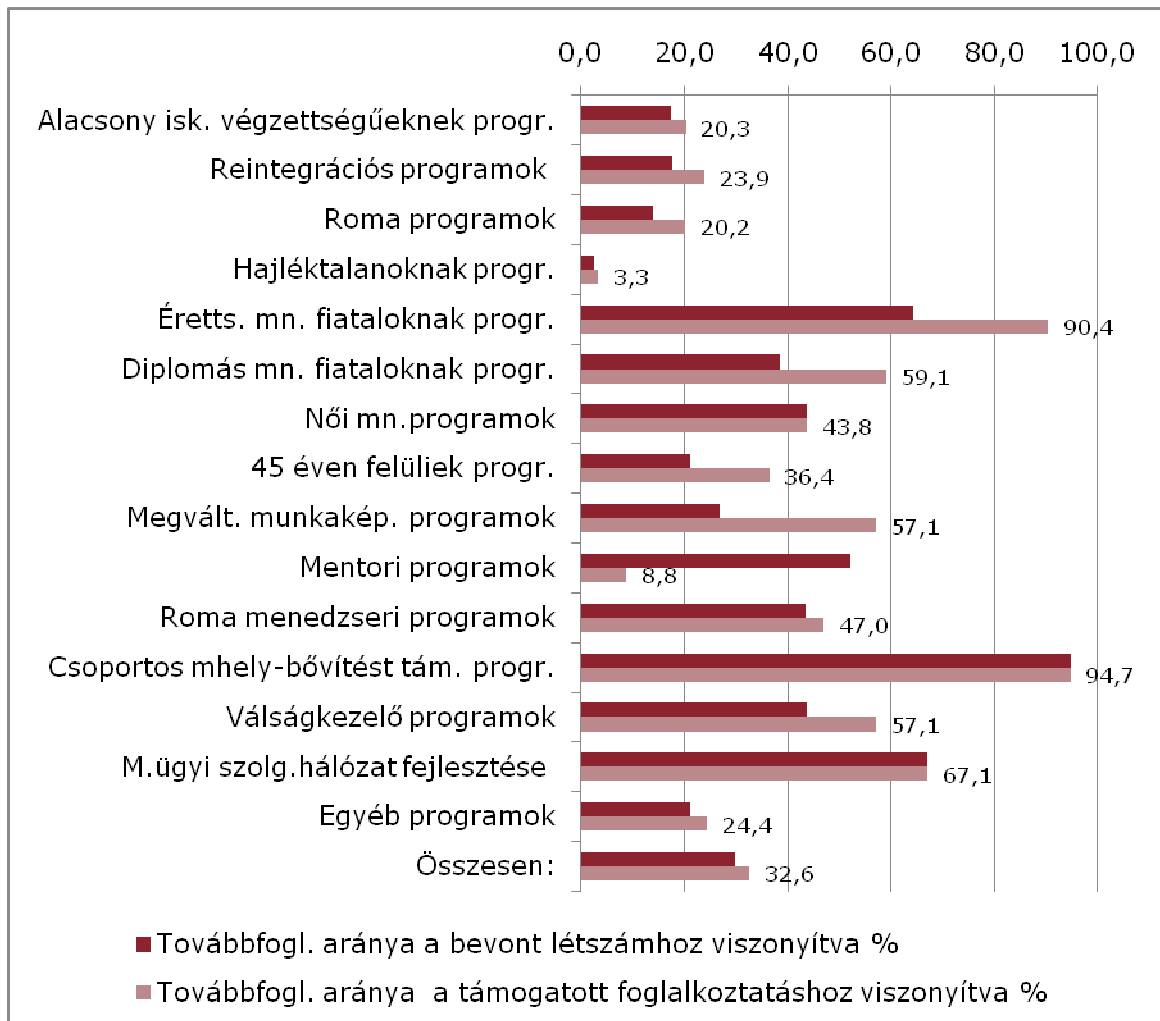
Az iskolázottabb, képzettebb személyeknek szervezett programoknál kedvezőbbek a közelítő jellegű hatásindikátorok, a támogatás nélküli továbbfoglalkoztatási vagy elhelyezkedési arányok. Ez különösen vonatkozik az érettségizetteknek tervezett programokra és a fiatal diplomások különböző munkaerő-piaci programjaira. A támogatott foglalkoztatást követően pl. a fiatal diplomásoknak átlagosan mintegy 59 %-a dolgozott tovább támogatás nélkül, általában a programot szervező megyében. (Ennek mélyebb hatásvizsgálatára lenne azonban szükség, hogy ez mennyi ideig tartott, nem csupán a bérköltség támogatás továbbfoglalkoztatási szakaszához kapcsolódott-e, kb. egy év elteltével is a megyében maradtak és dolgoztak-e?)

A programtípusok között a csoportos munkahely-bővítést támogató programok mutatják a legkedvezőbb továbbfoglalkoztatási arányokat. Ezt jelentős részben az is magyarázza, hogy egyrészt az érintett, letelepülő cégek egyrészt a magasabb iskolázottságú személyeket alkalmazták a munkaügyi központ jelentős támogatása mellett, másrészt ők maguk is részt vettek a kiválasztási folyamatban, és a programba bekerülő személyek speciális képzésében, betanításában.

Meg kell jegyeznünk, hogy továbbfoglalkoztatási arányok elsősorban azért térnek el a munkaerő-piaci programokba bevont létszámhoz, illetve a támogatott foglalkoztatásban részt vettekhez viszonyítva, mert a programok egy részénél – bizonyos lemorzsolódás jelentkezése mellett – a képzés is a program egyik lehetséges pozitív kimenetének számított, és a programterv költségvetésében sem számoltak azzal, hogy valamennyi, programba bevont személy a támogatott foglalkoztatásban is részt vesz.

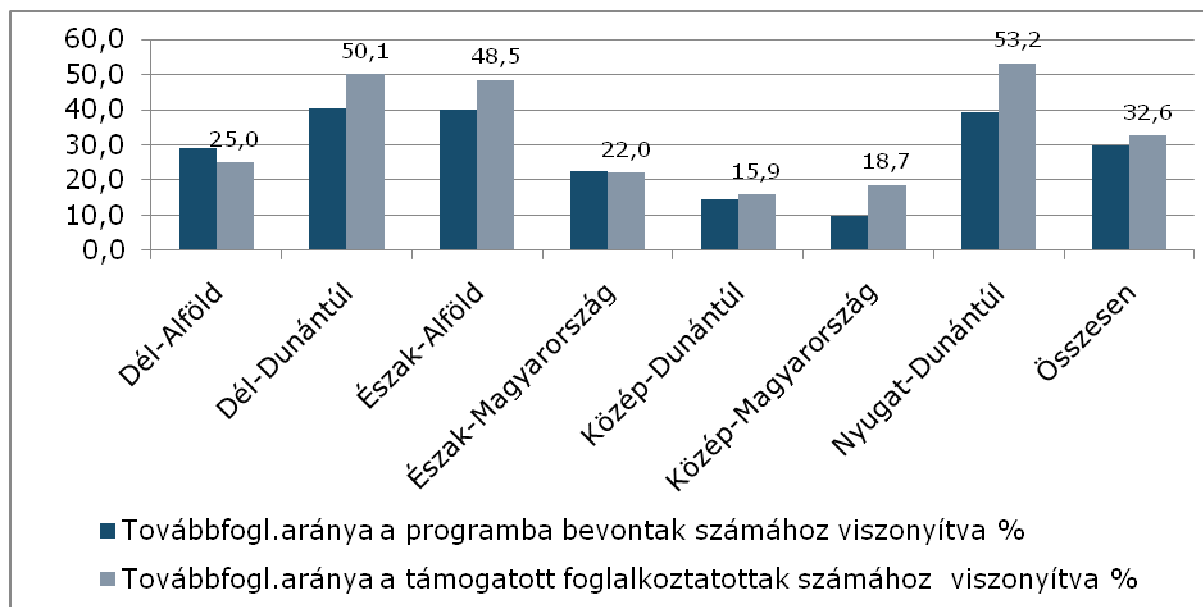
A programtípusonkénti (közelítő jellegű) továbbfoglalkoztatási arányokat az alábbi diagram szemlélteti:

Továbbfoglalkoztatási arányszámok programtípusonként (%-ban)



A továbbfoglalkoztatási arányszámokat célszerű régióként is bemutatni az alábbi diagramon:

**Továbbfoglalkoztatási arányszámok régiók szerint
(%-ban)**



Az arányszámok meglepően nagy eltéréseket mutatnak. A legkedvezőbb továbbfoglalkoztatási arányok (a támogatott foglalkoztatásban résztvevőkhöz képest) a Nyugat-dunántúli (53,2 %), a Dél-dunántúli (50,1 %) és az Észak-alföldi (48,5 %) régióra jellemzők. Ugyanakkor ezek az arányszámok a Közép-dunántúli, a Közép-magyarországi és az Észak-magyarországi régióban csupán 15,9 és 22 % között vannak. Az eltérés magyarázata elsősorban a programok és a célcsoportok eltérő összetételében rejlik. Másrészt azonban megítélésünk szerint az is szerepet játszik benne, hogy a legjobb eredményeket elért régiók szakmai tevékenységükön belül nagyobb hangsúlyt helyeznek (magasabb prioritást adnak) a beindítandó munkaerő-piaci programok kiválasztására, alapos előkészítésére, valamint igényesebb menedzselésére és megvalósítására.

A munkaerő-piaci programok eredményeinek és hatásainak értékelésénél különösképpen figyelembe kell venni azt, hogy 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 kohéziós hatás következtében ugyanakkor az egyéni motivációk és készségek fejlődése, a munkaerő-piaci értékek, kompetenciák növekedése – megfelelő színvonalú programmenedzselés és megvalósítás esetén – az esetek többségében erőteljesebben és sokkal tartósabban jelentkeznek.

A munkaerő-piaci programok többségének egy elhelyezkedett személyre jutó fajlagos ráfordításait az is jelentősen növeli, hogy ezek a programok igen gyakran a munkaerő-piacon a leghátrányosabb helyzetben levő célcsoportokhoz tartozó személyeket érintik. (Pl. roma származásúak, alacsony iskolai végzettségűek, szakképzetlenek, megváltozott munkaképességűek, 45 év feletti munkanélküliek, inaktív személyek, hajléktalanok stb.) Ezeknek a személyeknek az esetében igen gyakran még a program befejezését követően is nagyon nehéz az elsődleges munkaerőpiacon, a nem támogatott munkakörökben való elhelyezkedés. A program társadalmi hasznossága és az egyének életminőségére gyakorolt pozitív hatása, valamint a perspektivikus elhelyezkedési esélyek javulása azonban sok esetben ennek ellenére is kedvezően értékelhető.

Ezt másképpen úgy is megfogalmazhatjuk, hogy a munkaerő-piaci programok eredményeinek és hatásainak szakszerű értékelése sokkal bonyolultabb és összetettebb feladat annál, mintsem hogy azokat néhány egyszerű, számszerűsíthető mutatószámmal (indikátorral) minősítsük, vagy a különböző megyékben, régiókban lebonyolított programokat ennek alapján mechanikus, leegyszerűsített módon összehasonlítsuk. A munkaerő-piaci programok esetében a nem számszerűsíthető társadalmi hatásoknak, a programban résztvevő egyes egyének program időszaka alatti személyes fejlődésének és a munkaerő-piaci igényekhez való alkalmazkodó képessége javulásának az egyszerű (sokszor csak átmeneti jellegű) elhelyezkedés vagy a néhány hónapig tartó továbbfoglalkoztatás tényénél is jelentősebb és fontosabb szerepe lehet.

Ezeknek a nem számszerűsíthető, minőségi jellegű hatásoknak a vizsgálata, kellő módszertani megalapozása és meggyőzővé tétele, szerepüknek a kellő súlyú elismertetése a döntéshozók körében is, nem egyszerű kutatási feladat, amellyel a hazai munkaerő-piaci programok értékelése, hatásvizsgálata műfajában – az eddigi magasabb szintű, szakmai igénytámasztás hiányában is – jórészt még adósak vagyunk, és csak a kezdeti lépéseknél tartunk.

4. A programok tervezési, működtetési és monitorozási problémáinak összegzése

A munkaügyi központoknál a munkaerő-piaci programok tervezésének és működtetésének kb. egy évtizedes gyakorlata az elért fejlődés és az eredmények mellett számos problémát is a felszínre hozott. Ezekkel kapcsolatban csak a legfontosabbnak ítélt gondokat, nehézségeket, korlátokat igyekszünk bemutatni.

a.) A jogi szabályozás problémái

A 2000. évben az FtI-ben és a kapcsolódó miniszteri rendeletben hozott jogi szabályozás alapvetően kiállta az idő próbáját, a munkaerő-piaci programok tervezéséhez és lebonyolításához kellően tág és rugalmas kereteket adott. Más jogszabályhelyekkel

ellentétben alig történt benne azóta módosítás. A 2007. évi módosítás is részben fogalmi jellegű volt, amikor a bér- és járulékos költségek maximum 100 %-os arányú támogathatóságát legfeljebb 3 éves időtartamra „bérköltség támogatásként” határozta meg. Másrészt pedig a szervezeten belüli programmenedzselési működési költségek program-költségvetés terhére való elszámolhatóságát, továbbá a munkahelyteremtő támogatás munkaerő-piaci programba való beemelését, mint egy újabb támogatási forma lehetőségét szabályozta.

A miniszteri rendelet rugalmassága ellenére a munkaügyi központok az alábbi területeken érzékelnek merevség vagy szabályozatlanság formájában szabályozási problémát:

- Úgy ítélik meg, hogy a jogszabály önmagában nem tudja megfelelően biztosítani a munkaerő-piaci programok projektszerű működtetését. Ez egyrészt a pénzügyi finanszírozásban jelentkezik, amely a programoknál is a decentralizált Foglalkoztatási Alaprészre jellemző, naptári évekhez kötött merev elhatárolásokat és elszámoltatásokat alkalmazza. Ennél is nagyobb probléma azonban, hogy ha valaki bekerül egy programba, akkor a különböző támogatási formák, pl. a képzés támogatása és bértámogatás esetén őt ugyanúgy kezelik, és ugyanazt a bonyolult adminisztrációs folyamatokat kell alkalmazni nála, mintha a programtól függetlenül külön-külön venne részt egy-egy aktív eszközben. (Pl. adatlapszerű nyilvántartások, külön megállapodások és szerződések, a végén aktív eszközönkénti külön monitorozás stb.) Mindez nagymértékben növeli a bürokráciát, és feleslegesen terheli mind a programok résztvevőit, mind az ügyintézőket.
- A munkaerő-piaci programok kiszervezésének főleg technikai és pénzügyi részletei vonatkozásában nincs megfelelő jogi és pénzügyi szabályozás, ami a munkaügyi központok nagyobb részét visszatartja az ilyen típusú, a jogszabály által egyébként lehetővé tett pályázatától és feladat kiszervezéstől. Emellett ebben az esetben is ugyanolyan gondot okoz az ügyfeleket és a program-megvalósítót egyaránt érintő duplikált támogatás megítélés és a kötelező kettős adminisztrálás.
- A munkaügyi központok már régóta hiányolnak egy olyan részletesebb szakmai és pénzügyi módszertani útmutatót, amelyek a programok tervezésével és lebonyolításával kapcsolatos munkájukat megkönnyítené. Ilyen típusú segítséget utoljára 2000-ben kaptak, de az abban foglaltak már jelentős részben elavultak.

b.) A programtervezés és a célcsoportok kiválasztásának problémái

- Tapasztalatunk szerint az egyes munkaügyi központoknál meglehetősen eltérő színvonalú, gondosságú és mélységű a munkaerő-programok indításának tervezése és a programtervek elkészítése. Vannak egészen rövid, vázlatos, felszínes programtervek, és vannak, ahol ezeket hosszabb előtanulmányozást követően, a korábbi programok megvalósítási tapasztalatainak kellő alaposágú visszacsatolása, szükségletfelmérések elvégzése alapján állítják össze. Az ezzel kapcsolatos szakmai felülvizsgálat és véleményezés az FSZH-nál működött, de az egy-két többszörösen

kapcsolt munkakörben dolgozó munkatárs, aki ezeket áttekintette, nem támasztott eléggé szigorú szakmai követelményeket és általában a gyengébb színvonalú programterveket sem küldte vissza alaposabb átdolgozásra.

- A munkaügyi központnak megbízható, részletes információi vannak azokról az álláskereső ügyfelekről, pályakezdekről és tartósan munkanélküliekről egyaránt, akik egy-egy új munkaerő-piaci program célcsoportjához tartoznak, és annak potenciális résztvevői lehetnek. A számítógépes ügyfélnyilvántartás fejlettnak minősíthető, és a munkaügyi központnak lehetősége van különböző leszűkítő, kombinatív ismérvek alapján kiértéslési listák elkészítésére, valamint csoportos és egyéni tájékoztatások céljából az ügyfelek adott időpontokra való behívására is. Emellett a programszervező figyelembe veheti azokat a személyes információkat is, amelyeket a munkaügyi kirendeltségre rendszeres időközönként visszatérő ügyfelekről a kirendeltségi ügyintézők adnak, illetve egy-egy programra általuk különösen alkalmasnak ítélt potenciális résztvevőket javasolhatnak. Egy-egy program indítása előtt, ha van rá elegendő előkészítési idő, az adott célcsoport demográfiai jellemzők, személyi adatok alapján első körben tágabban kiválasztott köréből a pszichológus és más munkatársak közreműködésével az állásinterjúkhoz hasonló „felvételi” beszélgetést szerveznek. Ezt abból a célból teszik, hogy a hasonló paraméterekkel rendelkező személyek közül a leginkább motiváltakat és a program későbbi sikere szempontjából a legalkalmasabbakat tudják kiválasztani. A tapasztalatok alapján megállapítható, hogy ez a típusú, nagyon fontos előkészítési, kiválasztási tevékenység is eltérő színvonalon működik az egyes munkaügyi központoknál.
- A célcsoportok és a programtípusok kiválasztásánál (és abban is, hogy egyáltalán indítanak valamely évben munkaerő-piaci programot), a munkaügyi központok vezetőinek lényegében szabad keze van. Felsőbb szintű orientáció hiányában egyre inkább az figyelhető meg, hogy a munkaügyi központok – egyébként érthető okokból – olyan programokat igyekeznek tervezni és beindítani, amelyek a kezdeti éveket követően már nem annyira a legproblematikusabb célcsoportok bevonására irányulnak.

Ezáltal kevesebb energiát kell fordítaniuk a vezetőknek és munkatársaknak egy-egy beindított munkaerő-piaci programra, sokkal nagyobb a közvélemény előtt is jól kommunikálható eredmények és sikerek elérésének az esélye. Emellett az innovatív ötletek és a multiplikáló hatások is sokkal könnyebben beépíthetők egy-egy ilyen, magasabb iskolai végzettségű és kellően motivált személyekből álló munkaerő-piaci programba, amelyek egyben támogatott és szakszerű munkavégzésükkel, a hátrányos helyzetű személyek körében végzett kapcsolatteremtő, szolgáltató tevékenységükkel a munkaügyi központ munkáját is közvetlenül segítik és részben tehermentesítik.

Mindez a leghátrányosabb helyzetű célcsoportok tagjainak nagyobb mértékű komplex programba vonása szempontjából bizonyos mértékű problémát jelent, de a munkaügyi központ szemszögéből ez az ésszerű és a reális. A kevésbé fejlett régiók munkaügyi központjai véleményünk szerint helyesen jártak el akkor, amikor a

diplomás, mentori, menedzseri, területfejlesztési, közösségfejlesztési és más hasonló programokat előtérbe helyezték, mert ezzel sokkal több előnyt és társadalmi hasznot tudtak kihozni ezekből az innovatív jellegű programokból. Az első alacsony iskolai végzettségűeknek szánt, roma és különféle hátrányos helyzetű célcsoportokkal működő reintegrációs programokat modellszerűen saját maguk is kipróbálták és lebonyolították. Ezt követően rá kellett jönniük arra, hogy az ilyen típusú programok és menedzselési, támogatási források – nonprofit vagy más szervezetek bevonásával történő – kiszervezése nélkül az állami munkaügyi szervezet túlburjánzott feladatrendszerénél, bürokratikus működés módjánál és munkatársainak sokirányú, adminisztratív jellegű leterheltségénél fogva nem igazán alkalmas a kisebb létszámot érintő, leghátrányosabb helyzetű célcsoportok munkaerő-piaci programjainak eredményes lebonyolítására.

- A programok szakmai terve a legtöbb esetben részleteiben nem eléggé átgondolt. Ez vonatkozik arra is, hogy a célcsoport tagjainak milyen elvárásoknak, programba vonási feltételeknek kell megfelelniük. És sok esetben arra is, hogy a szolgáltatást vagy a képzést nyújtó szervezetnek hogyan kell foglalkoznia a célcsoport tagjaival, milyen eredményeket kell kihozniuk belük? Hogyan, kik részéről és milyen gyakorisággal történjék a munkaügyi központ részéről a kapcsolattartás a képző szervvel, a munkáltatóval és a célcsoport tagjaival? A program megvalósítási folyamatában miként történjen a belső monitorozás, a minőségbiztosítás, a tapasztalatok értékelése és visszacsatolása, a szükséges korrekciók elvégzése? Miként legyen jól koordinálva ez a nagyon összetett, sokszereplős folyamat, amelyben a munkaügyi központ részéről a legtöbb érdemleges munkát a jól kiválasztott, erre a feladatra alkalmas és elegendő időt is áldozni tudó projektmenedzsernek, valamint a kirendeltségek szintén jól megválasztott munkatársaink kell elvégezniük?
- A dokumentumok áttekintése és a tervezett, valamint tényleges költség-felhasználási adatok gyakran jelentős eltérései alapján megállapítható, hogy a munkaerő-piaci programok pénzügyi tervezése sok esetben hiányos, elnagyolt. A beküldött adatlapokon például szinte sehol nem szerepelt a program működési költségeinek feltüntetése, pedig ez 2007-től egyértelműen tervezhető és elszámolható a program megvalósítási költségei terhére. Több esetben előfordult, hogy a közvetlen létszám bevonása mellett általuk a program keretei között közvetetten aktivizálandó (képzésbe vagy támogatott foglalkoztatásba bevont) létszámmal, egy másodlagos célcsoporttal is számolnak. Ennek ellenére ennek a két célcsoportnak a költségei vagy szétválasztás nélkül egybemosódtak, vagy a másodlagos célcsoportnak szánt támogatások nem lettek pénzügyi szempontból megtervezve.
- A programtervek szinte általánosnak mondható, egyik legnagyobb hiányossága a monitoring terv átgondolatlansága vagy kidolgozatlansága. A programtervek egy része egyáltalán nem tartalmaz tervezett hatásindikátort. Ezáltal nem kevés programtervből nem érzékelhető az adott munkaerő-piaci program cél- és

eredményorientáltsága. (Több példa a mellékelt programlistában is mutatja, hogy a jelentős támogatási összegek és támogatási időtartamok ellenére a program befejezése után semmiféle támogatás nélküli továbbfoglalkoztatást nem terveztek be indikátorként.) Ez is összefügg azzal, hogy a munkaügyi központok egy része felsőbb szintű figyelemkísérés, értékelés, elvárások vagy előírások nélkül nem törekedett saját szervezete számára külön teljesítménycélt meghatározni. Az indikátorok tervezésénél több esetben gondot okozott az, hogy a hatásindikátorok tartalmát nem értelmezték, nem definiálták. Meghatározták ugyan, hogy a programterv célkitűzései szerint a támogatott foglalkoztatást követően valamennyi főnek támogatás nélkül tovább kell dolgoznia, de azt nem fogalmazták meg, hogy hány hónapig. Emiatt tágabban értelmezve könnyen elérhető volt az, hogy ha egy munkáltató pl. 2 éven keresztül bérköltség támogatást kapott, akkor utána még néhány hónapos támogatás nélküli továbbfoglalkoztatási kötelezettséget bevállaljon, mint ahogyan ez az általánosabb és szigorúbb feltételek mellett adható egyszerű bértámogatási konstrukcióban eléggé természetes és elterjedt is volt.

c.) A programműködtetés problémái

- A legfontosabb probléma, amelyet már korábban is említettünk, az volt, hogy a munkaügyi központok által saját bonyolításban tervezett és megvalósított munkaerő-piaci programok menedzselésére és projektszerű működtetésére a legtöbb esetben – az egyébirányú jelentős leterheltség és a programoknál egyébként is sok kapcsolattartási és adminisztrációs kötelezettség miatt – nem jutott elegendő humánerő kapacitás. (Ez különösen nyilvánvalóvá vált a gyűjtőprogram jellegű, nagy célcsoport-létszámot érintő HEFOP 1.1. és TÁMOP 1.1.2. programoknál, ahol külön működtetési személyzet biztosítása ellenére is szűkösek maradtak a szakmai irányítói, koordinálói, kapcsolattartási és belső elemzési, monitorozási kapacitások.)
- A munkaerő-piaci programok projektszerű működtetése során a programért felelős, kijelölt projekt-menedzsernek az erősen hierarchikus felépítésű szervezetben való szerepköre csak igen nehezen, korlátozott mértékben tudott érvényesülni.
- Bár a munkaerő-piaci programok egymásra épülő és egymással kombinálható szolgáltatások és aktív eszköz támogatások rendszerét, szerves egységét alkotják, ezek egymástól való elkülönülése sok esetben nem csupán az adminisztráció tekintetében jelent meg, amit a munkaügyi központok joggal kifogásoltak. Az elkülönültség emellett sokszor több támogatási elem alkalmazása esetén a gyakorlati programmegvalósítás esetében is megmaradt. Ha pl. egy programrésztvevő társaival együtt elvégzett egy csoportos tanfolyamot, majd ezt követően elkerült valamelyik céghez támogatott foglalkoztatás céljából, akkor már kevésbé érezte a komplex program pozitív többlethatásait, annak összetartó és fejlesztő erejét.

Ezt a problémát enyhíteni tudták a programba illesztett és jól időzített, többnapos munkaerő-piaci tréningek, a munkaügyi központ által szervezett (de nem minden programnál megvalósított) időnkénti csoportos beszélgetések, összejövetelek. Ennek az „elkülönültségi” problémának a kezelésére a tapasztalatok szerint az a megoldás bizonyult a legeredményesebbnek, ha korlátozott méretekben az erre felkészült munkáltatóknál hatékony csoportos tranzitfoglalkoztatást tudtak biztosítani, illetve ha külön mentor tartotta a folyamatos, érdemi, tanácsadó és fejlesztő jellegű kapcsolatot a program résztvevői és szervezeti megvalósítói között.

- A tapasztalatok szerint nagyon sok múlott a támogatott foglalkoztatást biztosító munkáltatók alapos, gondos kiválasztásán, ami nem minden esetben sikerült jól. Ha fejlesztő, ösztönző munkahelyi légkör, vezető és kollektíva segítette az ott hosszabb ideig támogatással foglalkoztatott személy beilleszkedését és személyiségének fejlődését, az megnövelte önbizalmát és egyben az esélyét is az elsődleges munkaerő-piacra való tartós visszakerülésre, illetve a támogatás nélküli foglalkoztatásra, ön maga sikeresebb menedzselésére. Ellenkező esetben megnőtt a lemorzsolódás valószínűsége, és nagymértékben lecsökkent a támogatás nélküli későbbi foglalkoztatás esélye.

d.) Az adatbázis és a nyilvántartás problémái

Az ÁFSZ rendkívül összetett és bonyolult, horizontálisan és vertikálisan is tagolt számítógépes nyilvántartási rendszerének fejlesztése hosszú idő óta napirenden szerepel. Az FSZH informatikai fejlesztési stratégiája mentén néhány éve egy minőségi fejlesztési periódus indult el és lassan valósággá is válik az Integrált Rendszer keretében.

Az új, Integrált Rendszer napjainkra nagyon sok fontos munkafázist támogat már gyors és korszerű informatikai háttérrel. (Pl. ügyfél-nyilvántartási rendszer, álláskeresési ellátások folyósítási rendszere, munkaközvetítés, a legtöbb aktív foglalkoztatási eszköz szakmai és pénzügyi elektronikus rendszere, internetes felületek széleskörű használata egyéni ügyfelek és munkáltatók részére, elemzésekhez szükséges statisztikai lekérdezések stb.)

A rendszer fejlesztése azonban még nem fejeződött be, és nem vált még teljessé. Szinte folyamatosan újabb és újabb nagy jelentőségű, soron kívüli feladatok jelentkeznek, amelyek érthető módon prioritást kapnak. (Pl. a gyakori jogszabály változások követése, a munkaügyi és szociális adatbázis összehangolása stb.) Maga az ügyfél-, a munkáltatói és a képzési adatbázis a rendszer fejlesztésének kezdetén olyan részletességgel és mélységben került kialakításra, hogy szinte minden későbbi igény kielégítését is képes megalapozni. Ennek ellenére a munkaerő-piaci programok működtetésének és értékelésének támogatására – több más egyéb, még hiányzó feldolgozó, működtetést segítő szoftver mellett – még nem készült el a támogató szoftver.

Ezt a munkaügyi központok komoly problémának ítélik, különösen a nagyobb létszámot érintő munkaerő-piaci programok esetében, mert a szoftver hiánya nehezíti munkájukat, és

manuális nyilvántartásokat (pl. Excel-táblák vezetését) tesz szükségessé. Ezeknek a helyi nyilvántartásoknak nem alakult ki egységes rendszere, egyrészt a munkaerő-piaci programok sokfélesége és bonyolultsága, másrészt a különböző helyeken eltérő szinten rendelkezésre álló informatikai tudás vagy éppen a kapacitások hiánya miatt. (Mindezt az is alátámasztja, hogy a jelen kutatás keretében a munkaügyi központoktól bekért, igen egyszerűnek vélt egységesített, szervezetenként csupán néhány program-adatlap alapvető szakmai és pénzügyi adatait, információit a meglehetősen hosszú válaszadási idő ellenére is kb. 20-30 %-os arányban csak hiányosan vagy pontatlanul tudták kitölteni.)

A programhoz kapcsolódó számítógépes nyilvántartások, nyomtatványminták, feldolgozó programok, pénzügyi adatok csak külön-külön támogatási formánként, aktív eszközönként állnak személyi mélységben is rendelkezésre. Ezeket a különböző alrendszerekből rendszeresen legyűjteni, és az egyes munkaerő-piaci programokra összesíteni, a lemorzsolódásokat és általában a folyamatokat követni valóban nem egyszerű folyamat, ami különösen a projektmenedzser és a program pénzügyi referensének munkáját nehezíti meg. S bár jelenleg olyan kevés számú komplex program van folyamatban nem túl jelentős program-részrtvevői létszámmal, hogy az akár még manuális formában is követhetőnek tűnik, újabb és számosabb munkaerő-piaci programok előkészítésétől és beindításától – egyéb okok mellett – a munkaügyi központokat legalább is részben valószínűleg ez a probléma is visszatartja.

d.) A munkaerő-piaci programok monitorozási és értékelési problémái

A már korábban is említett értékelési problémák véleményünk szerint elsősorban arra vezethetők vissza, hogy a munkaügyi központok a legtöbb esetben saját maguk a kitalálói, a megtervezői, az előkészítői, a lebonyolítói, a megfinanszírozói és az értékelői saját munkaerő-piaci programjaiknak. S mindezt közel egy évtizede úgy teszik, hogy a központi szakmai irányító szervek részéről alig követte figyelem, érdeklődés, országos kiértékelés és érdemi visszajelzés ezeknek a valójában nagyon fontos, sokszor jelentős szakmai, módszertani innovációkat is tartalmazó munkaerő-piaci programoknak az eredményeit és a végrehajtását. (Kevés számú esetben ugyan a MAT beszámoltatta az érintett munkaügyi központot egy-egy munkaerő-piaci program megvalósításáról, de az sem kapott országos visszhangot. Ilyenkor általában arról volt szó, hogy az adott munkaügyi központ leleményessége révén egy-egy érdekesnek és kreatívnek ítélt programtervét a MAT- hoz eljuttatta, hogy egyedi módon a testülettől programja megvalósításához viszonylag jelentős arányú kiegészítő központi MPA - pénzforrást szerezzen.)

Ebben a helyzetben a munkaügyi központok nem voltak különösebben ösztönözve arra, hogy minél több munkaerő-piaci programot elindítsanak, és azokat olyan indikátorokkal tervezzék meg, amelyek számottevő erőfeszítéseket kívánának meg a programcélok teljesítéséhez.

Mindezek mellett is elismerően kell szólni a munkaügyi központok önként vállalt kezdeményezéseiről, újító szándékáról, innovációs készségéről és sokszor érezhetően lelkes

hozzáállításáról is (helyi, regionális szakmai konferenciák keretében és a médiák előtt a program értékeinek, újszerűségének, eredményeinek bemutatása, esetenként egy-egy rövid írásos tájékoztató elkészítése az FSH igazgatói értekezleteire). Lényegében egy ilyen típusú, egyébként nem előzmény nélküli kutatás is képes lehet összegyűjteni, és esetleg majd a hivatalos szervezetek útján valamilyen formában szakmai közkinccsé is tenni mindazt a sok jó ötletet, programkezdeményezést, megvalósítási tapasztalatot, amit a munkaügyi központok, főként kreativitásukat bizonyítva és a sablonos megoldástól való eltérés szándékától vezérelve több év alatt alkottak, illetve felszínre hoztak.

A munkaerő-piaci programoknál tapasztalt legfontosabb monitorozási és értékelési problémákat az alábbiakban foglaljuk össze:

- A munkaügyi központok a 2007. évi hasonló célú kutatás alkalmával maguk is úgy ítélték meg, hogy a programtervek leggyengébben kidolgozott része a monitoring tervfejezet. Ehhez a munkaügyi központok 2000 óta a központi szakmai irányító szervektől megfelelő módszertani segítséget nem kaptak. Nem fogalmazódtak meg azok a fontosabb programtípusonkénti minimális elvárások, teljesítménykövetelmények, hatás indikátorok, amelyeket a munkaügyi központoknak a programtervek kidolgozásakor legalább ajánlás jelleggel figyelembe kellene venniük.
- A megvalósítás folyamata közbeni, rendszeres belső monitorozás a projekt típusú programoknál rendkívül fontos. Ez ad lehetőséget a program résztvevőivel (a célcsoport tagjaival) és a megvalósító partnerekkel való közös értékelésekre, az elégedettség és a minőségi követelmények teljesülésének vizsgálatára, a problémák és az eredményességet gátló tényezők feltárására, valamint a szükséges menet közbeni korrekciós intézkedések megtételére. Az ezekkel kapcsolatos feladatokat, módszereket a munkaügyi központok nagyobb része a programtervben megtervezi ugyan, de ezek a valóságban – általában idő- és kapacitáshiány miatt – nem elégséges mértékben vagy színvonalon valósulnak meg.
- A program befejezésekor a legtöbb esetben elmarad a program megvalósítási eredményeinek és tapasztalatainak kellő mélységű és alaposágú elemzése, értékelése. A programok záró beszámolójaként sokszor csak egy pár oldalas, leíró jellegű, hiányos tartalmú írásos összefoglaló készül, ami nem elégséges. Egy-egy program esetében igényesen elkészített, elemző jellegű, az eredmények mellett a problémákat is felszínre hozó, és a javaslatokat az újabb hasonló típusú programok megtervezéséhez visszacsatoló záró dokumentumokkal csak a legkritikább esetben (inkább csak a néhány kiszervezett program egy részénél) lehet találkozni.
- A legtöbb esetben elmarad a hatásindikátorok világos, egyértelműen definiált tartalmú megtervezése, majd a program befejezését követő, tényleges felmérésen alapuló számbavétel. A munkaügyi központok a program lezárását követő hagyományos monitorozást csak a képzések támogatása és a bértámogatások aktív

eszközökre terjesztették ki egyre visszaszoruló mértékben. Csupán ezeket próbálták a munkaerő-piaci programokra is vonatkoztatni, ami a programok sajátosan egyedi és komplex jellege miatt szakmai szempontból nem elfogadható megoldás.

- Bár a munkaerő-piaci programok elszámolható költségvetése lehetővé teszi külső kutató vagy más erre alkalmas szervezettel a program zárásását követő hatástanulmányok elkészítését, ezt a lehetőséget a munkaügyi központok az esetek döntő többségében nem használták ki. A szakszerű és igényes hatástanulmány elkészíttetése azért is fontos és hasznos lenne, mert a hatásindikátorok megbízható felmérése és elemzése mellett a munkaerő-piaci programok gyakran még nagyobb jelentőségűnek ítéelhető egyéb pozitív, nem számszerűsíthető egyéni, környezeti és társadalmi hatásait is felmérné és elemezné.
- Problematikusnak ítéelhető, hogy a szakmai szempontból egyébként nagy jelentőségű regionális és megyei munkaerő-piaci programok országos, évenkénti összegyűjtése, a tapasztalatok és a jó gyakorlatok szakmai rendezvényen és kiadványban történő értékelése, az információk és az innovációk közkinccsé tétele, elterjesztése az országos irányító szervezetek részéről közel egy évtizede nem kapott figyelmet, prioritást, és rendre elmaradt. Mindez megítélésünk szerint különösen az utóbbi években a munkaügyi központoknál a programok tervezésével, beindításával, módszertani fejlesztésével kapcsolatos aktivitást és teljesítményelvű megközelítést is érezhetően visszafogta.

II.

Az OFA által bonyolított munkaerő-piaci programok

1. Szabályozási és finanszírozási háttér, tervezési, működési és beszámoltatási rendszer

a.) Az OFA Alapító Okirata, feladatrendszere és tevékenységeinek csoportosítása

A jelenlegi OFA elődjét, az Országos Foglalkoztatási Alapítványt 1992-ben a Munkaügyi Minisztérium és a Kormány alapította. Fő feladata a munkanélküliség mérséklésében és a foglalkoztatás elősegítésében való aktív közreműködés lett.

Megalakítását követően évről-évre a foglalkoztatási szempontból leghátrányosabb helyzetű célcsoportok számára munkaerő-piaci szolgáltatást, tartós vagy átmeneti foglalkoztatást megvalósító kísérleti programokat dolgozott ki, és pályázati rendszer révén számos projekt létrejöttét támogatta.

Az OFA alapvető feladatai az alapítás óta fokozatosan bővültek. 1995-2007 szeptember között az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény hatálybalépéséig - az 1995. évi XXXIX. sz. törvényben kapott felhatalmazással, az Alapító Okiratában megjelölt keretek között látta el az állami tulajdonosi jogok gyakorlását hat nagy létszámú, összességében több ezer megváltozott munkaképességű személyt védett környezetben foglalkoztató célszervezetnél. (ERFO, FŐKEFE, KÉZMŰ, AGORA, SAVARIA NettPack, SZEFO Közhasznú társaságok.) Az OFA 1997-ben közalapítvánnyá alakult át. 2003-ban közreműködői szerepet kapott az Európai Unió Strukturális Alapok által társfinanszírozott programok megvalósításában.

A Közalapítvány legfontosabb, kiemelt feladatai a jelenleg hatályos Alapító Okirata szerint:

- *Támogatja a munkaerőpiac nem állami szerveződéseit, valamint ezek foglalkoztatást elősegítő kezdeményezéseit, szakmai rendezvényeit és kiadványait, különös tekintettel a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 17. és 18. pontjában megjelölt rehabilitációs foglalkoztatásra, valamint a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegek képzésének, foglalkoztatásának elősegítésére és a kapcsolódó szolgáltatásokra.*
- *Az új típusú aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök bevezetése, a foglalkoztatási rehabilitáció módszereinek, érdekeltségi viszonyainak, különösen a szociális jellegű, nem teljesítményorientált foglalkoztatás feltételeinek feltárása érdekében kutatásokat, kísérleti programokat indít és ezek tapasztalatainak értékelése alapján javaslatot tesz intézményes alkalmazásukra.*
- *Munkaügyi tárgyú kutatásokat támogat, koordinál.*
- *Támogatja a szociális partnerek munkaügyi érdekegyeztetésben való részvételéhez szükséges felkészülést.*
- *Tömeges létszámleépítéssel érintett munkavállalók átmeneti foglalkoztatása érdekében foglalkoztatási társaságokat szervez, támogat.*
- *A Közalapítvány az Európai Szociális Alapból társfinanszírozott programok közreműködő szervezete – ennek keretében elsősorban az EQUAL közösségi kezdeményezés nemzeti programiroda feladatainak ellátásában vesz részt.*
- *A Közalapítvány közreműködik a foglalkoztatáspolitikai feladatokért felelős minisztérium által indított központi munkaerő-piaci programok végrehajtásában.*
- *A Közalapítvány fenti céljainak megvalósításával az euroatlanti integráció elősegítésére is törekszik.”*

Az Alapító Okirat értelmében a Közalapítvány vagyonának kezelését kilenc tagból álló testület, Kuratórium végzi. „A Kuratórium a Közalapítvány általános ügydöntő és képviselő szerve.” A Kuratórium tagjait az Országos Érdekegyeztető Tanácsban képvisellel rendelkező országos munkaadói, illetve munkavállalói szövetségek, valamint a kormányoldal 3-3 javasolt személlyel delegálják, akiket az Alapítók kérnek fel három éves határozott időre. A Közalapítvány ellenőrzésére 9 tagú Felügyelő Bizottság működik, akiknek összetétele, delegálási és felkérési szisztémája, valamint hároméves határozott idejű mandátuma a Kuratóriuméhoz hasonló.

A Közalapítvány és a Kuratórium működésével, gazdálkodásával kapcsolatos döntés-előkészítési és lebonyolítási operatív, adminisztrációs feladatokat a munkaszervezet fő részeként az ügyvezető igazgató által vezetett Közalapítványi Iroda látja el. A munkaszervezet másik két egységként működik a Felügyeleti Iroda (a korábbi Célszervezeti Iroda, amely jelenleg az OFA gazdasági társaságait felügyeli), valamint az EQUAL Nemzeti Programiroda, amelyek vezetői közvetlenül a Kuratórium felügyelete alatt állnak.

Az OFA 2005-ben Európai uniós program (a ROP 3.2.1. keretében) létrehozta országos hálózatát - miskolci, debreceni, szegedi, pécsi, veszprémi, majd 2007 évben szombathelyi telephellyel. Az OFA Hálózat jelenleg általában 2-2 fővel működő regionális irodái területi szinten jelentős szakmai szolgáltató tevékenységet végeznek a hazai és EU-s finanszírozású programok előkészítésénél, megismertetésénél, a tanácsadási feladatok ellátásában és a jó gyakorlatok terjesztésénél.

Az OFA szakmai munkáját a munkaszervezet munkatársain kívül független külső szakértők, két témakörben szakértői bizottságok, valamint monitorozó szakemberek is segítik.

Az előzőekből kitűnik, hogy az OFA rendkívül sokrétű, és meglehetősen heterogén feladatrendszerrel lát el. Szakmai tevékenysége sokirányú és strukturált. Az OFA 2009. évi szakmai közhasznúsági jelentésében foglaltakat is alapul véve a közelmúltbeli, illetve a jelenlegi szakmai feladatokat az alábbiak szerint célszerű csoportosítani:

- *Támogatásközvetítő (pályáztatási rendszer keretében program-lebonyolítási tevékenység.*

Csupán 2009-ben több mint 40 támogatási program lebonyolítása és mintegy 1.600 élő szerződés gondozása, s ugyanannyi projekt szakmai figyelemmel kísérése, pénzügy finanszírozása volt folyamatban. A 2004-2009. években az OFA által indított és bonyolított programok száma – a néhány meghíúsultat is figyelembe véve – megközelíti a 150-et, a támogatásban részesített szerződéses projektek száma pedig meghaladja a 3.100 db-ot.

A fontosabb szakmai programcsoportok az OFA - nak a 2009. évi közhasznúsági jelentésben alkalmazott levezetése szerint az alábbiak voltak:

- ◆ Munkaerő-piaci szolgáltatások megvalósítását és fejlesztését célzó programok.
- ◆ Munkavállalást, munkahelymegőrzést, munkahelyteremtést szolgáló programok.
- ◆ Komplex programok.
- ◆ Megváltozott munkaképességű és fogyatékkal élő személyek munkaerő-piaci integrációját segítő programok.
- ◆ A népesség foglalkoztatási szintjére közvetett hatással levő programok. (Ezen belül: kutatási programok, disszemináció és kommunikáció, partnerségek fejlesztése, az esélyegyenlőséget javító ún. érzékenyítő programok.)

Már itt is célszerű utalni arra, hogy az OFA 2009-2010. évi támogatáskezelő tevékenységében – legalább is átmeneti jelleggel – a kormányzati szervek döntése nyomán a korábbi évekhez képest hirtelen meghatározó súlyúvá váltak a zömében a versenyszférát érintő, munkahelymegőrzést segítő, válságkezelő programok.

➤ *Az OFA –Hálózat tevékenysége*

- ◆ Hagyományos OFA programokhoz kapcsolódó szolgáltatások (információszoolgáltatás, adatszolgáltatás, tanácsadás, projektgenerálás stb)
- ◆ A „Nem mondunk le senkiről” LHH - kistérségi szolgáltatási program teljesítése.
- ◆ Kutatáshasznosítási tevékenység (konferenciák, vitafórumok szervezése az OFA által finanszírozott kutatási termékek megismertetése és hasznosításának elősegítése céljából.)

➤ *Az OFA közvetlen részvétele az Európai Unió programok végrehajtásában.*

- ◆ EQUAL Program zárási és ellenőrzési feladata (a program tapasztalatainak és eredményeinek szerves folytatása lett a TÁMOP 1.4.3. „Kísérleti foglalkoztatási programok” nevű intézkedés.)
- ◆ TÁMOP 1.4.1. -07/1. „Alternatív munkaerő-piaci projektek szakmai támogatása” nevű komponens (a pályázatok szakmai támogatása)
- ◆ TÁMOP 2.4.3. „Atipikus foglalkoztatási formák támogatása . szociális szövetkezetek” B. komponense (a pályázatok szakmai támogatása)
- ◆ TÁMOP 2.6.1. „Az akkreditáció rendszerének kialakítása a munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezeteknél” – kiemelt projekt, amelynek az OFA a projektgazdája.

➤ *Az OFA társaságai*

- ◆ Az 1996-ban létrehozott *OFA Foglalkoztatást Elősegítő Kht.* feladata volt többek között a foglalkoztatási célú civilszervezetek segítése, a szociális

partnerek EU-s felkészítése, az ILO program szervezése. A kitűzött feladatok sikeres elvégzése után az OFA Kuratóriuma döntött a társaság végelszámolásáról, amely 2009-ben zárult le.

- ♦ Az *OFA-HÍD Munkaerő Kölcsönző Kft.* 2003-ban kezdte meg működését. A munkaerő kölcsönzést –kísérleti módszereket is alkalmazva – Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom megye területén végzi.
- ♦ A DIFO Nonprofit Kft. közhasznú tevékenységének keretein belül munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújt és kísérleti programokat valósít meg a súlyos foglalkoztatási gondokkal küzdő Borsod-Abaúj-Zemplén megyében.

a.) A tervezési, működési, finanszírozási és beszámoltatási rendszer sajátosságai

Az OFA mint állami tulajdonú, a foglalkoztatáspolitikai célkitűzések megvalósítását kiemelten, folyamatosan és rugalmasan segítő, ahhoz igazodó Közalapítvány, szorosan kötődik a tripartit jellegű Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete (MAT) és a munkaügyi kormányzat tevékenységéhez.

Az OFA az a központi nonprofit szervezet, amely a MAT és a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztérium megbízásából évről-évre a Munkaerő-piaci Alap Foglalkoztatási alaprészének egy jelentős hányadát pályáztatási rendszerek keretében zömében az alábbi célokra, illetve feladatokra használja fel:

- a munkaerő-piaci szolgáltatási módszerek és hálózatok fejlesztése a civil szervezetek bevonása és egyben fokozatos erősítés útján,
- kísérleti és innovatív jellegű komplex programok megvalósításának ösztönzése és finanszírozása a leghátrányosabb helyzetű célcsoportoknál (roma munkanélküliek, megváltozott munkaképességű és fogyatékos személyek, több éve állástalan személyek, hajléktalanok, börtönből szabaduló emberek, gyermekgondozási intézetekből kikerülő fiatalok stb.)
- a leghátrányosabb helyzetű kistérségek, aprófalvak foglalkoztatási helyzetének javítása komplex kísérleti programok keretében,
- kisebb volumenű munkahely-teremtési akciók támogatása elsősorban mikro- és kisvállalkozások számára,
- időszerű, gyakorlatias jellegű munkaügyi kutatások finanszírozása,
- a jó gyakorlatok terjesztése, a kommunikáció javítása.

A programkonceptiókat és terveket a MAT, a minisztérium és más ötletadók igénye szerint (pl. a külföldi tanulmányutakon megismert, jónak vélt módszerek, modellek hazai adaptálása) a legtöbb esetben az OFA munkatársaival, egy-egy feladatkörre, célcsoportra specializálódott programvezetőivel, esetleg kutatási háttér bevonásával készítik el, amelyet a támogatási források odaítélése előtt a MAT testülete változatlan vagy továbbfejlesztett változatban jóváhagy.

Tapasztalataink szerint új programok ötleteit, javaslatait nem csak a MAT tagjai vagy a minisztérium kezdeményezik, hanem igen gyakran a kutatói-szellemi műhellyé vált OFA munkatársai, egyes munkaügyi központok vagy igen gyakran ötletgazdag nonprofit

szervezetek is. Többször volt arra is példa, hogy ilyen típusú pályázatot új kísérleti programok előkészítésére, a jó gyakorlatok, tapasztalatok és módszerek átadására maga az OFA írt ki.

A jól bevált, általában 1-3 éves átfutási idejű modelleket azután akár egymás után többször is újra és újra meghirdetik. Ilyennek számítottak például a különböző tranzitfoglalkoztatási programok, az „Újra Dolgozom” program, a hajléktalanoknak, börtönből szabadultaknak kiírt program, a romákat érintő ún. Telepes program és más innovatív foglalkoztatási programok, a munkaügyi kutatások, a rendezvények és kiadványok pályázata, az önkéntes munka megismertetését és elterjesztését segítő program stb. Amelyek kevésbé váltják be a hozzá fűzött reményeket, azokat ismételten már nem hirdetik meg, hanem újat keresnek és indítanak helyette. Több, az OFA által sikerre vitt kísérleti program később bekerült az EU-s társfinanszírozású programok közé is.

Az adott évben az OFA által indítandó pályázati programok tervét a MAT általában az előző év végén vagy az adott év kezdetekor hagyta jóvá, és támogatási keretet biztosított rá. (Kisebb mértékben a programok egy részére nem a foglalkoztatási alaprész központi része, hanem az MPA központi képzési vagy rehabilitációs keret része nyújtott fedezetet.)

A MAT ilyen esetekben a minisztériumot hatalmazta fel arra, hogy az OFÁ- val az egyes programokra általában külön-külön megállapodásokat kössön. Ezekben meghatározták a fő célokat, a célcsoportokat, az elérendő fő eredményeket, a beszámolások ütemezését, a záró beszámoló időpontját és a programok pénzügyi keretének egy év alatt, vagy a későbbiekben már évekre megbontott támogatási részleteinek átutalását.

Figyelembe véve a pályázatok előkészítésének és lebonyolításának, a támogatási szerződések megkötésének, valamint a projektek megvalósításának és lezárásának meglehetősen hosszú átfutási idejét, egy-egy programra meglehetősen tág, legtöbbször 2-4 éves időtartamot biztosítottak.

Már hosszabb idő óta (még 2004. előtt) kialakították azt a rendszert, hogy a MAT előtt valamennyi folyamatban levő programból, annak állásáról, részeredményeiről és problémáiról egységesen formalizált séma, illetve szempontok szerint minden évben két alkalommal és egyszerre viszonylag részletes szakmai és pénzügyi részbeszámolót kell készíteni. Így vannak olyan programok, hogy előre meghatározott időpontokban félévenkénti gyakorisággal 5-7 részbeszámoló is készül az előrehaladásukról. A részbeszámolókkal együtt az éppen aktuális záró beszámolók is a MAT elé kerülnek jóváhagyás céljából.

A beszámolókat a programok indítási éve szerinti csoportosításban kell összeállítani. Ez így egy igen nagy volumenű, több száz oldalnyi elektronikus, és részben papíralapú anyag, hiszen mindig van jó néhány program, ahol a programon belül a projektek adatait is mélységében feldolgozzák, vagy ha a programhoz készül a végén egy terjedelmesebb hatástanulmány, azt is csatolják az előterjesztéshez. A legutóbbi, 2009. év végi anyagban az

OFA részéről 41 még le nem zárt program rész-vagy záró beszámolóját állították ily módon egy nagy csomagban össze, amelyből 5 program 2009-ben indult, 14 db 2008-ban, 12db 2007-ben, 2 db 2006-ban, a maradék 8 pedig elosztva 2000-2005. közötti években.

Figyelembe véve azt, hogy a MAT (és a mögötte előkészítő munkát végző minisztériumi szakemberek) ilyen nagy mélységben és operativitással foglalkoznak az általuk finanszírozott OFÁ-s munkaerő-piaci programokkal, nem meglepő, hogy nagyon gyakori ezekre a programokra és az OFÁ - ra vonatkozó intézkedés és hivatkozás a MAT határozataiban. Ezek a MAT határozatok a legtöbb esetben egy-egy adott program esetében az indítás évében meghatározott pénzügyi keretek módosítására, bizonyos pályázati feltételek megváltoztatására és a pályázat újbóli kiírására, a zárási határidők meghosszabbítására, vagy esetleges keretelvonásokra, programok közötti átcsoportosításokra vonatkoznak. Gyakori az is, hogy ilyen típusú módosító MAT - döntések meghozatalára, vagy egy-egy program záró beszámolójának betérjesztésére és elfogadására nem csak az évente két nagy csomag-beszámoló keretében, hanem más időpontokban, külön is sor kerül.

A pályázati felhívás tervezeteket az OFA kuratóriuma hagyja jóvá, de gyakori, hogy előtte azokat a szakértői körön kívül a minisztériummal is egyeztetik. Néhány esetben (mint pl. a válságkezelési programoknál is történt), a MAT is megvitatta és fejlesztési instrukciókat adva véleményezte a felhívási tervezetet és az abban szerepeltetett támogatási feltételeket.

Az OFA kialakult pályázati „technológiai” rendszerében szinte minden esetben 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 részletes pályázati felhívás mellett kitöltési útmutató és egységes pályázati adatlap is szerepel. Szinte minden pályázati kiírásnak van egy részletekbe menő, és eléggé terjedelmes, egységesített jogi-pénzügyi előírásokat és garanciákat tartalmazó, továbbá a csatolandó kötelező mellékleteket tartalmazó része.

A felhívások meghirdetését követően az OFA egyre több esetben lehetőséget biztosít a potenciális pályázókkal való szakmai, értelmezési jellegű egyeztetésekre (újabban főként az OFA - Hálózat területi munkatársaival) vagy gyakran ismétlődő kérdések (GYIK) internetes megválaszolására is.

A beérkezett pályázatokat az OFA formai szempontból ellenőrzi, majd a formai előírásoknak megfelelő pályázatokat két-két független külső szakértőnek adja át szakmai előértékelésre. A bírálat előre kidolgozott egységes értékelő lapokon, pontozással és szöveges indoklással történik. A feldolgozott és előértékelt pályázatok elbírálására, támogatására vagy elutasítására vonatkozó javaslatokat a kijelölt felelős programvezetők dolgozzák fel, és saját szakmai véleményüket is beépítve az OFA kuratóriuma elé terjesztik döntéshozatal céljából. Ennek alapján, ahol természetesen az OFA érintett vezetői is jelen vannak, a kuratórium kialakítja álláspontját és meghozza döntését. (Esetenként előfordul, hogy nem nagyszámú pályázó esetében egyetlen pályázatot sem tartanak megfelelő színvonalúnak.) Az is lehetséges, hogy a meghirdetett feltételek nem eléggé vonzóak,

nehezen teljesíthetők, emiatt a vártnál sokkal kisebb a pályázói érdeklődés. Ilyenkor vagy ismételten meghirdetik – esetleg módosított feltételekkel – a pályázatot. Az elmúlt években arra is volt azonban néhány példa, hogy a MAT az esettel szembesülve, vagy éppen az OFA előterjesztett javaslata alapján elvonta vagy átcsoportosította az adott program támogatási keretét, ezáltal az a meghirdetett pályázati konstrukció meghiúsult.

A támogató döntések meghozatala után elkezdődik a szerződések – olykor meglehetősen időigényes – előkészítése, amelyet a végén az OFA nevében a Kuratórium elnöke ír alá. Az OFA pályázati programjai között meglehetősen gyakori a konzorciumok által történő pályázatbenyújtás. Ilyen esetben a kedvezményezett nevében a konzorciumvezető mellett a konzorciumi tagoknak is alá kell írniuk a szerződést.

A támogatási szerződés kellően részletes, és megfelelő részletességgel – szerződésszegés esetére – tartalmaz minden szükséges jogi és pénzügyi fedezeti biztosítékot. A szakmai és pénzügyi beszámolók és a pénzigénylések rendszere is szerepel a szerződésekben. A programfelelősök és a pénzügyi referensek jelentős leterheltsége miatt (egy-egy programfelelős egyidejűleg általában 3-5 programot is bonyolít, és egyszerre több 30-50 vagy esetenként százas nagyságrendű szerződéses partnerrel is kapcsolatban áll), az utóbbi években eléggé jellemzővé vált, hogy egy-egy probléma felmerülése esetén lelassul a mechanizmus. Ilyenkor a pénztartalékkal, saját forrásokkal általában nem rendelkező kedvezményezettek csak többhónapos késedelemmel tudnak hozzájutni a több részletben igényelhető, soron következő finanszírozási forrásrészhez. Ez a projektek sikeres, teljes értékű szakmai megvalósítása szempontjából elég komoly kockázati tényező.

A több százas, sőt most már ezres nagyságrendű kedvezményezetti kör esetében szükségszerűen gyakori az, hogy folyamatosan és jelentős számban az OFA Kuratóriuma elé kell terjeszteni szerződésmódosítási kérelmeket. Az sem ritka jelenség, hogy egy-egy támogatott szerződéses partner egymást követően több alkalommal is él a szerződésmódosítási kérelem lehetőségével, amelyek ugyancsak lelassítják a folyamatokat. Mindezek sokszor a fokozódó bürokratizmus látszatát keltik, bár az is kétségtelen, hogy ahhoz a támogatottak projektmenedzselési és megvalósítási, illetve dokumentációs tevékenységének hiányosságai, szakértelemmel összefüggő problémái is nagymértékben hozzájárulnak.

Megítélésünk és tapasztalataink szerint az OFÁ-ban jó színvonalú, de szűkös a támogatott projektek szakmai monitorozására és pénzügyi ellenőrzésére rendelkezésre álló belső kapacitás, és külső szakembereket is ritkán vesznek igénybe ilyen célokra. A szerződésekben szereplő szakmai beszámolási rendszer leegyszerűsített, és annak inkább csak a formáját, a szakmai tartalmát már nagyon ritkán veszik figyelembe a sok adminisztrációs munkával leterhelt programvezetők. Éppen ezért a rendkívül szűkszavú szakmai rész- és záró beszámolók formalizmusát, szakma igénytelenségét ritkán teszik szóvá. Ma még ritkaságszámba megy az a jól beválni látszó modell, amikor egy nagyon összetett, kísérleti jellegű program esetében több támogatott konzorcium működik egyidejűleg az ország különböző részein, és egy OFA által szintén pályáztatás útján

kiválasztott külső szervezet tanácsadással, jó gyakorlat átadással egybekötött, rendszeres és igényes szakmai monitorozó, értékelő és fejlesztő munkát végez mellettük. (Kisfalu program)

A MAT és az OFA között, illetve az OFA és a támogatott projektek között valódi projektfinanszírozás működik, ahol legalábbis az egyes programokra és projektekre vonatkozóan azok több éves időtartamától függetlenül a naptári évek merev pénzügyi határait (amely például a munkaügyi központok munkáját az MPA decentralizált részével való gazdálkodásban megnehezíti) nem kell figyelembe venni és korlátként kezelni.

Itt tehát nem az a szemlélet érvényesül, hogy egy adott év pénzügyi keretét szinte teljes egészében fel kell használni, el kell költeni, mert az évenkénti pénzelosztási mechanizmusban a maradvány különben elvész. És a másik oldalról sem korlátozó tényező az, hogy az év utolsó hónapjaiban már nem nagyon lehet egy nagyobb arányú, a jövő évre áthúzódó kötelezettséget vállalni, mert annak a mértéke is előre limitált. A projektszerű finanszírozásnál egy többéves megvalósítási idejű programnál vagy projektnél a programterv szerint indokolt ütemezésben, a naptári évtől függetlenül áll rendelkezésre és használható fel a pénzügyi forrás. Az OFA felé a pénzigénylések és az általa történő kifizetések ahhoz vannak kötve, hogy a projekttervben egy adott szakaszra vonatkozó feladatokat elfogadhatóan teljesítették-e, az előző szakasz pénzügyi elszámolását dokumentálták-e, és a következő szakasz pénzigénylését benyújtották-e? A MAT és az OFA vonatkozásában ez a fajta szakaszolás lényegében a félévenkénti programbeszámolókhöz van kötve, és a rendszer – jelentős operativitása ellenére is – a gyakorlatban jól bevált és meglehetősen rugalmasan működik.

Ezt a sajátos pénzügyi elszámolási szemléletet, illetve logikát tükrözik az alábbi táblázat adatai, amelyeket nagyobb részben az OFA 2009. december 31-i állapotot tükröző, és a MAT elé beterjesztett beszámolója, kisebb részben – az 1. sor adatait – egyéb adatforrások, az OFA tételes projektlistájának feldolgozott adatai alapján állítottunk össze. (Megjegyezzük, hogy a táblázatból az egyszerűsítés érdekében elhagytuk a még folyamatban levő, le nem zárt 2000-2003. évi programok adatait, amelyek már összességében sem igazán jelentős nagyságrendűek. Másrészt a táblázat I. soránál figyelemmel kell lenni arra, hogy a kuratóriumi döntésekkel megítélt támogatásokhoz képest a szerződésekben ténylegesen lekötött összegek általában kisebbek szoktak lenni, mert a meghozott támogatási döntések ellenére a támogatott mégsem köti meg a szerződést, tehát ezek a projektek meghiúsulnak, és további támogatási döntési tartalékot képezhetnek. A táblázat II/2. sorában ezek a meghiúsulási összegek már figyelembe vannak véve, tehát ez a sor már alapvetően a támogatási szerződésekben is rögzítésre került tényleges pénzügyi lekötéseket tartalmazza.)

Az OFA pénzügyi elszámolási adatai a MAT részére a 2009. XII. 31-i állapot szerint:

Megnevezés	2009	2008	2007	2006	2005	2004	Össze- sen
<i>I. Pályázati programok keretében az adott évi indítású összes programhoz - a MAT által biztosított pénzügyi keretek alapján - az OFA Kuratóriuma által megítélt összes támogatás:</i>	10 536	3 498	6 896	3 660	4 387	2 982	31 959
<i>II. Az I-ből csak a még folyamatban levő, le nem zárt programok pénzügyi elszámolási adatai:</i>							
1.a)MAT által megítélt támogatási keretösszeg	6 343	4 151	3 688	542	355	0	15 079
1.b.)Keretösszeg növelő tételek (MAT döntéseivel)	3 749	11	0	15	93	0	3 868
1.c.)Keretösszeg csökkentő tételek (MAT döntéseivel)	0	1 378	301	60	35	0	1 774
1.d.)Keretösszeg összesen 2009.XII.31-én	10 092	2 784	3 387	496	412	0	17 171
2. Megítélt támogatási keretösszegeből a Kuratórium által döntéssel lekötött, és a támogatási szerződésekben is megjelenő összeg	8 455	2 637	3 165	496	412	0	15 131
3. Kuratóriumi döntéssel, illetve szerződéssel még nem lekötött támogatási keret	1 637	147	222	0	0	0	2 006
4. A programokra 2009. XII. 31-éig összesen kifizetett együttes támogatási összeg	3 813	1 105	2 563	479	412	0	8 372
5. Pénzügyi áthúzódó kötelezettség összesen	6 279	1 529	824	8	0	0	8 640
6.Maradvány, a beszámoló elfogadását követően MPA-nak visszautalandó	0	55	113	9	0	0	177
<i>Érintett (folyamatban levő, még lezárt) programok száma</i>	5	14	12	2	3	0	36

c.) Nyilvántartási rendszer és adatbázis²

Az OFA alapítását követően hamarosan alkalmazásra került egy pályázat nyilvántartó szoftver. A 90-es évek végén pedig megvásárlásra került az akkor nagyon korszerűnek számító és még jelenleg is jó használható, „GrantSyS” nevű iktatási, pályázatkezelési és vezetői információs rendszer. Ezt a rendszert alkalmazta akkor a SOROS Alapítvány, illetve

² A tanulmánynak ennél a részénél jelentős mértékben hasznosítottam Bonfig Ágnesnek a kutatási téma egyes részeihez készített résztanulmányában foglaltakat

a Nemzeti Kulturális Alap még jelenleg is. A szoftver adaptációja az OFA folyamataira és tevékenységeire gyakorlatilag folyamatos. Felépítése modulrendszerű, iratforgalmon alapul.

Az OFA által használt modulok:

- iktatás (OFA teljes iktatása)
- beérkező pályázatok adatainak részletes nyilvántartása
- pályázat formai szűrése
- támogatási döntések nyilvántartása
- szerződéskészítés, kötés, nyilvántartás, szerződésmódosítás
- elszámolások, előrehaladás pénzügyi nyomon követése
- kifizetések teljes körű nyilvántartása
- helyszíni ellenőrzések nyilvántartása
- támogatási keretek kezelése, figyelése
- adatátadás a közpénzek nyilvántartásához
- egyedi és listászerű egyszerű és kombinatív lekérdezések – pályázatokra, szerződésekre, kedvezményezett szervezetekre, kifizetésekre.

A rendszer közvetlenül kommunikál az OFA könyvelési szoftverével és nyilvántartja az OFA valamennyi bevételeit és kifizetését, illetve kezeli az elektronikus banki utalási rendszert.

A rendszer nem internet alapon működik, feltöltése csak adatrögzítéssel történhet, ami idő és költségigényes.

A rendszert az OFA vezetése fejleszteni kívánja. A tervezett fejlesztés főbb irányai:

- távoli elérhetőség (internet alapú) biztosítása
- ügyfélkapu rendszerének bevezetése
- elektronikus pályázat benyújtás
- elektronikus előrehaladási jelentések benyújtása, digitalizált iratok tárolása
- a projektek szakmai tartalmának nyomon követésére szolgáló monitoring modul
- projektek kedvezményezettjeinek nyilvántartása

- (projektekkel kapcsolatos) elektronikus ügyintézés
- (közvetlen) kapcsolat a köztartozási, csőd-felszámolási eljárási, munkaügyi ellenőrzési stb. adatbázisokkal.

Az OFA ezeket a fejlesztéseket – kivéve a közvetlen kapcsolat-kiépítést más adatbázisokkal – kb. egy éven belül meg kívánja valósítani, mert egyébként jelentős hátrányba kerülhet más pályázatkezelő szervezetekhez képest.

2. Az OFA által 2004-2009. között indított pályázati programok adatainak feldolgozása és jellemzése

Bár az OFA - nál rendkívül sok alapinformáció és jelentés, beszámoló áll rendelkezésre az általa bonyolított programokról, több évet átfogó számbavételi programlisták vagy idősoros statisztikai adatok és erre alapozott elemzések kevésbé állnak rendelkezésre.

A kutatás keretében a 2004-2009. években indított programokról elkészített áttekinthető, informatív programlista összeállításához felhasználtuk:

- az OFA internetes honlapon is megjelentetett évkönyveit,
- az évenkénti csoportosításban a honlapról letölthető pályázati felhívásokat és útmutatókat,
- a MAT részére félévenkénti gyakorissággal 2004-2009. között az OFA által az egyes programokról készített szakmai és pénzügyi részbeszámolók, záró beszámolók információit,
- az ugyanerre az időszakra vonatkozó pályázati projektlista alapadatait, amely egy erre a célra összeállított Excel-táblázatban 7.100 db beadott és 3.110 nyertes pályázati projekt néhány fontosabb információját tartalmazta,
- Bonfig Ágnesnek, az OFA programiroda igazgatójának szakmai összefoglaló táblázatát listászerű feldolgozását az OFA 2004-2009. között indított támogatási programjainak néhány fontosabb adatáról, amelyben elsősorban a programok fő céljai, célcsoportjai és jellemző tevékenységei kerültek kissé konkrétan is jól áttekinthető feldolgozásra.

A programlistát mindezek hasznosításával úgy állítottuk össze, hogy egy Excel-táblázatban rögzítettük valamennyi, az OFA tételes projekt listáján szereplő 2004-2009. között indított támogatási program

- számítógépes nyilvántartás szerinti négyjegyű GS- kódszámát, amelynek első számjegye az indítás évére utal,
- az OFA támogatási programjának pontos megnevezését,
- a pályázati felhívásra beérkezett pályázatok számát,

- az OFA Kuratóriuma döntésével támogatott, nyertes pályázatok (projektek) számát,
- a beadott pályázatokban igényelt együttes támogatási összeget,
- a nyertes pályázatoknál megítélt támogatások együttes összegét,
- a projektek megvalósításának kezdeti időpontját,
- a projektek megvalósításának adott programra jellemző időtartamát hónapokban kifejezve,
- a program projektjeibe bevontak, valamint azon belül külön a támogatott foglalkoztatásba vontak együttes létszámát (a MAT részére készített beszámolókból történt kigyűjtés alapján),
- a beadottak számához viszonyítva a nyertes projektek részarányát,
- a benyújtott pályázatokban megjelenő OFA-támogatási igényhez képest a megítélt támogatási összeg arányát,
- az egy támogatott projektre jutó OFA-támogatás átlagos összegét,
- a projektek egy megvalósítási hónapjára eső támogatás fajlagos összegét,
- a programbeszámolókból tételesen kigyűjtött információk alapján a számszerűsített eredmények, indikátorok adatait (pl. a foglalkoztatásban és a képzésben résztvevők számát, a munkaerő-piaci szolgáltatásokhoz kapcsolódó közvetett célcsoport létszámot, a projektek befejezése után továbbfoglalkoztatott személyek számát, a továbbképzésekben résztvevők számát és minden egyéb, a beszámolóban feltüntetett számszerűsített eredményt).

Az Excel-táblát, amelyet 2004-től kezdődően évenként csoportosításban és az OFA program-nyilvántartási GrantSyS (GS) kódjai sorrendjében állítottunk össze, a *II/1. sz. mellékletként* csatoljuk. Ehhez tettük hozzá kiegészítésként a Bonfig Ágnes által összeállított részletes szakmai összefoglaló táblázatot (*II/2.a. melléklet*), amely a pályázati konstrukcióra, a programcélokra, a célcsoportokra és a jellemző tevékenységekre további információkat tartalmaz, illetve megjelöli azt, hogy mely programoknál készültek el külön hatástanulmányok az OFA által pályázati rendszer keretében kiválasztott szervezetek közreműködésével.

A kétféle táblázatban a programok darabszáma kismértékben eltér egymástól, ami azzal függ össze, hogy Bonfig Ágnes néhány GS-kóddal ellátott programkódot összevontan szerepeltetett. Továbbá mindkét fajta táblázatban több példa és utalás történik arra, hogy néhány, GS- kóddal ellátott program megghiúsult, vagy bár a programlistában szerepelnek megvalósult programként szerepelnek, sem az általunk megismert MAT- beszámolóban, sem az OFA nyilvántartásában nem található róluk információ. Ezek többnyire kisebb egyedi kutatási programok, vagy olyanok, amelyeket az MPA rehabilitációs vagy képzési alaprészből valósítottak meg. A programlistában szerepelnek egyébként szép számmal olyan tételek is, amelyek valójában nem igazán támogatási program jellegűek, vagy még pontosabban kifejezve nem a támogatásközvetítési és kezelési programok kategóriájába tartoznak. (Pl. egyszerűbb, célirányos képzési programok, a tulajdonosi jogok gyakorlása keretében fejlesztési vagy likviditási támogatások nyújtása, a szociális partnerek EU-tagállami szerepre való felkészítése, az ILO- kapcsolatok fejlesztése stb.) Természetesen

ezeokról a célokról, feladatokról is a MAT hozott döntést és biztosított hozzá megfelelő támogatási keretet. Az OFA pedig az ilyen típusú projekteknél csak egy egyszerű, inkább csak formális, technikai lebonyolítási jellegű szerepet kapott.

A tanulmányhoz mellékeljük az OFA által alkalmazott – 2004-2009. évi konkrét programnevekkel feltöltött – GS nyilvántartási kódrendszert is, amelyek alapján a programok minden új program indítása előtt besorolásra kerülnek. A kódrendszernek megvan a maga szakmai és strukturális logikája, de megítélésünk szerint jelentős mélységű tagoltsága és több esetben a besorolások fogalmi vitathatósága miatt a programtípusok egyszerűbb, áttekinthetőbb csoportosítására nehezen alkalmazható. *(II/2.b. melléklet)*

Ezért az indítási évek és a GS- kódok alapján már elkészített Excel-táblázatos programlista sorait megpróbáltuk oly módon is rendezni, hogy az OFA- ra jellemző programokat egyszerűbb, fő programtípusok szerint is csoportosítsuk és feldolgozhatóvá, összesíthetővé tegyük. Ehhez a GS - kódrendszerrel némileg eltérő logika mentén az alábbi programcsoportokat (típusokat) alakítottuk ki:

1. Nonprofit szervezetek munkaerő-piaci szolgáltatásainak megvalósítását és fejlesztését támogató programok.
2. Foglalkoztatást közvetlenül támogató programok
3. Hátrányos helyzetűek komplex programjai.
4. Munkaügyi tárgyú kutatások, módszertani fejlesztések támogatása.
5. Disszeminációt, szakmai-területi koordinációt és kommunikációs tevékenységet támogató programok.
6. A szociális partnerek EU-tagállami működését és érdekegyeztető munkáját támogató programok.
7. Az OFA tulajdonosi jogainak gyakorlása a rehabilitációs célszervezetek, illetve gazdasági társaságok esetében.
8. Egyéb programok.

A 2004-2009. között indított programok listáját e fő típusok szerint (és ezen belül a hasonló vagy azonos típusú, szinte évente ismétlődő programokat általában egymás után szerepeltetve) is rendeztük, és *II/3. sz. mellékletként* csatoljuk.

Bár ez a csoportosítás, tipizálás meglehetősen összevont, és különösen a szolgáltatások, a foglalkoztatást közvetlenül segítő programok, valamint a hátrányos helyzetűek komplex programjai tekintetében a besorolásoknál van jó néhány vitatható határeset is, az áttekintéshez és a támogatási programok összetételének vizsgálatához jó alapul szolgál.

A programlisták adatait indítási évenkénti és programtípusonkénti csoportosításban összesítő táblázatok formájában is feldolgoztuk. *(II/4.a. és II/4.b. sz. mellékletek)* Az arányszámokat még kiegészítettük – a rendelkezésre álló indikátoradatok alapján – a képzésben részt vettek létszáma és a támogatott foglalkoztatásból továbbfoglalkoztatottak száma adatainak a feldolgozásával. Ezekből még két további arányszámot képeztünk: a

továbbfoglalkoztatottak arányát egyrészt a programba bevont létszámhoz, másrészt a támogatott foglalkoztatásba kerültek számához viszonyítva. Ezek lényegében a hatásindikátorokat fejezik ki.

A kiegészítő adatok feldolgozása és az összesítő táblázatok készítése kapcsán elsősorban módszertani szempontból a következőket jegyezzük meg:

- Az adatok összesítésénél szembekerültünk azzal a problémával, hogy az OFA egymástól nagyon eltérő jellegű és típusú, valamint bonyolultságú és komplexitású programokat bonyolított le. Pl. egy hátrányos helyzetű célcsoport képzési adata nem hozható közös nevezőre a szociális partnerek EU-s felkészülésénél a rendkívül szűkszavú összefoglalóban képzési indikátorként feltüntetett több tízezres nagyságrendű képzési-továbbképzési létszámadatokkal. A programba bevontak száma szintén nagyon eltérő tartalmú és időtartamú. Vannak, akik egy programban 2-3 évig folyamatosan is részt vesznek, s vannak, akik csak néhány alkalomra kiterjedő munkaerő-piaci szolgáltatás, munkaközvetítés vagy egy EU-s felkészítő konferencia erejéig kapcsolódnak be. Ezért az ilyen jellegű összesítéseket, adatokat mindig csak fenntartásokkal lehet kezelni, és a nagyobb sokaságon belül keresni kell, és mélyebben is elemezni szükséges a homogénebb, jobban összehasonlítható típusú programokat.
- A beszámolókból kigyűjtött indikátorok egy része hiányosan vagy megfelelő értelmezés nélkül volt megadva, ezért az adatok kigyűjtésénél és feldolgozásánál néhány esetben közelítő jellegű, saját szakértői becslésünkön alapuló adatokat vettünk figyelembe.
- A 2009. évi válságkezelő programok jelentős részének OFA által történő lebonyolítása általában pozitív irányban befolyásolta a vizsgált időszak adatait.

Munkahely-megőrzési támogatásról lévén szó, a támogatási idővel azonos időtartamú, támogatás nélküli továbbfoglalkoztatási kötelezettség került előírásra, amely így 100 %-os arányú továbbfoglalkoztatási arányszámnak felel meg. Ez statisztikai szempontból nagyon kedvezőnek (emellett reálisan teljesíthetőnek is) ítélni lehet. Sőt az előírt továbbfoglalkoztatási kötelezettség nem csak a támogatással közvetlenül érintett létszámot érinti, hanem a pályázat beadása előtti teljes céges létszámot, amit a támogatást elnyerőknek a pályázati felhívás szerint és a megkötött szerződésben is vállalniuk kellett. Ez reálisan elvárható eredmény ugyan, de a táblázatban a közel 20 ezer főnyi többletszámot a program eredményeként és hatásaként számszerűen már nem vettük figyelembe, mert feltételezhető, hogy a támogatás igénybe vétele nélkül is az esetek döntő többségében inkább csak a támogatással érintett létszám (vagy annak egy része) volt elbocsátással közvetlenül veszélyeztetve, és nem a teljes vállalati létszám.

Mindemellett, mivel 2009-ben az OFA korábbi programjaitól eltérő jellegű válságkezelő programok döntő súlyúvá váltak a szervezet tevékenységében, ugyanakkor ezek a foglalkoztatást közvetlenül támogató programok körébe tartoznak, a programtípusonkénti táblázatban –az esetleges torzító hatások kiszűrése céljából- a 2009. évi válságkezelő programokkal együtt, és azoktól leválasztva is kiszámítottuk az ilyen típusú programoknak a mutatóit.

Az OFA 2004-2009. között indított programjairól a részletesen feldolgozott információk és adatok tükrében röviden az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni:

- Az OFA ez alatt az időszak alatt - zömében nyílt pályázati rendszer keretében - mintegy 150 programot indított el, illetve bonyolított. A beérkezett pályázatok száma elérte a 7.100-at, a kuratóriumi döntéssel támogatott pályázati projekteké pedig meghaladta a 3.100-at. Az együttes támogatási igény megközelítette a 86 milliárd Ft-ot, míg a megítélt támogatásoké közel 33 milliárd Ft volt. A nyertes pályázatok aránya átlagosan 43,8 % volt, a megítélt támogatások pedig az igényelt összeg 38,3 %-át tették ki.
- A programokba együttesen bevont létszám 189 ezer volt. Ezen belül rövidebb-hosszabb ideig tartó sokféle képzési-továbbképzési formában 41,5 ezer fő, támogatott foglalkoztatásban 43,6 ezer fő vett részt. A megmaradó különbszet elsősorban különböző időtartamú és formájú munkaerő-piaci szolgáltatásokat vagy rövid idejű EU-s felkészítést vett igénybe.
- Az OFA által finanszírozott projektek és támogatott foglalkoztatási elemek lezárulását követően 38,6 ezer személy dolgozott tovább. A továbbfoglalkoztatási arányok – különösen a támogatott foglalkoztatási létszámhoz viszonyítva – jónak, sőt a célcsoportok összetételét és sajátosságait figyelembe véve túl kedvezőnek is ítéelhetők. (Az a dokumentumokból nem derült ki egyértelműen, ezért mélyebb vizsgálatot igényelne, hogy ez milyen arányban történt egyéb támogatású vagy nem támogatott formában.)
- Az évenkénti adatokat vizsgálva megállapítható, hogy az évente beindított új programok száma – a folyamatban levőkön kívül – 2004-2008. között minden évben 20 fölött volt, 22 és 42 között mozgott. 2009-ben e tekintetben egy visszaesés, illetve jelentős strukturális változás következett be, mivel az OFA egy igen jelentősnek ítéelhető, a többszöri kiegészítések után 10 milliárd Ft közeli támogatási kerettel, minden korábbi évnél több pályázatot befogadva, s egyúttal igen rövid idő alatti elbírálási és szerződéskötési kényszerrel megkapta a munkahelymegőrzést elősegítő központi válságkezelési programok több mint a felének a lebonyolítási feladatát.

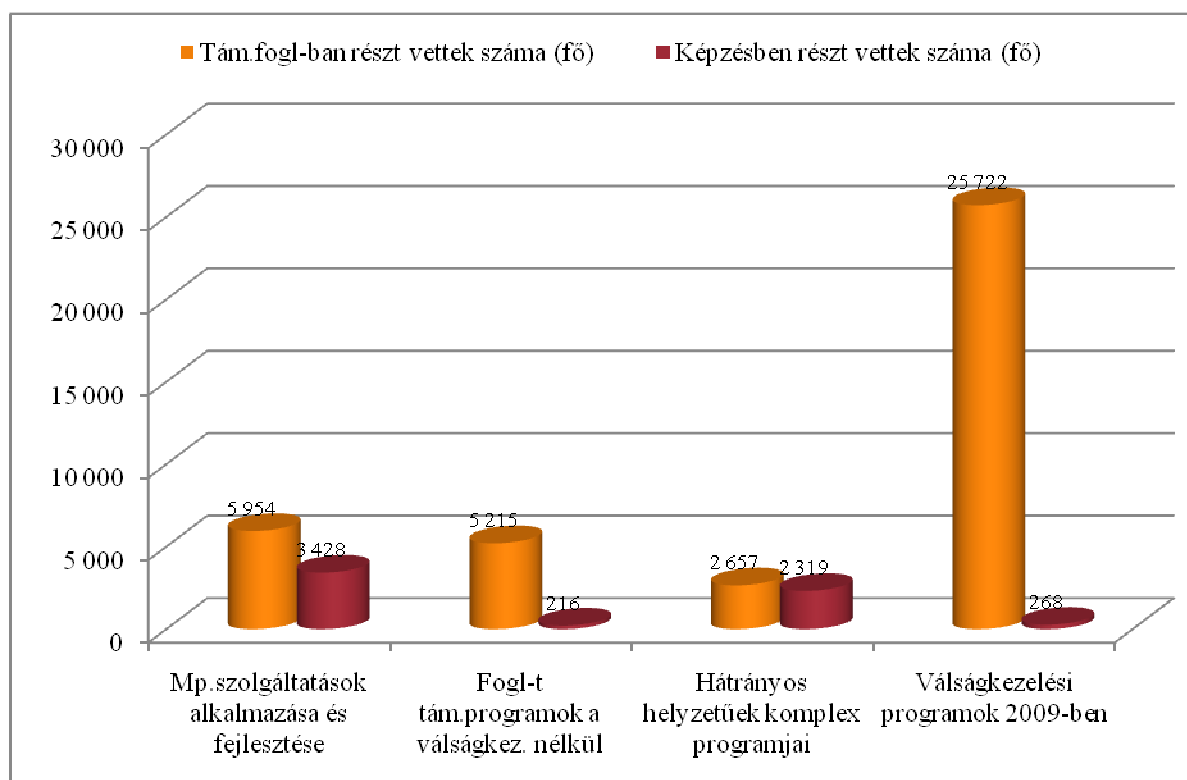
- A fontosabb programtípusokat figyelembe véve az rögzíthető, hogy az OFA nagyon heterogén típusú programokkal foglalkozott. A fő profilt mégis a foglalkoztatást közvetlenül támogató programok jelentették (a programok 28 %-a) a nonprofit szervezetek munkaerő-piaci szolgáltatásainak megvalósítását és fejlesztését támogató programokkal (20 %) és a hátrányos helyzetűek komplex programjaival (13 %) együtt. E három kiemelkedő jelentőségű programtípus közös vonásokat mutatott abból a szempontból, hogy fő célcsoportjait a leghátrányosabb helyzetű munkavállalói rétegek (romák, megváltozott munkaképességűek, 45 év felett állástalanná válók, leszakadó kistérségekben, kistalvokban élők stb.) jelentették.
- Külön pozitívumként megállapítható, hogy a munkaerő-piaci szolgáltatások esetében igen magas arányt tettek ki azok a programok, amelyek egységes módszereket alkalmazó, korszerű segítő-támogató és tanácsadó országos hálózatok kialakítását vagy fejlesztését eredményezték. (Pl. Roma Munkaerő-piaci és Közösségi Szolgáltató Hálózat, Álláskereső klubok országos hálózata fogyatékossgal élők részére, integrált szolgáltatási rendszer és hálózat 45 év feletiek részére, szociális szövetkezeteket támogató országos szakértői és mentori hálózat stb.)
- A foglalkoztatási nonprofit szervezetek szolgáltatásfejlesztése, valamint a mikro- és kisvállalkozások szinte évente meghirdetett munkahelybővítést ösztönző-támogató pályázatai is elsősorban a hátrányos helyzetű célcsoportok munkaerő-piaci helyzetét és elhelyezkedési esélyeit igyekeztek javítani. Az OFA ezekre vonatkozóan több olyan innovatív programkonstrukciót is kidolgozott és évente visszatérően alkalmazott, amelyek komplex módon igyekeztek az érintett hátrányos helyzetű célcsoportok sok esetben halmozott hátrányait néhány év alatt is viszonylag eredményesen leküzdeni. (Pl. a „Telepes” program, a „Lakmusz” program, a hajléktalanoknak szervezett program, a tranzitfoglalkoztatási programok, az „Újra Dolgozom” program, a tarnabodi befogadó modellprogram, a roma foglalkoztatási programok, a Kisfalu program, a „Szociális szövetkezet” program stb.) E konstrukciók közül többet átvettek, illetve hasznosítottak az EU-forrásokkal támogatott HEFOP és a TÁMOP körébe tartozó programok is.
- A munkaerő-piaci programok szorosabb értelemben vett műfajába az OFA programjai közül megítélésünk szerint valójában csak az előzőekben említett első három programtípus tartozik bele. A többi programtípus általában egyszerűbb, közvetettebb, amellet általában speciális és kiegészítő jellegű.
- Ez utóbbi programcsoportok közül külön kiemelést érdemel a munkaügyi kutatások évről-évre történő támogatásának meghirdetése, amikor is a legtöbbször aktuális témákat határoztak meg, a legtöbbször nyílt pályázatok keretében, hogy már rövidebb távon is hasznosítható kutatási eredményekhez jussanak. A vizsgált időszakban 13 program keretében 82 db. kutatási projekt megvalósítására került sor, így az OFA a munkaügyi kutatások legjelentősebb hazai támogató és finanszírozó szervezetének számít. A kutatási eredményeket igyekeztek széles körben ismertté

tenni és hasznosításukat elsegíteni elsősorban az internetes honlapon való megjelenés, szakmai konferenciák, kutatáshasznosító rendezvények és kiadványok készítése útján. Évről-évre olyan ismétlődő, igényes, a széles szakmai és államigazgatási körnek szánt kutatási kiadványok is megjelenhettek az OFA támogatásával, mint a „Munkaerő-piaci tükör”. vagy a „Magyarországi munkaerőpiac.”. Ezek az utóbbi években az angol nyelvre történő lefordítás és rövid szakmai összefoglalóik révén az EU országok szakmai köreiből is egyre ismertebbek váltak.

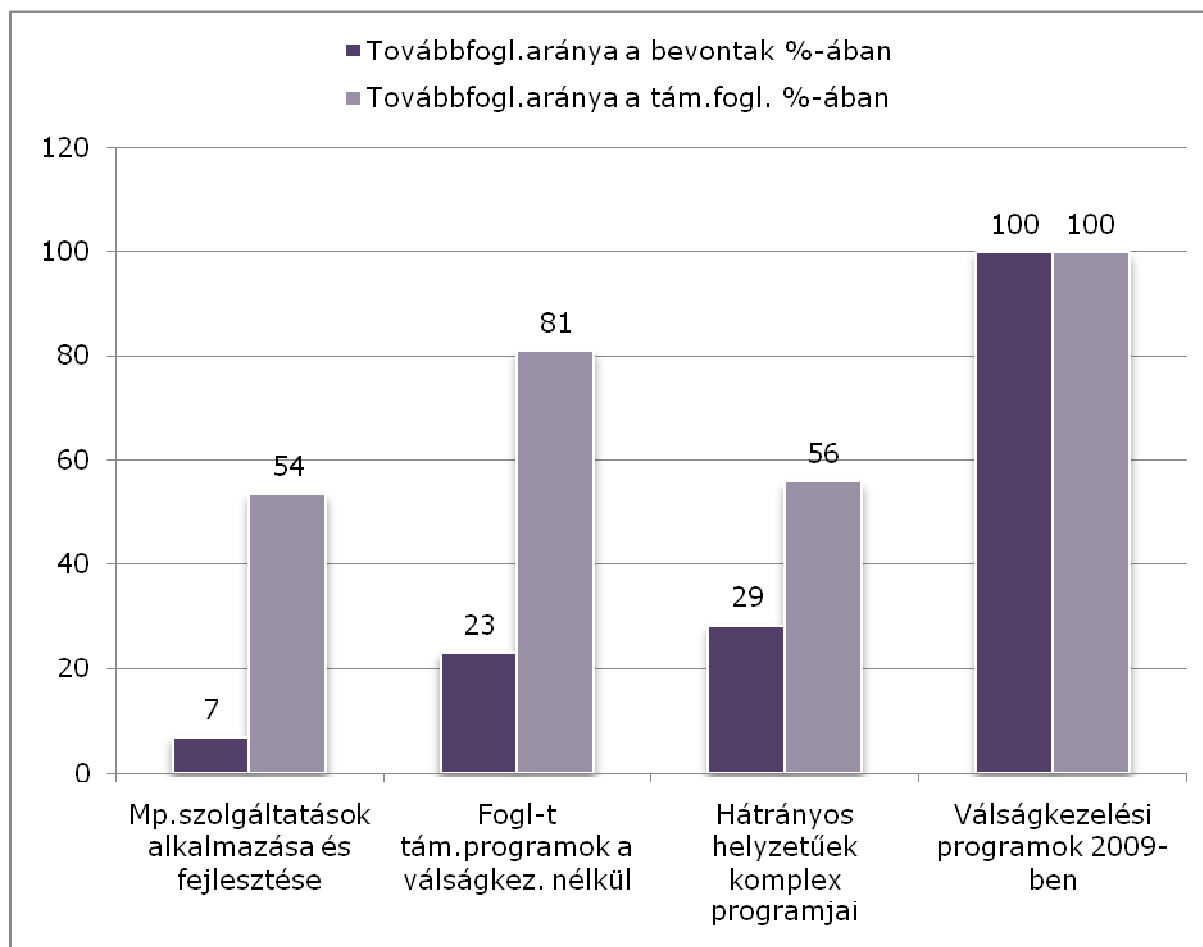
- A kutatások mellett nagy szerepet kapott még az OFA programjai között a disszeminációs tevékenység, a szakmai-területi koordináció és a munkaügyi, képzési témakörök széleskörű, sokrétű kommunikációjának a támogatása. Ezek sorában is célszerű kiemelni a munkaerő-piac nem állami szerveződései számára szervezett szakmai rendezvények, konferenciák és kiadványok készítésének évente meghirdetett programjait, az EU - Háló programot, a Regionális Foglalkoztatási Civil Klubot, a minősített foglalkoztatási partnerségek (paktumok) működési támogatási programját, valamint az OFA terjesztési és tapasztalatátadási programjait.
- Külön programcsoportot képeznek az OÉT munkáltatói és munkavállalói szervezeteinek (és tagsági hálózatának) az EU Tagállamként való Működés Programjából adódó többletfeladatok ellátására, valamint a szociális partnerek munkaügyi, foglalkoztatási érdekegyeztetésben való részvételének megerősítésére felkészítő képzési, továbbképzési, konferenciaszervezési és kapcsolatépítési, külföldi utazási programok. Ezek a programok a MAT egyedi döntései alapján 2004-2006. közötti években voltak jellemzőek, jelentős nagyságrendű támogatási összeget használtak fel, és a bemutatott indikátorok között, ha rövid időre is, de igen nagy létszámot (együttesen mintegy 87 ezer főt) érintettek. A programok részleteiről és konkrét eredményeinek értékeléséről az OFA dokumentációs és beszámoltatási rendszerében eléggé kevés az információ.
- Az OFA – jogszabályi felhatalmazás és a MAT megerősítő döntései alapján – a több ezer fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztató hat nagy célszervezeténél, valamint saját tulajdonú gazdasági társaságainál (OFA Kht, DIFO Kht, DIMEK Kft, Ózdi Kht, OFA-HÍD Kft, Párbeszéd Központ) a vizsgált időszakban többször is élt a szervezetek működőképességének megtartását és megerősítését, a hátrányos helyzetű emberek munkahelyeinek megőrzését, és a szükséges technológiai fejlesztések finanszírozását jelentő, tulajdonosi támogatási jogaival. Ezekben általában a Célszervezeti Iroda egyedi előterjesztései alapján az OFA Kuratóriuma hozta meg támogatási döntéseit. 2007. szeptembertől törvényi változás következtében a célszervezetek esetében az OFA tulajdonosi jogosultsága megszűnt, és helyette ezt a szerepet Nemzeti Vagyonkezelő ZRt. vette át.
- Az egyéb programok körében a „Nem mondunk le senkiről” LHH- s program képzési programelemének OFA által történt lebonyolítása, valamint a programok

zárását követően 15 OFA-program hatásvizsgálatainak az elvégzése volt a legjelentősebb. Egyre több programnál a hatásvizsgálat elkészítésének a költségfedezete már a programtervezéskor beépül az adott programok költségvetésébe, így bár szinte minden évben készült valamilyen hatásvizsgálat, azok a programlistában különálló programként csak 2006-ban jelentek meg. Különösen pozitívnak ítéljük az általában szakszerű és színvonalas hatástanulmányok elkészítését, amelyeket az OFA azok elkészültét követően a beszámolók mellékleteként a MAT részére is átadott. Az viszont kedvezőtlen, hogy a szakmai közvélemény – zömében pozitív tartalmuk ellenére – ezek megállapításairól és eredményeiről információt alig kapott.

A fontosabb, és közvetlenebb munkaerő-piaci szerepük szempontjából is viszonylag jól értelmezhető programtípusoknál a támogatott foglalkoztatásba és képzésbe bevontak száma a vizsgált időszakban az alábbiak szerint alakult:



Ugyanezekre a programtípusokra a továbbfoglalkoztatási arányokat az alábbi diagram szemlélteti:



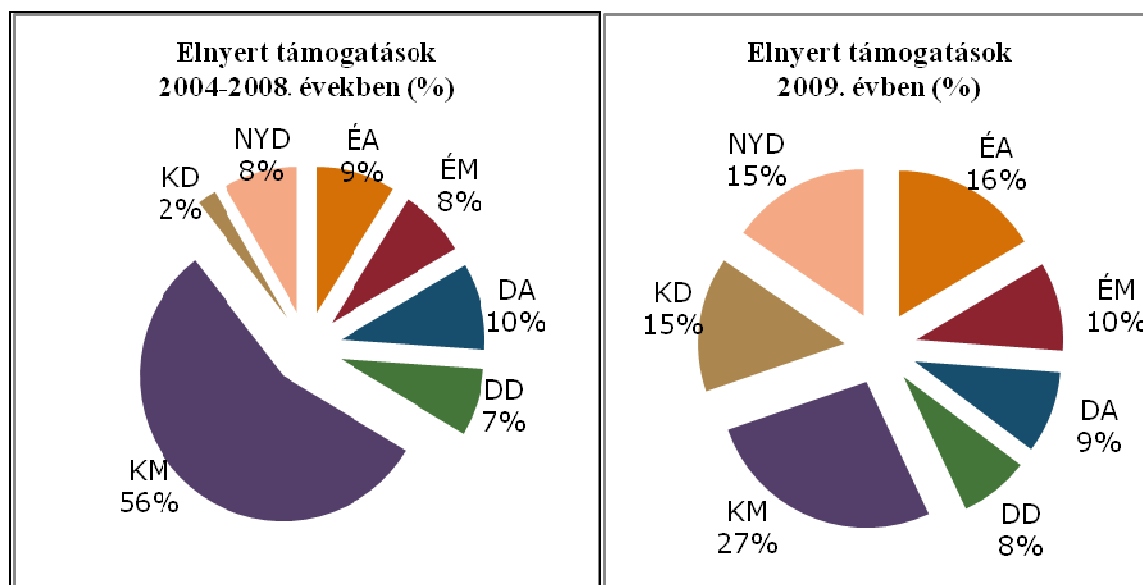
Az OFA által lebonyolított programok esetében területi preferenciák és szempontok ritkán érvényesülnek. (Kivéve pl. a Kisfalu-programot, a Telepes programot és néhány egyéb, speciálisan hátrányos helyzetű programot, ideértve a roma programok jelentős részét.)

Az OFA programjai iránt a pályázati aktivitás a Közép-magyarországi régióban (azon belül is a fővárosban) a legnagyobb, ami összefügg azzal, hogy különösen a kiemelten támogatott foglalkoztatási célú civil szervezetek szakmai felkészültsége és pályázóképessége országon belül itt a legerősebb. Emellett a nem közvetlenül foglalkoztatási vagy munkaerő-piaci szolgáltatási programokon kívüli támogatások nagy része is a központi régióban levő szervezetekhez jutott.

A 2009. évi válságkezelő programoknál a korábbi évek programjaihoz képest eltérő arányok alakultak ki, amit érdemes egybevetni:

Régiók	Beadott pályázatok megoszlása %		Nyertes pályázatok megoszlása %		Elnyert támogatások megoszlása %	
	2004-2008.	2009.	2004-2008.	2009.	2004-2008.	2009.
ÉA	15,6	12,8	15,8	12,8	8,9	16,4
ÉM	11,6	9,0	11,9	10,8	7,6	9,8
DA	12,5	12,6	14,1	13,7	9,6	9,1
DD	11,7	10,9	10,3	10,5	7,5	7,7
KM	32,8	32,0	31,6	27,4	55,9	26,7
KD	6,0	9,3	5,4	9,7	2,1	14,9
NyD	9,8	13,4	10,9	15,1	8,4	15,4
Összesen:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A Közép-magyarországi régió erőteljes dominanciája főként a 2004-2008. között megítélt, illetve elnyert támogatások esetében szembevetendő. 2009-ben is nagyon magas arányú volt a központi régió pályázati aktivitása a régiók között, de a támogatások odaítélésénél már kiegyensúlyozottabb megoszlási arányok alakultak ki. Ezt jól mutatja az alábbi kettős diagram is:



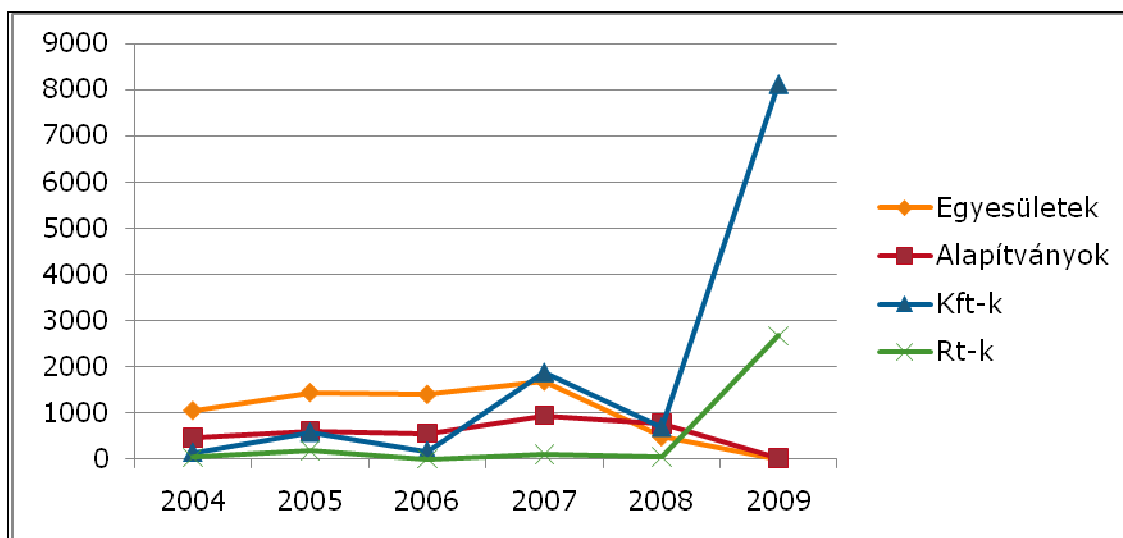
Az OFA programjaira pályázók szervezeti típusok szerinti adatait külön táblázatokban dolgoztuk fel, amelyeket a II/5.a. és a II/5.b. melléletekben mutatunk be.

Ezek alapján megfigyelhető az, hogy 2004-ben a civil szervezeteknek, s köztük különösen az egyesületeknek és az alapítványoknak még magas részesedésük volt, amelyek akkor az elnyert támogatásokból még közel 60 %-os arányban részesedtek. Az OFA már akkor is a különféle szervezeti, intézményi típusok széles körével állt szerződéses kapcsolatban, amelyben az önkormányzatok, a kisebb vállalkozások, a közhasznú társaságok, a központi költségvetési szervek és a szakszervezetek is számottevő szerepet kaptak.

2008-ig a vállalkozások fokozatos térnyerése vált jellemzővé, amelyek az elnyert támogatásokban való részesedésüket a 2004. évi 9 %-ról 2007-ben és 2008-ban közel 40 %-ra növelték. A civil szervezetek közül míg a 2004-ben indított programoknál az egyesületek 35 %-ban, az alapítványok, közalapítványok 22 %-ban részesedtek az elnyert támogatásokból, a 2008-ban indulóknál az egyesületek aránya 15 %-ra lecsökkent, ugyanakkor az alapítványok tartani tudták a 22 %-os részesedést.

A 2009-ben indított programok esetében – a szinte kizárólagossá vált válságkezelési programok lebonyolítása következtében – drasztikus átrendeződés ment végbe a pályázók és az elnyert támogatások strukturájában. A nyertes pályázatok 97,8 %-a a vállalkozói körből került ki, és az elnyert támogatásoknak is a 98,2 %-át kapta meg a vállalkozói szféra. (Ezen belül a Kft-k a támogatásoknak 69,4 %-át, a részvénytársaságok 23,1 %-át, a betéti társaságok 2,2 %-át, az egyéni vállalkozók 1,1 %-át nyerték el.) Ezzel együtt a civil szervezetek, az önkormányzatok és más szervezeti formák pályázati lehetőségei és elnyert támogatásai szinte egycsapásra megszűntek, és ez az állapot 2010. eddigi időszakában is hasonló maradt.

Ezt a tendenciát a fontosabb szervezeti formák esetében az OFA programjai révén elnyert támogatások évenként, millió Ft-bant kifejezett értéke az alábbi vonaldiagram formájában is jól szemlélteti:



3. programok fontosabb eredményei és problémái

Az OFA programok működtetése fontos és szinte hiánypótló szerepet töltött be a magyar foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer tevékenységén belül. A Közalapítvány működése jelentősen eltért az Állami Foglalkoztatási Szolgálatától, megítélésünk szerint – szabályozási okokra visszavezethetően is – attól sokkal rugalmasabb, kísérletezőbb, korszerűbb szemléletű és innovatívabb jellegű volt.

A viszonylag kötöttebb tervezési és beszámoltatási rendszer ellenére az OFA szakmai erejét fokozta, szellemi kapacitásainak határait nagymértékben kitágította az, hogy jelentős támogatási pénzforrásai és a pályáztatási rendszerek jól kialakított működtetése révén folyamatos versenyhelyzetet tudott kialakítani az igen jelentős nagyságrendű és vegyes összetételű, különböző szervezeti kultúrákat képviselő potenciális pályázók körében. A pályázók ezrei között nonprofit szervezetek, egyetemek és más jelentős kutatóhelyek, kisebb és nagyobb méretű gazdálkodó szervezetek, központi költségvetési szervek, önkormányzatok és társulásaik, érdekképviselői szervek, egyházak és más karitatív szervezetek egyaránt jelentős számban megjelentek. Ezáltal az OFA csupán a beérkező pályázatok feldolgozása révén rengeteg új módszert, jó gyakorlatot, számtalan szakmai ötletet, innovációt volt képes felszínre hozni. A több, mint 3 ezer nyertes projekt általában 1-3 év alatt történő megvalósítása, azok rendszeres figyelemmel kísérése, a közbenső és záró beszámolók bekérése, feldolgozása szintén nagyon sok fontos tapasztalatot eredményezett, és rengeteg szakmai muníciót adott az OFA munkaszervezetének, és annak tagjain, programvezetőin keresztül az irányító testületeknek és a munkaügyi kormányzati szervezeteknek is.

A legfontosabb eredmények sorában az alábbiakat tarjuk célszerűnek konkrétan is megemlíteni:

- Az OFA a legszélesebb körben és szisztematikus módon valósította meg Magyarországon a munkaerő-piaci programok projektszemléletű tervezését, pályáztatását és lebonyolításuk koordinálását, irányítását. Ebből a szempontból szemléletben és gyakorlatilag is megelőzte a bürokratikus, hatósági jellegű feladataival túlterhelt (bár magas arányban kiváló felkészültségű és nagy tudású szakemberekből álló) állami foglalkoztatási szervezetet, az FSZH - t és a munkaügyi központokat is, amely évente csupán néhány, valóban igen munkaigényes projektszerű munkaerő-piaci programját – a „kiszervezés” kockázataitól tartva – zömében saját apparátusával igyekezett megvalósítani.
- Az OFA kezdettől fogva céltudatosan törekedett a külföldön jól bevált, progresszív munkaerő-piaci programmodellek hazai adaptálására, éveken át történő alkalmazására és széles körű ismertté tételére, elterjesztésére. (Pl. tranzitfoglalkoztatási programok, Újra Dolgozom Program, Rátalál(1)lás Program, KID- program, integrátori programok, szakmai támogató és szolgáltató hálózatok

kiépítése a hátrányos helyzetű munkavállalói rétegek körében is). Esetenként felkarolta egyes munkaügyi központok jó kezdeményezéseit: pl. kistérségi forrástérképek elkészítésének támogatása, kistérségi foglalkoztatási paktumok elterjedésének ösztönzése, megyei szintű integrált foglalkoztatási romaprogramok stb. Élenjáró volt az EU országokban már sokkal fejlettebb szinten álló szociális gazdaság fejlesztésével kapcsolatos szakmai támogató és projektgeneráló munkában, valamint az új típusú szociális szövetkezetek útnak indításában.

- Szakmai programjai között kiemelten törekedett a leghátrányosabb helyzetű célcsoportok élethelyzetét és foglalkoztatási esélyeit javító programok támogatására. Ezek közé tartoztak pl. a roma munkanélküliek, a fogyatékosok és megváltozott munkaképességűek, a börtönben élő és onnan szabaduló emberek, a gyermekvédelmi gondoskodásból kikerülő fiatalok, a hajléktalanok. Ezekre a célcsoportokra az OFA saját, sikeres modellprogramokat fejlesztett ki és évek óta alkalmaz. (Telepes program, roma zenészek programja, Lakmusz program, hajléktalan program stb.)
- Az atipikus foglalkoztatás kiszélesítésére is több kezdeményezést tettek. Pl. alkalmi munkák közvetítésével foglalkozó nonprofit szervezetek támogatása, munkaerő-kölcsönzési modellek fejlesztése és alkalmazása, önkéntes munka koordinálásának és elterjesztésének támogatása, új típusú távmunka konstrukció alkalmazása teleházaknál stb.
- Széles szakértői hálózatot alakítottak ki maguk körül, akik elsősorban a pályázatok szakszerű véleményezésében és a fejlesztői munkában működtek közre.
- Hosszú idő óta sok olyan munkaerő-piaci programot írtak ki, amelyben követelményként szabták a konzorciumi formában való pályázást, és a projektek partnerségben történő megvalósítását.
- Ezres nagyságrendű projektszám megvalósítása által elsősorban a nonprofit szervezeteknél, de emellett az önkormányzatoknál és társulásaiknál is több ezer személyt tanítottak meg a szakszerű pályázatkészítésre, a projektszemléletű tervezésre, szervező és adminisztrációs munkára, menedzselésre és projektfejlesztési tevékenységre. Ez szinte felmérhetetlen értékű szellemi kapacitásfejlesztést jelentett országos viszonylatban is, amelynek eredményeit leginkább az EU-s támogatású, ESZA - típusú pályázatok készítésénél és projektek megvalósításánál lehetett hasznosítani.
- Ha nem is mindig kellő szakmai alapossággal és realitásérzékkel, de szinte minden esetben törekedtek a pályázati programok kiírásánál viszonylag egyértelmű és erőfeszítésekre ösztönző foglalkoztatási és egyéb indikátorok minimum követelményként való meghatározására. Ezeket azután a támogatási szerződésekben is kötelezettségként rögzítették, bár a végrehajtás és a teljesítés számonkérésénél

már toleránsabbak voltak. Az indikátorok alkalmazása és a programok értékelése, bizonyos lezárt programoknál a hatástanulmányoknak külső szervekkel történő elkészíttetése tekintetében is eredményesebb és célszerűbb gyakorlatot követtek, mint a munkaügyi központok.

- Az OFA több mint másfél évtizedes sokszínű szakmai munkájának egyik legnagyobb értéke a nyilvánosság széles körű biztosítása, az időszerű munkaügyi témákra és az új típusú munkaerő-piaci programok, valamint a „best practice” jellegű jó gyakorlatok, élenjáró módszertani megoldások elterjesztésére irányuló sokrétű és folyamatos tevékenység. Ez a támogatott kutatási eredmények interneten és más formában való megismertetésére éppúgy vonatkozik, mint központi és regionális típusú konferenciák közvetlen szervezésére, azok támogatására, vagy értékes szakmai kiadványok megjelentetésére.

Az eredmények és a pozitívumok mellett néhány problémát is meg lehet fogalmazni az OFA programjaival és működésével kapcsolatban:

- A rendkívül nagyszámú támogatott, szerződéses projekt szakmai előrehaladásának a figyelemmel kísérése, folyamatos monitorozása, értékelése és elfogadása meglehetősen leegyszerűsítetté, formálissá vált. Az egyes projektek megvalósulásánál a pályázatban vállalt szakmai igényességet és mélységet – elsősorban a programvezetők leterheltsége miatt – csak ritkán kérik számon, az elfogadhatóságot a rövid, formalizált beszámoló, illetve a megfelelő leadministrálás alapján ítélik meg. A projektek megvalósítóinak egy része saját szakmai igényességi mércéje alapján így is a lehető legtöbbet igyekszik kihozni a projektből, míg másokra ez kevésbé jellemző, náluk elsősorban a források megszerzése és felhasználása a cél. A jó színvonalú és segítő jellegű külső szakmai monitorozás a legtöbb programnál nincs rendszeresítve.
- A folyamatban levő szerződéses projektek igen magas száma, az ezekkel kapcsolatos igen jelentős adminisztrációs terhelés, továbbá az újabb programok pályázati csomagjainak elkészítése, a pályáztatási, elbírálási és szerződéskötési folyamat időigényessége és a jelentések, beszámoló igényes elkészítésének követelménye jelentősen leterhelik, jellemző módon „írásztalhoz kötik” az OFÁ - nak nemcsak a programvezetőit és pénzügyi munkatársait, hanem a munkaszervezet szakmai vezetőit is. Emiatt kevés idő és energia marad a külső szakmai kapcsolatok érdemi ápolására és fejlesztésre. Emellett megfigyelhető az a tendencia is, hogy a projekteknél felmerülő problémákra való reagálás nem eléggé gyors és rugalmas, a munkaszervezet kifelé történő kommunikációja nem ritkán akadozó, a gépezet munkája külső vélemények szerint a korábbinál bürokratikusabb jellegű vált. (Meg kell viszont jegyezni, hogy az OFÁ -t még mindig sokkal rugalmasabb és ügyfél-centrikusabb támogatáskezelő szervezetnek ítélik sokan, mint az EU-s pénzügyi forrásokat kezelő, a TÁMOP programok zömét bonyolító ESZA Nonprofit Kft-t.)

- Az OFA – néhány eseti kivételtől, és főleg a 2009. évi közös válságkezelési feladatok végrehajtásától eltekintve – hosszú időn keresztül nem törekedett eléggé, és nem tudott folyamatos, érdemi munkakapcsolatokat kialakítani az Állami Foglalkoztatási Szolgálattal (ÁFSZ), s főleg annak területi szervezeteivel, a megyei, majd regionális munkaügyi központokkal. Ez a kritikai megfogalmazás, illetve az OFA kiemelt jelentőségű stratégiai partnerként való kezelésének hiánya természetesen a másik érintett fél, a munkaügyi központok oldaláról is ugyanúgy felvethető. Ennek mélyebb okait és összetevőit láthatóan nem igyekeztek egyik oldalról sem feltárni, és ennek alapján, kölcsönös akarattal még érdemlegesebbé, tartalmasabbá, eredményesebbé tenni a partnerségi együttműködési viszonyt. Márpedig különösképpen a munkaerő-piaci programok megtervezése, lebonyolítása és a jó modellek, módszerek szélesebb körű elterjesztése közös összefogással még több sikert és eredményt hozhatott volna. Maguk a szakmai irányító szervek (minisztérium, FSZH) sem tettek sokat azért, hogy elvárásokat és feladatokat is megfogalmazzó, koordinációs tevékenységük révén a szinergikus hatás jobban érvényesülhessen és ez a helyzet megváltozhasson.
- Általában is megállapítható az, hogy az OFA hosszú ideig nem tulajdonított különösebb jelentőséget a területi dimenzióknak, a fontosabb megyei, regionális szervezetekkel (pl. munkaügyi központokkal, munkaügyi tanácsokkal, megyei önkormányzatokkal, fejlesztési tanácsokkal és ügynökségekkel) való együttműködés kialakításának és fejlesztésének. Ez részben abból is megítélhető, hogy a támogatási forrásoknak több mint a fele a központi régióra jutott, amit a munkaerő-piaci helyzet területi eltérései nem igazán tettek indokolttá. A területi szemlélet háttérbe szorulása szintén összefüggött az OFA munkaszervezet viszonylag kis létszámával, vezetőinek túlzott adminisztratív leterheltségével, amely nem tette lehetővé a fontos, de meglehetősen időigényes területi, megyei, regionális kapcsolatok élővé tételét, ápolását. Ez a helyzet akkor kezdett jó irányban megváltozni, amikor is 2005-ben régióként 2-3 fővel és szakmailag felkészült, jó kommunikatív adottságokkal rendelkező munkatársakkal létrejöttek az OFA-ROP Hálózat regionális irodái. Ezek a foglalkoztatási paktumok fejlesztésével és a szociális gazdaság munkahelyteremtő kezdeményezéseinek támogatásával, segítő szakmai tanácsadással, a területi humánkapacitás fejlesztésével és jó gyakorlatok terjesztésével, projektgenerálással foglalkozó kis létszámú irodák 2008-tól OFA - Hálózat néven folytatják sokrétű területi munkájukat. Aktív, dinamikus és szakszerű szervező, koordináló tevékenységük révén már ez alatt a néhány év alatt is sokat tettek azért, hogy az OFA munkakapcsolatai területi szinten is jobban kiépüljenek, és az OFA munkaerő-piaci programjai, foglalkoztatás-bővítő kezdeményezései, pályázati felhívásai széles körben sokkal ismertebbé és elismertebbé váljanak.
- Az előzőekben, amikor a pozitívumokat és az eredményeket soroltuk fel, remélhetően jól érzékeltetni tudtuk azt, hogy az OFA több mint másfél évtizedes tevékenysége igen fontos, szinte hiánypótló szerepet kapott a magyar foglalkoztatáspolitikában a hátrányos helyzetű célcsoportokat segítő munkaerő-piaci

programok megtervezése, lebonyolítása, valamint a szakmai innovációk felszínre hozása és elterjesztése, disszeminációja terén. 2009-ben a kormányzati válságkezelő intézkedések jelentős részének, és tömeges jellegű, de viszonylag egyszerűen kezelhető pályázatainak az OFA szervezetén keresztül történő lebonyolításával párhuzamosan – a folyamatban levő munkaerő-piaci programokon kívül – drasztikusan lecsökkentek az új programok indítására szolgáló pénzügyi források és lehetőségek. Ez a helyzet 2010-ben sem változott meg. Az OFA ebben az évben válaszut elé érkezett. Jövőbeni tevékenysége és annak struktúrája, korábbi tevékenysége 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.

III.

A 2009. évi válságkezelési programok megvalósításának elemzése

1. A pályázati rendszer és az elbírálási mechanizmus alkalmazása az OFÁ-nál és az ÁFSZ -nél³

A világgazdaságot érintő pénzügyi és piaci válság, a recessziós jelenségek 2008. második felében, elsősorban negyedik negyedévében gyors és közvetlen hatást gyakoroltak a hazai munkaerő-piaci folyamatokra is, és különösen 2009. évre vonatkozóan igen kedvezőtlenül befolyásolták a foglalkoztatási kilátásokat.

2008. decemberben 477,4 ezer fő volt a nyilvántartott álláskeresők száma, amely 32,3 ezer fővel, 7,3 %-kal haladta meg az egy évvel korábbi adatot. A regisztrált munkanélküliek számának növekedése a Közép-dunántúli régióban a 23 %-ot, a Közép-magyarországi és a Nyugat-dunántúli régióban a 10 %-ot is meghaladta. (Forrás: www.afsz.hu, statisztikai modul, *Munkaerő-piaci helyzetkép, 2009.*) A kevésbé fejlett régiókban is nőtt az állástalanok száma, de ezekben a növekedési arány az egy évvel korábbihoz viszonyítva 3-6 % körül alakult. A válság eredményeként a külső és belső kereslet hirtelen és jól érezhető módon visszaesett. Ennek következtében sok vállalkozás a foglalkoztatott létszám csökkentésében látta a talpon maradás esélyét. Ezek az intézkedések abban is megmutatkoztak, hogy a bejelentett csoportosan leépítések száma 2008. IV. negyedévében az elő évihez viszonyítva több mint a kétszeresére megnövekedett.

³ E fejezetrésznél jelentős mértékben hasznosítottam az SZMM- nek az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi Bizottsága részére a” munkahelymegőrző pályázatokról „ készített 2009. júniusi tájékoztatóját, az FSZH által a Szakmai Felügyelő Tanácshoz 2010. áprilisban beterjesztett , „A recesszió hatására – a foglalkoztatás területén – tett intézkedésekről beterjesztett anyagát, a valamint Bonfig Ágnesnek e kutatás keretében összeállított résztanulmányát.

A létszámleépítéseket a továbbiakban is nagyobb mértékben tervezők száma főként öt ágazatnál koncentráldott: az autóipar beszállítói bázisa, a villamos-energia ipar, az élelmiszeripar, a textilipar, valamint az építőipar, de a kereskedelembe-vendéglátásban és a közúti szállítási ágazatban is egyre inkább érzékelhetővé váltak a gyorsan fokozódó nehézségek.

A kialakult helyzetben, amelynek a prognózisok 2009. évben még további romlását jelezték előre, a magyar kormányzati szervek – más országok gyakorlatához hasonlóan – a kedvezőtlen hatások lehetőség szerinti mérséklését, a rövidtávú foglalkoztatáspolitikai intézkedések sorában pedig minél több munkahely megőrzését, a további létszámleépítések jelentős lassítását tekintették a legfontosabb feladatnak.

A megfelelő intézkedések kidolgozására és azok végrehajtására rendelkezésre álló idő rendkívül rövid volt, hiszen a magyar munkaerő-piacot ért kedvezőtlen hatások és a 2009. évre vonatkozó pesszimista várakozások 2008. vége felé már eléggé erőteljesen és széles körben jelentkeztek.

A problémák kezelésére a munkaügyi kormányzat az érdekképviseleti szervekkel történt egyeztetés alapján és a MAT égisze alatt egy közvetlenebb foglalkoztatási válságkezelési, munkahely-megőrzési programcsomagot fogadott el. Ennek fő célkitűzései az alábbiak voltak:

- Fenntartani a vállalkozások működőképességét úgy, hogy ezzel együtt –átmeneti állami támogatással – a munkahelyeket is meg lehessen őrizni.
- Elősegíteni és ösztönözni azt, hogy a létszámcsökkentésre kényszerülő munkavállalókat vagy azonnal, vagy rövid időn belül másik munkáltató vegye át és foglalkoztassa tovább.
- Támogatni az egyének mielőbbi, újbóli elhelyezkedését elsősorban munkaerő-piaci szolgáltatásokkal és képzésekkel annak érdekében, hogy önmaga is mielőbb munkába állhasson.

A támogatások fő formáit és eszközeit az alábbiak szerint határozták meg:

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

A programokat alapvetően központi programként kívánták megvalósítani, amelyre elsősorban a 2009. évi decentralizált Foglalkoztatási alaprészből, valamint az OFA tipikus, hagyományos jellegű programjainak forrásaiból csoportosítottak át – a későbbi, menet

közbeni döntéseket is figyelembe véve – a tárgyévre mintegy 17,9 milliárd Ft együttes keretösszeget. Ebből kezdetben 5,9 milliárd Ft-ot, később a kiegészítésekkel és átcsoportosításokkal együtt közel 7,2 milliárd Ft-ot biztosítottak az OFA több fordulóban is megjelent pályázati forrásaira. 10 milliárd Ft 2009. évi MPA - keretet szántak a „Munkahelyek megőrzéséért” nevű központi programra, amelyet az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (az FSZH és a regionális munkaügyi központok közösen) bonyolítottak le. Ennek a meghíúsulások miatt 2009-ben fel nem használható része is az OFA- hoz került átcsoportosításra, ugyanakkor az ÁFSZ programjaira még mintegy 25 % - os arányú, következő évi felhasználásra áthúzódó keretet is biztosítottak az MPA 2010. évi központi kerete terhére. Harmadik fő tételként 700 millió Ft-ot a „Munkahelymegőrzés támogatása” nevű központi munkahely-megőrzési programra különítettek el, amelyet az 50 főt meghaladó leépítési szándékot jelző munkáltatók csoportos létszámbocsátásának megelőzésére lehetett – a korábbi évekhez hasonló módon – felhasználni.

E források mellett a regionális munkaügyi központok által 2008. eleje óta közvetlenül megvalósított, több éves átfutási idejű TÁMOP 1.1.2. „Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért” elnevezésű program keretében egy külön kiemelt célcsoportot emeltek be azok köréből, akik állásukat a válság miatt 2008. szeptember 1-jét követően veszítették el. Mindezekon kívül a TÁMOP 2.3.3. keretein belül összesen 30 milliárd Ft keretösszeg állt rendelkezésre a munkavállalók munkaerő-piaci helyzetének javítása, a képzettségi szintjének és az általuk végzett munka hatékonyságának növelése érdekében, több vállalati kategória számára indított programra. (Kutatásunk tárgyát e sokrétű támogatási programok közül csak az OFA és az ÁFSZ által lebonyolított munkahely-megőrzési programok képezik.)

a.) Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) által bonyolított válságkezelési programok tartalma és elbírálásuk döntés-előkészítési, döntési mechanizmusa

A MAT döntése és felkérése alapján az OFA összességében négyféle támogatási programot indított:

- A foglalkoztatottság megőrzésének támogatására a gazdasági visszaesés következtében átmenetileg nehéz helyzetbe jutott munkáltatóknál (továbbiakban: MEGŐRZÉS-9122/2009)
- A gazdasági visszaesés következtében állásukat veszítők újra elhelyezkedésének támogatása más munkáltatónál (továbbiakban: MUNKÁBA-9124/2009)
- A gazdasági visszaesés következtében elbocsátással fenyegetett munkavállalók munkába helyezését közvetlenül elősegítő munkaerőpiaci-szolgáltatások támogatása (továbbiakban: ÚJ KILÁTÁSOK-9111/2009).

- A foglalkoztatottság megőrzésének támogatása a gazdasági visszaesés következtében átmenetileg nehéz helyzetbe jutott, költségkompenzációs támogatást igénybe vevő munkáltatóknál (továbbiakban: MEGŐRZÉS 2.-9123/2009)

A MEGŐRZÉS-9122/2009. jelű program:

A program keretében a munkáltatók támogatást vehetnek igénybe a munkahelymegőrzés érdekében, ha az elbocsátással fenyegetett munkavállalót teljes munkaidőben megtartják. A munkáltatónak a pályázata részeként benyújtott piacelemzéssel kellett bemutatnia, hogy nehézségei a gazdasági visszaesésből következnek és átmeneti jellegűek, továbbá a munkavállalókat csak munkahelymegtartó támogatás igénybe vétele mellett tudja megtartani.

A támogatás fő feltételei és mértéke:

- Azoknál a munkáltatóknál, ahol a pályázat benyújtását megelőző hónapban a munkajogi állományi létszám 3 és 50 fő között volt, a leépítési szándék által érintett munkavállalók után ténylegesen kifizetett munkabér és járulékok együttes összegének 75 százaléka, 51-250 fő közötti létszámnál 50 %-a, 250 fő feletti létszámnál 25 %-a. A támogatás mértéke munkavállalónként egyik létszám-kategóriában sem haladhatja meg havonta a kötelező legkisebb munkabér és járulékai 150 százalékát. A támogatás időtartama legalább 3 és legfeljebb 12 hónap, legalább a támogatás időtartamával megegyező továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel. *(Munkahely-megőrzési bérköltség támogatási forma)*
- A munkáltató az átmeneti gazdasági visszaesésből adódó foglalkoztatási nehézségeit a munkaviszony megszüntetésének megelőzése érdekében munkaszervezési intézkedések bevezetésével, a korábbinál rövidebb időtartammal történő munka biztosításával is kezelheti. Amennyiben a tényleges munkával töltött idő mértéke negyedéves átlagban a törvényes munkaidő felét eléri, de a törvényes munkaidőnél kevesebb, a munkáltatón keresztül a munkavállaló részére támogatás adható arra a kieső munkaidőre vonatkozóan, mikor a munkavállaló ténylegesen munkát nem végzett. A támogatás nyújtásának feltétele, hogy a dolgozóval kötött módosított munkaszerződés tartalmazza a tényleges – csökkentett - munkaidőt és az arra járó keresetet. valamint a kieső munkaidőre eső személyi alapbér 80%-át. A támogatási mérték: mindhárom munkáltatói kategóriában a kieső munkaidőre vonatkozóan a személyi alapbér és járulékanak 80 százaléka. A támogatás időtartama legalább 3 és legfeljebb 12 hónap, a támogatás időtartamával megegyező továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel. *(Csökkentett idejű foglalkoztatás támogatása kereset-kiegészítéssel támogatási forma.)*
- A program keretében lehetőség van arra is, hogy a munkáltató a munkával nem töltött időben a munkavállalót a munkaviszony fenntartása mellett (a pályázatban

meghatározott típusú) képzésbe vonja. A képzésbe vonás tényét a módosított munkaszerződésben rögzíteni kell. A támogatás mértéke: a képzés költségének 80 %-a. A képzés időtartama nem lehet hosszabb 12 hónapnál. *(Képzési támogatás.)*

A MUNKÁBA-9124/2009 jelű program:

A támogatást olyan, legalább 1 főt egy éve foglalkoztató munkáltatók vehetik igénybe, amelyek az illetékes munkaügyi központtal együttműködve vállalják, hogy hiányzó létszámukat *a gazdasági okok miatt elbocsátott dolgozók közül veszik fel, vagy jogutódlással* a válság miatt létszámot csökkenteni kényszerülő munkáltatótól vesznek át. Emellett azt is vállalniuk kell, hogy projektjük teljes (a támogatási idő kétszeresének megfelelő) időtartama alatt a projekt kezdetekor meglévő (eredeti létszám + növekedés) átlagos statisztikai létszámukat megőrzik. A támogatás mértéke: azoknál a munkáltatóknál, ahol a pályázat benyújtását megelőző hónapban a munkajogi állományi létszám 3 és 50 fő között volt, az alkalmazott munkabérének és járulékinak 75 százaléka, 51-250 fő közötti létszámnál 50 %-a, 250 fő feletti létszámnál 25 %-a. A támogatás mértéke munkavállalónként egyik létszám-kategóriában sem haladhatja meg havonta a kötelező legkisebb munkabér és járulékai 150 százalékat. A támogatás időtartama legalább 3 és legfeljebb 12 hónap, legalább a támogatás időtartamával megegyező továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel.

A program keretében lehetőség van arra is, hogy a pályázó szervezet a munkajogi jogutódlással átvett dolgozóknak az adott munkakör betöltéséhez szükséges *képzés* megvalósításához legfeljebb 12 hónapra 80 %-os arányú képzési támogatást vegyen igénybe.

ÚJ KILÁTÁSOK-9111/2009 jelű program:

A program célja, hogy a gazdasági visszaesés miatt létszámfelettivé vált dolgozók elhelyezkedési esélyei javuljanak, és a lehető legrövidebb idő alatt munkát találjanak. A gondoskodó vállalati magatartás támogatásával hozzájárulni ahhoz, hogy az elbocsátott munkavállaló hatékony segítséget kapjon a szakmai újrakezdéshez. Azok a munkáltatók pályázhatnak, amelyek a gazdasági visszaesés következtében legalább 3 főt elbocsátanak. A program keretében a munkáltatók támogatást kaphatnak ahhoz, hogy külső szolgáltató szervezet bevonásával csoportos és/vagy egyéni formában szakszerű segítséget vegyenek igénybe az elbocsátások miatt kialakult krízishelyzet humánus kezeléséhez. A külső szolgáltató az elbocsátott dolgozót az új munkahelyen történő szerződés megkötéséig végigkíséri legfeljebb 6 hónapig. A támogatás mértéke: a három létszám-kategóriában a szolgáltatási költségek 100-80-60 %-a, elbocsátott személyenként pedig az elbocsátott létszám függvényében legfeljebb 150-200 ezer Ft.

MEGŐRZÉS 2.-9123/2009 jelű program:

A gazdasági visszaesés következtében átmenetileg nehéz helyzetbe jutott azon munkáltatók pályázhatnak, amelyek a 117/2005 (IX.1.) Korm. rendelet szerinti költségkompenzációs támogatást vesznek igénybe, és rendelkeznek 2010-re szóló keret-megállapodással, valamint 2009-re vonatkozó támogatási szerződéssel. A támogatást azok után a személyek után lehet kérni, akik létszámleépítéssel érintettek vagy veszélyeztetettek és az őket foglalkoztató munkáltató nem vesz utánuk az igényelten kívüli támogatást. A támogatás havi mértéke: nem haladhatja meg a kötelező minimálbér és járulékai 75 %-át. A támogatás időtartama 3-12 hónap lehet.

Csökkentett munkaidő alkalmazása esetén a kiesett időre járó személyi alapbér és járulékainak 80 %-a igényelhető támogatásként 3-12 hónapra.

Képzési támogatás legfeljebb 12 hónapra munkaviszony melletti képzés költségeinek 80 %-áig igényelhető.

A speciális jellegű pályázat a támogatási idő lejártát követően nem ír elő továbbfoglalkoztatási kötelezettséget.

A MEGŐRZÉS-9122/2009, a MUNKÁBA-9124/2009 és az ÚJ KILÁTÁSOK-9111/2009 programok *első meghirdetésére 2009. január 27-én* került sor. A rendkívül nagy számú pályázat tömeges jellegű beérkezése és az akkor rendelkezésre álló, együtt kezelt források (5,9 milliárd Ft) gyors kimerülése miatt az eredetileg 2009. november 5-i folyamatos beadási határidővel meghirdetett pályázati felhívások már 2009. márciusában felfüggesztésre kerültek.

A MAT a későbbiekben még különféle átcsoportosításokkal további forrásokat – 3,4 milliárd Ft-ot - bocsátott az OFA rendelkezésére és így a felfüggesztett pályázati ablakokat az OFA ismét megnyitotta (*szeptember 17-i második és december 19-i harmadik meghirdetés*), valamint a megváltozott munkaképességűeket foglalkoztató munkáltatók részére egy speciális pályázati felhívást (MEGŐRZÉS 2.-9123/2009) is közzé tett.

A második, szeptember 17-i meghirdetéskor a beadási határidő 2009. november 30-a lett, a harmadik, december 19-i meghirdetésnél pedig 2010. január 13. A MEGŐRZÉS 2.-9123/2009 pályázatot először szeptember 17-én hirdették meg október 30-i határidőre, de az a 35 %-os alacsony, minimálbérre vetített támogatási arány mellett a pályázók számára nem volt vonzó, így a 2010. január 29-i meghirdetéskor, március 31-i határidőre a támogatás feltételeit kedvezőbbé tették, és a támogatási arányt 75 %-ra megemelték.

Az SZMM irányításával és az FSZH szakembereivel történt egyeztetések, műhelymunkák alapján az OFA által rövid időn belül elkészített pályázati felhívások részletes útmutatóval, szerződéstervezettel és egységes adatlappal együtt - a MAT 2008. decemberi döntéseit követően - hamarosan megjelentek. A komplett pályázati kiírások – amelyekre az országos és a megyei sajtó, a médiák, a gazdasági kamarák és más szervezetek is kellő intenzitással és hangsúllyal felhívták a figyelmet – az OFA internetes honlapjáról 2009. január végén már

letölthetővé váltak. A pályázati adatlap és az útmutatóban megjelent értékelési szempontrendszer – néhány ettől eltérő vélekedéssel ellentétben – más pályázati rendszerekhez képest egyáltalán nem volt bonyolult, sőt nagyon is egyszerűnek számított, ami alapján különösen a külső, rutinos pályázatkészítők közreműködésével egy-két szakmai konzultáció, valamint a kötelező céges és pénzügyi mellékletek, adatok összegyűjtése után egy-egy pályázatot viszonylag kevés energiaráfordítással, nagyon hamar el lehetett készíteni.

A pályázati kiírás feltételrendszerét szakmai szempontból általánosságban meglehetősen „puhának” lehet minősíteni. Az ugyanis alapvetően az Flt. végrehajtásáról szóló 6/1996.(VII.16.) MüM. rendeletben szereplő, a munkaügyi központok eszköztárának már igen régóta az egyik potenciálisan alkalmazható elemét, a munkáltató kérelme alapján megítélhető munkahely-megőrzési támogatás fontosabb szabályait, előírásait vette alapul.

(Itt zárójelben célszerű azt megjegyezni, hogy erről a sajátos aktív eszközről, illetve annak rendeleti szabályozásról már a kezdeti tapasztalatok alapján eléggé régen kialakult a munkaügyi központok szakembereinek az a véleménye, hogy kevés benne az objektíve megragadható elem. Emiatt egy jó pályázatkészítő (akár vállalati, akár külső) szakember ügyes és meggyőző megfogalmazásokkal, érvelésekkel elég könnyen el tudja azt érni, hogy a pályázat nyerővé, illetve nehezen elutasíthatóvá váljon. Kívülről ugyanis nagyon nehéz azt megítélni, hogy a vállalkozás, gazdasági társaság valójában mennyi ideig és milyen mértékben szorul rá az ilyen formában nem szokásos támogatásra? A saját erőfeszítései, intézkedései és általában a mérleg alapján kimutatható tartalékai még mit tesznek lehetővé? Mennyire átmeneti jellegűek az értékesítési, termelési vagy leginkább a pénzügyi likviditási problémái? S főleg indokolt-e éppen annak az általában túlzottnak tűnő, jelentős arányú létszámnak az elbocsátását formálisan kilátásba helyezni (papíron a munkaügyi központhoz a pályázat kötelező mellékleteként bejelenteni), amitől a cég nagyon hirtelen megválna, ha nem kapná meg az erre alapozva számszerűen levezetett munkahely-megőrzési támogatási igényét? A munkaügyi központok ezért évek óta az egyéb, normatívabb jellegű és közvetlenebb hatású aktív eszközök mellett nem szívesen használták ezt a sajátos támogatási formát, amit általában úgy oldottak meg, hogy nem vagy csak kis összegben terveztek rá az éves decentralizált FA - tervükben pénzügyi keretet. S ha ritkán mégis alkalmazniuk kellett, a bérköltség jellegű támogatást általában nem a maximális 12 hónapra, hanem legtöbbször csak 3-6 hónapra ítélték meg, a támogatási idővel azonos időtartamú – és a pályázat benyújtását megelőző teljes létszámra kiterjedő – továbbfoglalkoztatási kötelezettség előírása mellett.)

A pályázatokat a meghirdetéstől kezdve folyamatosan lehetett beadni, és az elbírálási folyamat is rendkívül koncentrált, szinte soron kívüli volt. A pályázati felhívásban kiemelésre került, hogy az elbírálás szakaszosan történik. „A minden hó első csütörtökéig beérkezett pályázatokról a döntés általában 30 napon belül megtörténik az előzetesen meghatározott értékelési szempontok alapján, a rendelkezésre álló keret erejéig.” Mindez eléggé egyértelműen sugalmazta azt, hogy a pályázatok beérkezési sorrendje is nagyon fontos, a pénzügyi keretek hamar elfogyhatnak, ezért a pályázatok beadása szinte mindenki számára, aki munkahely-megőrzési támogatáshoz szeretne jutni, nagyon sűrű.

A döntés-előkészítésnek az volt a lényege, hogy a formai szűrést követően, amit az OFA munkatársai végeztek, két-két külső, független szakértő, akik egymásról nem tudhattak, és így nem is egyeztethettek, megkapta véleményezésre, előértékelésre a pályázatot. Egy-egy szakértő hetente általában 8 -10 pályázatot kapott meg elektronikus formában. A pályázati útmutatóban is szereplő, pontozásos rendszerű bíráló lapon kellett kialakítania támogató, részben támogató vagy elutasítási javaslatát, és azt a néhány kiemelt szakaszban szereplő pontszámokkal együtt szövegesen is meg kellett indokolnia. Amikor a két bíráló által adott pontszám vagy az erre alapozott érdemi javaslat jelentősebben eltért egymástól (ami nem ritkán előfordult), akkor általában még egy harmadik szakértőnek is kiadták a pályázatot véleményezésre.

Az OFA munkaszervezetének vezetői és a program kijelölt munkatársai a tömeges jellegű munkát is egyre szervezettebben, rutinosabban végezték. A döntésre előkészített pályázatok adatait listába foglalták, mellékeltek hozzá a külső szakértők szakmai értékelő lapjait is, és eljuttatták a Szakértői Bizottság tagjaihoz. A Bizottság szakértő tagjait a MAT egyes oldalai jelölték ki, a Bizottság elnöki feladatainak ellátására pedig az FSZH főigazgatója kapott megbízást.

Az előterjesztett pályázatértékelési javaslatokat egy előterjesztési csomagban a kéthetente ülésező Bíráló Bizottság megvitatta és kialakította döntési javaslatát. (Az előterjesztett értékelési, támogatási vagy elutasítási javaslatok nagyobb részét elfogadta, bizonyos esetekben azonban – különösen a két szakértő javaslatában szereplő eltérő megítélések esetén – pozitív vagy negatív irányban felülbírálta azokat, illetve egy kisebb részüket harmadik szakértő általi újraértékelésre visszaadta. A Szakértői Bizottság kialakított javaslata alapján a végső döntést az OFA Kuratóriuma hozta meg, amely általában már változtatás nélkül elfogadta a Bíráló Bizottság döntési javaslatait. A támogatott és elutasított pályázatok listája a támogatási összeg feltüntetésével együtt folyamatosan megjelent az OFA internetes honlapján.

Az első körben a munkahely-megőrzések támogatására szánt mintegy 5,9 milliárd Ft-os pénzügyi keret – mit az előzőekben már utaltunk rá – rendkívül rövid idő, kb. két hónap alatt, március végére kimerült, lekötésre került, ami miatt a november 5-éig meghirdetett pályázatot fel kellett függeszteni. Ez annak ellenére is így történt, hogy a beérkezett és elbírált pályázatoknak mintegy 60 %-át szakmai okok miatt el kellett utasítani, és a támogatott pályázatok esetében átlagosan az azokban igényeltnél kb. 40 %-kal alacsonyabb lett a megítélt támogatási összeg.

Sok pályázatból kiderült az, hogy éppen a pályázat beadását megelőző hónapokban már lecsökkentették a létszámukat, és így a lecsökkentett (majd a később megtartandó) létszámhoz képest jeleztek újabb nagyarányú létszámleépítést arra az esetre, ha nem kapják meg a kért támogatást. Mivel a pályázati leírás és a pénzügyi mérlegek adatai szerint az esetek nagy részében a 2008-as év egésze még általában kedvező képet mutatott, amely a mérleg szerinti eredményekben (vagy az elrejtteni kívánt eredménytartalékokban, a saját tőke növekedésében) is megjelent, nehezebb volt azt a pályázóknak bebizonyítani és

konkrétumokkal is kellően alátámasztani, hogy a 2008. utolsó néhány hónapjában már kétségtelenül kimutatható negatív fordulat 2009-ben és 2010-ben várhatóan mit is fog eredményezni? Ezért a pályázatoknak ezek a részei – sokszor csak az adott ágazatra vonatkozóan megjelent nemzetközi vagy hazai, makroszintű elemzésekre, előrejelzésekben hivatkozva – szöveges formában igyekeztek dramatizálni a 2009-ben várható helyzetet, de bizonyító erejű adatokkal, információkkal saját cégekre vonatkozóan azt nem tudták megalapozni.

Nagyon sok pályázatban az elbocsátással veszélyeztetett dolgozók bére után a maximális időtartamra, 12 hónapra kérték meg a munkahely-megőrzési támogatást úgy, hogy ezzel további 12 hónapra támogatás nélküli továbbfoglalkoztatást is bevállaltak a teljes létszámra. Nem kevésszámú pályázatban a már lecsökkentett létszámhoz képest is olyan nagyarányú (50-70 %-os) soron kívüli leépítési szándékot jeleztek a támogatás elmaradásának esetére, ami a még viszonylag jó piaci és pénzügyi kondíciókkal rendelkező céget szinte azonnal működésképtelenné tette volna. Ahol pl. 12 hónapra kérték támogatást a létszám 50 %-a után, ugyanakkor képzési támogatást nem igényeltek, nem tudták bemutatni azt, hogy a megrendelések és a termelés előre jelzett nagy arányú visszaesése esetén mivel fogják kitölteni, lekötni teljes időkeretben az 50 %-os létszám munkavégző kapacitását még akár 50-75 %-os bérköltség támogatási arány biztosítása esetén is.

Ezek a példák is arra utalnak, hogy meglehetősen nagy volt a tömeges méretekben beérkezett pályázatok között a szakmai szempontból nem megfelelően kidolgozottak, nem eléggé reálisak és meggyőzőek, és a pályázati adatlap egyszerűsége ellenére is viszonylag gyenge színvonalú pályázatok aránya. Nagyon sok pályázati kérelmet láthatóan külső pályázatiírók generáltak, akik szinte „futószalagon” gyártották a pályázatokat, elég sok, szó szerint is ismétlődő, mechanikus sablonos panelrészt beépítve azokba. Azokban a hetekben széles körben érződött az országban egy pályázat-beadási, minden áron való támogatásiigénylési pszichózis is azzal a megfontolással, hogy „próba-szerencse” alapon, szinte normatív módon, automatikus jelleggel a pályázók minél több munkahely-megőrzési támogatáshoz jussanak hozzá akár a már valóban jól érezhető válságjelenségek kivédésére, akár a felkészülési tartalékok képzésére, vagy saját tartalékaik kímélésére. Emellett kisebb arányban olyanok is pályáztak, akik pénzügyi, likviditási és egyéb mutatóik alapján már a pályázat beadásakor a csőd szélén álltak, és a több hónap alatt kisebb részletekben, szeletelve folyósítható, nem igazán jelentős összegű támogatástól remélték (a támogatás nélküli továbbfoglalkoztatási időt megalapozatlanul bevállalva) helyzetük esetleges stabilizálódását.

A pályázatoknak kb. a fele azonban viszonylag jó színvonalú volt. Ezek mind a helyzet bemutatásánál, mind a 2009-2010. évi piaci előrejelzésnél eléggé meggyőzően tudtak érvelni, reális mértékű további létszám-leépítési szándékot vettek figyelembe, és mindezt számszerű adatokkal, vagy a szerződéses partnerektől szerzett nyilatkozatokkal is kellően alátámasztották.

Egyértelműen kimutatható az, hogy a munkahelymegőrzésre irányuló pályázatoknál a jól kimunkáltak, a reálisak, és a vállalat saját válságkezelési erőfeszítésit, intézkedéseit is érzékletesen és konkrétan bemutatók között azok voltak sokkal nagyobb arányban, amelyek nem elsősorban a bérköltség-támogatás folyósításának formáját igényelték, hanem az átmeneti ideig (általában 3-9 hónapig tartó) munkaidő-csökkentés arányos részéhez igényelték a 80 %-os arányú kereset-kiegészítési támogatást.

A szakmai szempontból zömében jól felkészült és rutinos külső szakértők az előzőekben leírtakra való tekintettel magas arányban tettek javaslatot a beérkezett és általuk bírált pályázatok elutasítására. A támogatásra javasolt pályázatoknál az általuk észlelt létszámtúlzások esetében körülményes és részben szubjektív közelítésű lett volna a támogatható létszám, és az ennek alapján számított támogatási igény csökkentésére javaslatot tenni. Ehelyett inkább a legtöbbször maximálisan, 12 hónapra igényelt támogatási időtartam csökkentésére tettek megfelelő indoklással javaslatot, ami reálisnak és egyben célszerűnek is ítélnél. Súlyozott számtani átlaggal számolva a bérköltség-finanszírozási támogatott pályázatoknál a pályázók átlagosan 10,1 hónapra igényelték a támogatást, de átlagosan csak 6,7 hónapra kapták meg, amit zömében ugyanúgy elfogadtak. A csökkentett munkaidőt alkalmazni kívánó, támogatott pályázóknál a kért kereset-kiegészítés átlagos időtartama 7,1 hónap volt, amellyel szemben átlagosan 5,9 hónapot igényeltek meg. Ezáltal az így elérhető megtakarítások terhére további nagyszámú, és még elfogadható színvonalúnak és realitásúnak ítélnél pályázatot lehetett támogatni.

A dömping jellegű pályázati hullám, a rendelkezésre álló rövid idő és a feszített ütem ellenére a döntés-előkészítési és döntési folyamatot – ebben az elvileg vitatható támogatási konstrukcióban is – alapvetően jónak, racionálisnak és reális kimenetelűnek lehet tekinteni. Az odaítélt támogatások az igényelnél reálisabb mértékben, zömében a megfelelő, továbbra is életképes pályázókhoz kerültek, és ténylegesen hozzájárultak gazdálkodási pozícióik érdemi javításához, valamint a kialakult, átmeneti jellegű feszültségek enyhítéséhez, a foglalkoztatottság magasabb szinten tartásához és a munkahelyek megőrzéséhez.

b.) Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) által bonyolított válságkezelési programok tartalma és elbírálási folyamata

A munkaügyi kormányzat, illetve a MAT akkor indította el először 8 milliárd Ft-os, majd 10 milliárd Ft-ra megemelt támogatási kerettel az OFÁ- éhoz nagyon hasonló konstrukciójú munkahely-megőrzési pályázati programokat a regionális munkaügyi központok, valamint a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal aktív közreműködését igénylő Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál, amikor már jól látszott, hogy az OFA közel 6 milliárd Ft összegű támogatási forrásai hamarosan elfogynak.

Ezáltal jelentős mértékben oldotta a társadalmi várakozásokból adódó feszültséget, és kiegészítő jelleggel 2009. február végétől szeptember 14-éig fogadni, illetve kezelni, elbírálni tudta a folyamatosan beérkező munkahely-megőrzési támogatási pályázatokat.

Amikor pedig 2009. szeptemberben az ÁFSZ odaítélhető támogatásai is elfogytak, akkor a MAT több menetben, minden lehetséges, felszabadítható forrást erre a célra átirányítva olyan pénzügyi átcsoportosításokat tudott még szeptemberben és decemberben realizálni, amiből a pályázatok fogadásának és szelektív támogatásának lehetősége - ezúttal váltásszerűen ismét az OFÁ -nál 2009-ben szinte egész évben, 2010. januárig folyamatosan biztosítható volt.

Az ÁFSZ – az OFÁ -val ellentétben - csak egyetlen pályázati kiírást adott közzé elsősorban saját honlapján és más, kapcsolódó szervezetek honlapjain is 2009. február 9-én, amely március 2-án módosításra került.. Ennek a pontos neve: „Felhívás a „MUNKAHELYEK MEGŐRZÉSÉÉRT” elnevezésű, az átmenetileg nehéz helyzetbe jutott munkaadók támogatására irányuló, a munkaadók és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat együttműködésében megvalósuló központi munkaerő-piaci program indítására” .

A program az SZMM szakmai koordinációja mellett, az OFÁ- val is egyeztetve, az FSZH -nál került kidolgozásra. A pályázati felhívásban szereplő kiemelt támogatási formák –a kombinált alkalmazást is lehetővé téve – az alábbiak voltak:

- Munkahelymegőrző bértámogatás
- Munkahelymegőrzést célzó kereset-kiegészítés csökkentett idejű foglalkoztatás esetén
- Újra-elhelyezkedést segítő (elbocsátott személyek felvételére ösztönző) bérköltség támogatás
- Munkaerő-piaci szolgáltatások biztosításának támogatása
- Munkaerő-piaci képzések támogatása
- Munkába járással összefüggő költségek támogatása (helyközi utazás és csoportos utazás költségtámogatása)

A részletes támogatási feltételek az első három támogatási formánál teljesen megegyeztek az OFA „MEGŐRZÉS-9122/2009, illetve „MUNKÁBA-9124/2009” nevű pályázataiban leírtakkal, ezért azokat nem ismételjük meg.

A munkaerő-piaci szolgáltatások biztosításának támogatása nevű elem eltért az OFA „ÚJ KILÁTÁSOK-9111/2009” című programjától. Az ÁFSZ esetében a 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet 4. §-ban meghatározott feltételek alapján lehetett igénybe venni. A szolgáltatást külső szervezet is végezheti a munkaerő-piaci program keretében. A külső szervezet részére nyújtott támogatás mértékének megállapítására a hivatkozott rendelet 25. §-ában rögzítettek az irányadók. A program keretében közvetlenül az elhelyezkedés, illetve a munkahelymegtartás érdekében nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatás támogatható.

A munkaerő-piaci képzések támogatási feltételei szintén hasonlóak voltak, mint amit az OFA támogatási pályázatai tartalmaztak. Kiemelésre került, hogy a program keretében munkaerő-piaci képzés önállóan nem, csak az első három pontban szereplő támogatások valamelyikének igénybe vétele mellett támogatható.

Az ÁFSZ- programba az OFA pályázataihoz képest új elemként került be a munkába járással kapcsolatos költségtérítés maximum 12 hónapig terjedő, 100 %-os arányú támogatással, főleg a más településről bejáró dolgozók (tovább) foglalkoztatásának ösztönzése céljából.

Már itt célszerű előrebecsátani azt a pályázati tapasztalatot, hogy a bérköltség jellegű támogatással ellentétben pályázók mind az ÁFSZ, mind az OFA pályázatainál a vártnál is jóval kisebb (sőt úgy is fogalmazható, hogy egészen minimális) érdeklődést tanúsítottak a program keretében a munkaerő-piaci képzések, a szolgáltatások és a munkába járási költségek támogatása iránt.

A felhívás szerint a meglehetősen sajátos pályáztatási konstrukciónak 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 és továbbítás céljából a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalhoz nyújt be. Szükség esetén a Hivatal felkérheti a munkaügyi központot hiánypótlásra, illetve a program pontosítására. A regionális munkaügyi központok által benyújtott programtervek hiánypótlására, tartalmi módosításra a kézhezvételtől számított 5 munkanap áll rendelkezésre. A programtervek benyújtása és értékelése a meghirdetéstől számítva folyamatosan, érkezési sorrendben történik. (A kettőnél több régióban levő telephely tekintetében támogatást igénylő munkáltató támogatásra vonatkozó igényét közvetlenül a Foglalkoztatási és Szociális Hivatalhoz nyújtja be. A Hivatal a támogatási igény alapján – az érintett régiókkal egyeztetve – munkaerő-piaci programot dolgoz ki, és azt továbbítja a Szociális és Munkaügyi Minisztérium részére.)

A felhívás értelmében az FSZH a munkaügyi központoktól hiánytalanul beérkezett dokumentumokat 3 munkanap alatt véleményezi és a támogatásra javasolt programterveket a Szociális és Munkaügyi Minisztérium részére továbbítja. A benyújtott munkaerő-piaci programokat szakértői csoport véleményezi, amely a MAT oldalai, az SZMM, az FSZH és az OFA képviselőiből áll. (A gyakorlatban teljesen logikus és ésszerű módon az a megoldás alakult ki, hogy az itt említett Szakértői Csoport lényegében azonos volt az OFA mellett működő, pályázatokat döntésre elkészítő Szakértői Bizottsággal. Elnöke szintén az FSZH elnöke volt, és amikor a Szakértő Bizottság kéthetente ülésezett, a párhuzamosan futó pályázatok időszakában egyik napirendi pontként az OFÁ- nál előkészített, másik napirendi pontként pedig FSZH szakmai vezető munkatársai által előterjesztett pályázat-elbírálási javaslatokat tárgyalta meg, és alakította ki álláspontját.)

A szakértői csoport véleményének figyelembevételével – a benyújtott programokról a szociális és munkaügyi miniszter – havonként gyakorisággal hozott végleges döntést. A miniszteri döntésről az SZMM Foglalkoztatási Főosztálya tájékoztatta az Alapkezelési

Főosztályt, a regionális munkaügyi központot, és az FSZH-t. Az MPA 2009. és 2010. évi foglalkoztatási alaprészének központi keretéből biztosított forrás terhére a regionális munkaügyi központok pénzügyi kötelezettséget vállalnak, azaz a miniszteri döntéssel támogatásban részesült munkaadóval hatósági jellegű támogatási szerződést kötnek. (Az egy munkaadó kettőnél több telephelyét érintő támogatása esetén a szerződés előkészítését az FSZH koordinálja az érintett régiókkal, de a támogatási szerződéseket ez esetben is a székhely szerint illetékes munkaügyi központok kötik meg.)

A programtervek benyújtása során a regionális munkaügyi központ egy munkaerő-piaci program keretében akár több egymással termelési kapcsolatban álló, vagy egy kistérségben tevékenykedő munkáltató támogatását is kezdeményezhették. A munkáltatókra vonatkozó feltételeknek azonban ez esetben is minden munkáltatóra vonatkozóan fenn kell állniuk, a beadott programban egyértelműen elkülönítetten kell megjeleníteniük.

A programtervek tartalmi előírásai, követelményei és szakmai szempontjai, valamint az érintett munkáltató részéről csatolandó mellékletei – egységesített pályázati adatlap nélkül is - hasonlóak voltak az OFA pályázati kiírásaihoz. Így például itt is be kellett mutatni a munkáltató által eddig megtett és tervezett további intézkedéseket, a foglalkoztatási problémák kezelésének módját, a támogatás tervezett felhasználását és annak várható hatását. Az ötven főnél nagyobb létszámot alkalmazó egyéb munkáltatóknak, ha 3 hónapnál hosszabb időre igényelnek támogatást, a 2009-2010. évre vonatkozó üzleti és foglalkoztatási tervet is el kellett készíteniük. A kötelező mellékletek sorában csatolni kellett a programban résztvevő munkáltató 2007. évi és 2008. évi mérlegét. Ezen kívül mellékelni kellett a munkaerő-piaci program adott foglalkoztatási problémára gyakorolt, illetve térségi, kistérségi hatásainak a bemutatását, valamint a munkaügyi központ javaslatát a támogatás formájára, mértékére, időtartamára, Amennyiben az adott régió részéről azonos időszakban több munkaerő-piaci program beadása is történt, ezek rangsorolására is javaslatot kellett tenni.

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatalhoz csupán 2009. március és április hónapban több, mint 1.300 db, szeptemberig pedig együttesen közel 3.100 db pályázat, illetve „programterv” özönlött be. A pályázatok, programtervek szakmai színvonalával és megalapozottságával kapcsolatos vegyes tapasztalatok hasonlóak voltak ahhoz, amit már az OFÁ - hoz beérkezett pályázatoknál is leírtunk. Érthető okokból valójában nem vált be az a pályázattói elképzelés, hogy a regionális munkaügyi központok szakmai szempontból szűrni, szelektálni fogják ezeket a munkáltatói munkahely-megőrzési pályázatokat. Mivel nem ők rendelkeztek egy decentralizált kerettel, amellyel való jó gazdálkodás számukra szakmai presztízst és egyben felelősséget is jelentett volna, így elsősorban abban voltak érdekeltek, hogy a központi keretből, a „nagy kalapból” minél hamarabb, minél több támogatási forrás a saját régiójukba kerüljön. Ezért nem sok munkáltatói megkeresésnek álltak ellent és általában az volt a jellemző, hogy a pályázatokat, programterveket szinte kivétel nélkül, mindenfajta szűrés és érdemi korrekciók nélkül az FSZH- hoz továbbították.

A pályázatok tömege napról napra az FSZH Foglalkoztatási és Szolgáltatásfejlesztési Főosztályára érkezett. Hamar egyértelművé vált, hogy az FSZH szakmai apparátusa rendkívül szűk keresztmetszetet jelent az ezres nagyságrendet kitevő pályázatok feldolgozásánál és szakmai előértékelésénél. Ezért a pályázati felhívásban vállalt rendkívül rövid határidőket szinte fizikai lehetetlenség volt betartani. A problémát úgy oldották meg, hogy a főosztályvezető javaslatára az FSZH főigazgatója több héten keresztül régióként 3-3 (együttesen 21) tapasztalt, hozzáértő szakembert rendeltetett fel Budapestre, az FSZH-ban való munkavégzésre. Ott a betanítást követően a regionális munkaügyi központok munkatársai – az összeférhetetlenség elkerülése céljából – mindig más régiók pályázatait értékelték egy néhány kérdést tartalmazó egyszerű értékelő lapon, amelyen a javaslatukat és annak indoklását is rögzítették. Ezeket az értékeléseket és javaslatokat elsősorban a főosztályvezető és a főosztályvezető-helyettes (a nagyobb támogatási igényű pályázatoknál a főigazgató-helyettes is) kontrollálták az egységes közelítésmód és a minőség minél egységesebb szintű biztosítása érdekében.

A kritikus szemmel, de általában reálisan és kellő szakszerűséggel bíralt pályázatok, programtervek elutasítási és támogatáscsökkentési aránya meghaladta az OFÁ - hoz érkezett pályázatokét a folyamat egységesebb, koncentráltabb szakmai irányítása és a támogatási kerettel való kiegyensúlyozottabb gazdálkodásra törekvés következtében. Végül is a főosztálynak a vezetői és az elbírálási folyamatba bevont helyi, illetve regionális munkatársak az OFÁ - hoz hasonló jó színvonalon a megfelelő határidőkre teljesíteni tudták szakmai szempontból is elismerésre méltó pályázati döntés-előkészítési feladataikat.

c.) A nyilvántartási, szerződéskötési és nyomon követési rendszer néhány sajátossága az OFÁ- nál és az ÁFSZ- nél

Az OFÁ - nál rendelkezésre álló, sokfunkciós és szakmai szempontból viszonylag még mindig fejlettnak ítélt GrantSyS nevű, iktatási, pályázatkezelési és vezetői információs rendszerként működő számítógépes program minden nehézség nélkül be tudta illeszteni alkalmazási keretei közé a beérkezett és elbíralt munkahely-megőrzési pályázatok adatainak, majd a megkötött támogatási szerződéseknek a nyilvántartását is.

Az iktatástól kezdve a pályázat legfontosabb adatainak a rögzítéséig és további sorsának minden lényeges eseményre kiterjedő figyeléséig, majd a támogatási szerződés pénzügyi, időbeli és egyéb adatainak rögzítéséig, továbbá mindezen információk tetszés szerinti kombinációkban való lekérdezhetőségéig a szoftver – más OFA programokhoz hasonlóan – ennél az igen nagyszámú projektet kezelő programnál is jól be tudja tölteni szerepét.

Az OFÁ - val ellentétben az FSZH - nál nem állt rendelkezésre hasonló pályázat-nyilvántartó szoftver. Ugyanakkor idő és kapacitás sem volt már egy erre a célra alkalmas, bármilyen egyszerű számítógépi program kifejlesztésére. Ezért a problémát úgy oldották meg, hogy a szakmai főosztályon dolgozó informatikus munkatárs a folyamat beindulása közben egy rendkívül részletes, minden lényeges információra kiterjedő Excel-táblázatot készített a több ezernyi pályázat adatainak és döntés-előkészítési, döntési folyamatának a

rögzítésére. A folyamatosan megjelenő információfeldolgozási és statisztikakészítési igényeket, amelyeket főleg a minisztérium és különböző beszámoltató testületek igen gyakran megfogalmaztak, szintén az Excel-tábla adataiból való feldolgozással, „képletezési” módszerrel tudták teljesíteni.

A szerződéseket a támogatott OFA-pályázatok esetében az OFA munkaszervezete kötötte meg a támogatottakkal. Az OFA a 973 támogatott projektből mintegy 900 projekttel tudott leszerződni. 73 projekt elállt a szerződéstől, nem vállalta a projekt megvalósítását. Ez az arány (7%) magasabb, mint az OFA átlagában szereplő megíiusulási arány (1-2%). Ennek legfőbb oka, hogy az adott vállalkozás üzleti várakozásai a pályázat benyújtásához képest rosszabbra fordultak és a projektmenedzsment nem tudta vállalni a teljes foglalkoztatott létszám megőrzését. Eddig a projektek a vállaltakat teljesítették. További két projekt esetében lehet beszélhetni megíiusulásról, mert a pályázó szervezet végelszámolás, felszámolás alá került. Viszonylag alacsony a szerződésmódosítások száma (5%), amelyek elsősorban a projekt kezdési időpontjának a módosítására vonatkozik.

A továbbfoglalkoztatási kötelezettség teljesítéséről szóló jelentések a támogatottaknak felajánlott döntés szerint havonta vagy negyedévente rendszerben megérkeznek. A természetes munkaerőmozgást, amit a szerződés előír, általában 30 napon belül pótolják a munkáltatók. Szankcionálásra ez idáig még nem került sor. A kifizetések néhány esetben – 10 alatti projektszám – köztartozás miatt megálltak, de szerződésfelmondásra az OFA még nem kényszerült.

A projektek szerződésben meghatározott módon – elektronikus és papír alapú – előrehaladási jelentést küldenek be, amely tartalmazza a szerződésben vállalt (foglalkoztatási) kötelezettségek időarányos szakmai és pénzügyi teljesítését. A beérkezett jelentések az iktatórendszeren keresztül rögzítésre kerülnek a pályázatkezelő rendszerben, ahol a további útjuk nyomon követhető. A rögzítést követően formai, teljességi és teljesítés szerinti vizsgálat következik. A támogatottaktól az OFA bármelyik vizsgálati szakaszban hiánypótlást kérhet.

A havonkénti vagy negyedévenkénti jelentésküldési kötelezettség a projekt egész időtartamára – a továbbfoglalkoztatási kötelezettség lejártának teljesítéséig – fennáll. Elmaradása esetén az OFA felszólítást küld. A szerződésben vállalat kötelezettségek teljesítésének időarányos meglétét elsősorban dokumentumok alapján ellenőrzi az OFA (munkaszerződések, bérjegyzék). Amennyiben az átlagos statisztikai, vagy munkajogi létszámban eltérés mutatkozik, a támogatott köteles nyilatkozni arról, hogy a projekt végéig átlagosan ezt a feltételt is teljesíti. Az OFA által kötött szerződés szövege megköveteli, hogy a támogatott a projekt végéig teljes mértékben teljesítse foglalkoztatási vállalásait. Ezt a viszonylag merev szerződéses előírást a jelenlegi megítélés szerint csak úgy lehet nem teljes körű teljesítés esetében áthidalni, ha a projekt vége előtt szerződésmódosítás keretében a zárási határidő meghosszabbítására kerül, amely alatt a támogatott már általában teljesíteni tudja a vállalt foglalkoztatási létszámadatot.

Az OFA-nak a teljes válságkezelési program megvalósítására és lezárására az SZMM- mel kötött szerződése szerint 2012. június 30-ig van határideje. A projektek nem egy időben indultak és az eltérő támogatási és továbbfoglalkoztatási kötelezettség miatt nem is egy időben záródnak. Az OFA eddig 5 projektet zárt le, ahol a támogatottak a vállalt kötelezettségeiket maradéktalanul teljesítették.

Az ÁFSZ válságkezelő programjai esetében a támogatási szerződéseket a regionális munkaügyi központok, illetve azok kirendeltségei kötötték meg a támogatottakkal az FSZH főigazgatója által kiadott egységes szerződés- és egyéb iratminták alapján.

A támogatást elnyert munkáltatók közül a miniszteri döntést követően, de még a szerződéskötés előtt, a foglalkoztatási kötelezettség teljesíthetőségének bizonytalansága, vagy más ok miatt 73 munkaadó mondott le a számára megítélt támogatásról. Esetükben a miniszteri döntés visszavonásáról az FSZH intézkedett.

A szerződések adatainak rögzítésére az FSZH webes felületet alakított ki, amelybe a miniszteri döntés adatai (támogatott munkaadó neve, székhelye, vállalt létszámtartási kötelezettség, támogatás formája ideje, összege) központilag kerültek rögzítésre, a munkaadó székhelye szerint illetékes kirendeltséghez rendelve.

A szerződéskötések és a havi kifizetések adatait folyamatosan rögzítik a kirendeltségek munkatársai a rendelkezésre bocsátott webes felületen, ahol ezek folyamatosan nyomon követhetők. A weben elérhető adatokból az FSZH heti rendszerességgel készített jelentést egyrészt az SZMM Szakállamtitkársága, másrészt csak a kifizetett támogatási összeget, a támogatással közvetlenül érintett, valamint a megtartani vállalt létszámot tartalmazó adatokat tartalmazó táblázatot a MEH számára.

A program keretében igényelt támogatások esetében a munkaadóknak a benyújtást megelőző hónap átlagos statisztikai állományi létszáma megtartására kellett kötelezettséget vállalni a támogatás idejére és a támogatás idejével megegyező hosszúságú továbbfoglalkoztatás időtartamára. A kötelezettség-teljesítés vizsgálata az ÁFSZ szabályozása és gyakorlata szerint csak a teljes foglalkoztatási kötelezettség lejártakor, vagyis a projekt zárásakor lesz esedékes, ami a munkáltatók többségét még nem érinti. (A létszám-monitorozás ily módon történő leegyszerűsítésének célszerűsége – a program speciális jellegét, viszonylag folyamatos munkahely-megőrzési centrikusságát tekintve – különösen a hosszabb átfutási idejű projektek esetében véleményünk szerint vitatható.)

Az OFA által alkalmazott szerződéses szabálytól eltérő módon történik az ÁFSZ bonyolítású programoknál a támogatott által vállalt foglalkoztatási kötelezettség esetleges megszegésének a szankcionálása. Amennyiben a munkaadó foglalkoztatási kötelezettségét legalább 75%-ban nem teljesíti, úgy a támogatás teljes összegét a kötelezettségszegés időpontjától a visszakövetelésről rendelkező határozat meghozatalának napjáig késedelmi pótlékkal növelt összegben köteles visszafizetni. Ha a teljesítés a 75%-os mértéket eléri, de

100 % alatt marad, úgy a támogatás az előbbieken meghatározott késedelmi pótlékkal növelt összege az elmaradt teljesítés arányában térítendő vissza.

A program jelen szakaszában a kifizetések alakulása alapján nagy valószínűséggel lehet előre jelezni, hogy a támogatást elnyert és azt igénybe vett munkaadók döntő többségénél a támogatás sikeresen járul hozzá a foglalkoztatási szint megtartásához. A webes adatszolgáltatás alapján ugyanakkor az is elmondható, hogy a munkáltatóknak egy kisebb része egyelőre nem tudja teljes mértékben teljesíteni a vállalt foglalkoztatási kötelezettségét a kifizetési szakaszban.

A támogatottak program közbeni, valamint a projektek zárását követő üzleti sorsának és létszámalakulásának figyelemmel kísérésére az eddigiekben sem az OFA, sem az ÁFSZ nem helyezett még különösebb hangsúlyt. Az SZMM 20 millió forintos támogatási keretet biztosított arra, hogy külső független szakértők közreműködésével elvégeztesse az OFA és az ÁFSZ programban részt vett munkáltatóknál azt a hatásvizsgálatot, elemzést, amely megfelelő módszerekkel feltárja, hogy a támogatás felhasználását követően, illetve az elutasított pályázatok esetén az érintett vállalkozásokkal mi történt. A program meghirdetésére a tervek szerint 2010. augusztusában kerül sor és várhatóan 2011 első felére készül el a tanulmány.

2. A beadott és a nyertes pályázatok volumenének és összetételének vizsgálata

A beadott és a támogatott pályázatok összetételét és fontosabb összesített, illetve strukturált adatait a tételes projektlista alapulvételével mind az OFÁ - nál, mind az ÁFSZ - nél igyekeztünk sokoldalúan és lehetőség szerint egységes rendszerben feldolgozni.

Külön figyelmet szenteltünk annak, hogy milyen volt a beérkezett pályázatok és elbírálásuk jellemezőinek időbeni (havonkénti) alakulása ebben a rövid, de nagyon koncentrált támogatás-kihelyezési időszakban? Az ezzel kapcsolatos adatokat támogatási formánként is feldolgoztuk a kiemelt 3 támogatási formára oly módon, hogy abból az OFÁ-s és az FSZH-s projektek adatai egyaránt jól vizsgálhatók, összehasonlíthatók és egyben összegezhetőek. *(III/1.a., III/1.b. és III/1.c. melléklet)*

Megjegyezzük, hogy itt nem hoztuk külön táblában a költségkompenzációs, megváltozott foglalkozásúakat foglalkoztató cégek adatait. Ezek csupán az OFÁ- nak a MEGŐRZÉS 2.-9123/2009 jelű utóprogramját érintették, ahol a támogatási feltételek speciálisak voltak. Emellett ez a program szinte teljes egészében már 2010. I. félévében zajlott le, és a többi támogatási formához képest mind a pályázatok száma, mind a támogatások nagyságrendje minimális volt. (9 támogatott pályázatról van szó összesen, együttesen 134 millió Ft támogatási összeggel, és 334 fő érintett létszámmal.) E speciális támogatási forma adatait beépítettük a bértámogatási jellegű munkahely-megőrzési támogatások közé.

a.) A pályázatok együttes és havonkénti beérkezése, elbírálása

2009. január és 2010. májusa között fő támogatási típusonként az OFÁ-nál és az FSZH-nál összességében az alábbiak szerint alakult a pályázatok beérkezése és elbírálása:

Megnevezés	Bértámogatás	Csökk. m.idő tám.	Létszám felvétel tám.	Összesen
Beérkezett pályázatok száma, db.	4 985	188	181	5 354
<i>Megoszlása %</i>	<i>93,1</i>	<i>3,5</i>	<i>3,4</i>	<i>100,0</i>
Beérkezett pály. tám. igénye, MFt	63 209	11 302	4 871	79 382
<i>Megoszlása %</i>	<i>79,6</i>	<i>14,2</i>	<i>6,2</i>	<i>100,0</i>
Beérk. pály. létszám-tám. igénye fő	68 209	38 855	5 930	112 994
<i>Megoszlása %</i>	<i>60,4</i>	<i>34,4</i>	<i>5,2</i>	<i>100,0</i>
Támogatott pály. projektek száma, db.	1 732	97	102	1 931
<i>Megoszlása %</i>	<i>89,7</i>	<i>5,0</i>	<i>5,3</i>	<i>100,0</i>
Támogatott pályázatok aránya %	34,7	51,9	56,4	36,2
Elutasított pályázatok aránya %	65,3	48,1	43,6	63,8
Tám. pályázatok tám. igénye MFt	26 169	7 685	1 608	35 462
Tám. pályázatok megítélt tám. MFt	15 132	5 918	1 256	22 306
<i>Megoszlása %</i>	<i>67,8</i>	<i>26,5</i>	<i>5,7</i>	<i>100,0</i>
Támogatással érintett létszám, fő	28 734	25 782	2 343	56 589
<i>Megoszlása %</i>	<i>50,5</i>	<i>45,3</i>	<i>4,1</i>	<i>100,0</i>
Tám.projekteknél megőrzendő létszám, fő	72 429	32 762	6 117	111 308
<i>Megoszlása %</i>	<i>65,1</i>	<i>29,4</i>	<i>5,5</i>	<i>100,0</i>
Tám.pály.-nál átl.tám.idő, igényelt, hó	10,4	8,0	9,4	9,9
Tám.pály.-nál átl.tám.idő, megítélt, hó	6,6	6,2	8,0	6,7
Egy projektre jutó átl.tám. MFt/projekt	8,7	61,0	12,3	11,6
Egy tám.főre jutó átl.tám. eFt/fő	527	230	536	394
Egy megőrz. főre jutó átl.tám., eFt/fő	209	181	205	200
Tám.vállalkozások átl. létszáma fő/váll.	42	338	60	58

A táblázatból jól látható, hogy a pályázók többsége egyszerű bértámogatást kívánt igényelni hosszú támogatási időre. A nyertes, támogatható pályázatok aránya viszont alig haladta meg közöttük az 1/3-ot. A tényleges támogatás összege a támogatott pályázatok esetében is nagymértékben, 42 %-kal csökkentésre került, amit az igényelt támogatási idő lerövidítésével realizáltak a szakmai bírálók és a döntéshozók.

A csökkentett munkaidő esetén kereset-kiegészítést igénylő pályázatok aránya (3,5 %) nem volt magas, az érintett létszámban viszont magas arányt képviseltek. A pályázatokat

véleményezők 51,9 %-os arányban jónak, támogathatónak ítélték, és a támogatottaknál is csak 23 %-kal redukálták a támogatási igényüket, illetve a támogatási időtartamot.

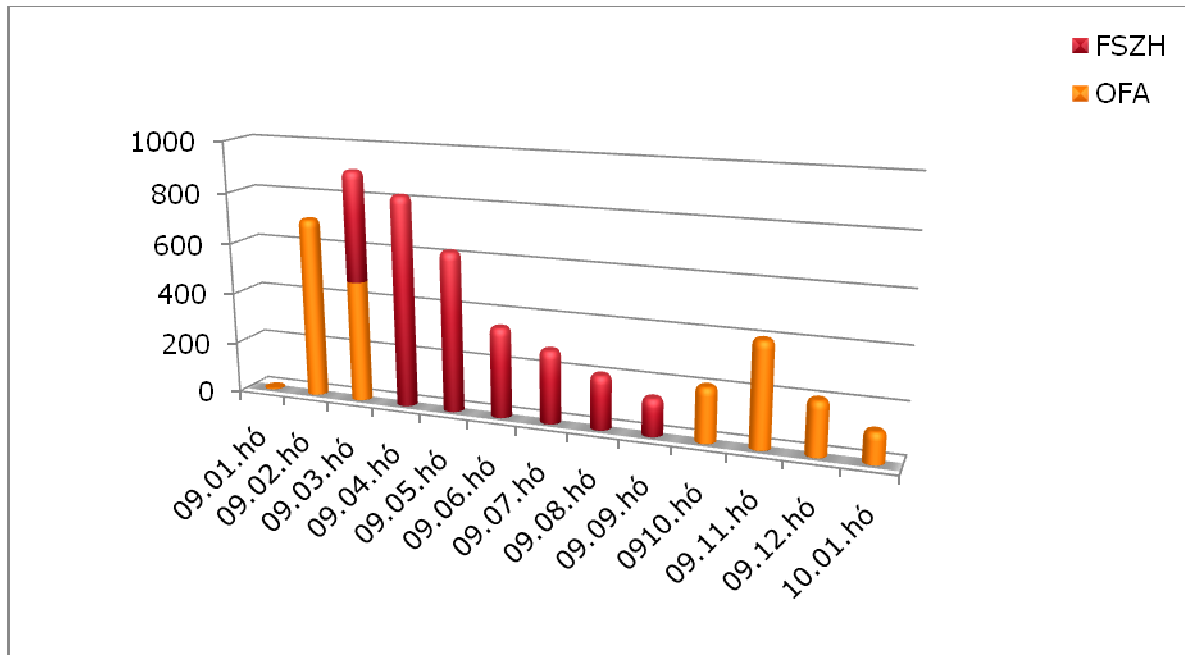
Meglepően kevés pályázat érkezett az elbocsátottak létszámfelvételét ösztönző, támogató programra, és a támogatási igényhez kapcsolódó érintett létszám sem volt számottevő. A bírálók és a döntést hozók a beérkezett pályázatok 56,4 %-át támogatták a többi formánál magasabb (átlagban 8 hónapos) támogatási idővel.

Ha ugyanezeket a mutatókat az OFA –hoz és az FSZH –hoz beérkezett és elbírált pályázatok szemszögéből hasonlítjuk össze, az alábbi adatokat kapjuk:

Megnevezés	OFA	FSZH	Összesen
Beérkezett pályázatok száma, db.	2 330	3 024	5 354
<i>Megoszlása %</i>	<i>43,5</i>	<i>56,5</i>	<i>100,0</i>
Beérkezett pály. tám. igénye, MFt	35 501	43 881	79 382
<i>Megoszlása %</i>	<i>44,7</i>	<i>55,3</i>	<i>100,0</i>
Beérk. pály. létszám-tám. igénye fő	44 918	68 076	112 994
<i>Megoszlása %</i>	<i>39,8</i>	<i>60,2</i>	<i>100,0</i>
Támogatott pály. projektek száma, db.	970	961	1 931
<i>Megoszlása %</i>	<i>50,3</i>	<i>49,7</i>	<i>100,0</i>
Támogatott pályázatok aránya %	41,7	31,8	36,2
Tám. pályázatok tám. igénye MFt	17 676	17 786	35 462
Tám. pályázatok megítélt tám. MFt	11 618	10 688	22 306
<i>Megoszlása %</i>	<i>52,1</i>	<i>47,8</i>	<i>100,0</i>
Támogatással érintett létszám, fő	25 754	31 105	56 589
<i>Megoszlása %</i>	<i>45,3</i>	<i>54,7</i>	<i>100,0</i>
Tám.projekteknel megőrzendő létszám, fő	54 032	57 276	111 308
<i>Megoszlása %</i>	<i>48,5</i>	<i>51,5</i>	<i>100,0</i>
Tám.pály.-nál átl.tám.idő, igényelt, hó	9,5	10,2	9,9
Tám.pály.-nál átl.tám.idő, megítélt, hó	7,1	6,5	6,7
Egy projektre jutó átl.tám. MFt/projekt	12,0	11,1	11,6
Egy tám.főre jutó átl.tám. eFt/fő	451	344	394
Egy megőrz. főre jutó átl.tám., eFt/fő	215	187	200
Tám.vállalkozások átl. létszáma fő/váll.	56	60	58

Összességében az FSZH - hoz több pályázat került, ami azzal is összefügg, hogy náluk tovább kitartott a támogatási keret, és 2009-ben több hónapon keresztül nyitva maradt a pályázati „ablak.” Miután az első nagy OFA-pályázati hullám lefutott, ők már jobban gazdálkodtak a rendelkezésükre bocsátott kerettel. Ennek az is volt az ára, hogy náluk az elutasított (valószínűleg nem megfelelő színvonalú) pályázatok aránya mintegy 10 százalékponttal magasabb volt.

A beérkezett pályázatok havonkénti száma az OFÁ-nál és az FSZH -nál a fő időszaknak számító 2009.január és 2010. január közötti időszakban a következők szerint alakult.



A legtöbb pályázat 2009. február – május hónapokban érkezett be (3 408 db), amely meghaladta a több mint egy éves időszakban beérkezettek 61 %-át.

Az elbírált pályázatok száma viszonylag jó ütemben követte azok időbeli beérkezését:

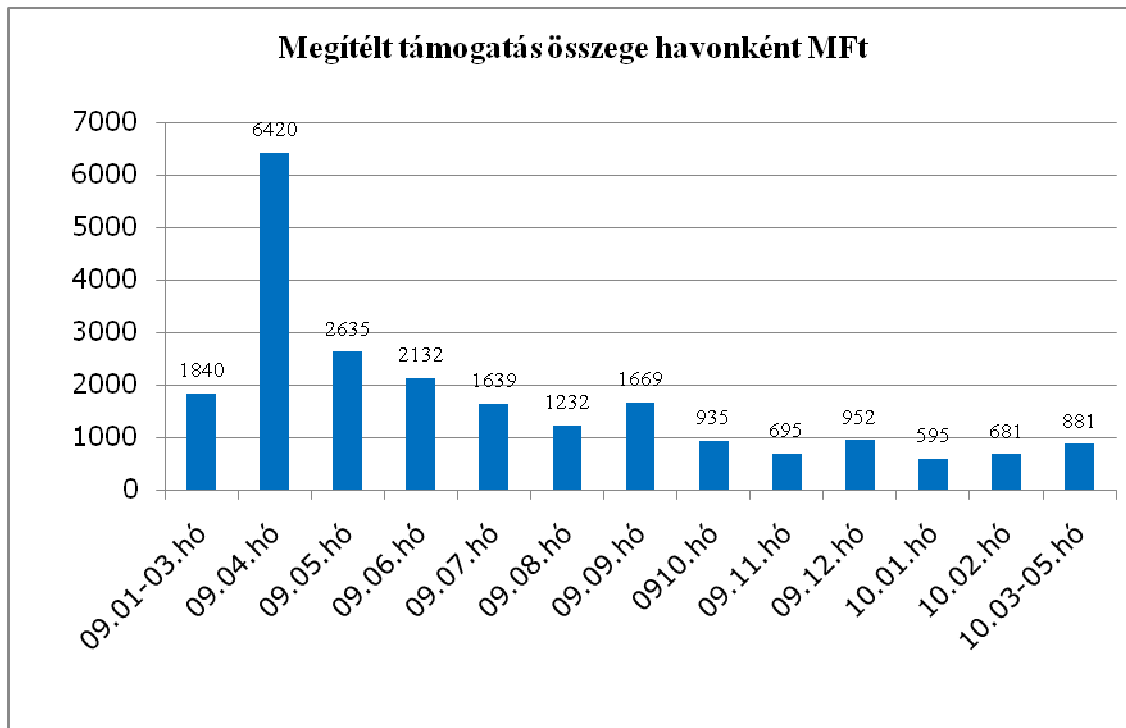
Megnevezés	OFA db	FSZH db	Összesen db	Összes megoszl. %
2009. január-március	287	33	320	6,0
2009. április	995	156	1 151	21,6
2009. május	36	634	670	12,5
2009. június	0	829	829	15,5
2009. július	3	569	572	10,7
2009.augusztus	0	181	181	3,4
2009. szeptember	1	462	463	8,7
2009. október	4	152	156	2,9
2009. november	118	0	118	2,2
2009. december	298	0	298	5,6
2010.január	172	0	172	3,2
2010. február	279	0	279	5,2
2010. március-május	132	0	132	2,4
Összesen	2 325	3 016	5 341	100,0

A beérkezettek számához viszonyított minimális eltérés abból adódik, hogy 13 pályázó még az elbírálás előtt visszavonta pályázatát. Az egész, több mint egy éves támogatási periódus

alatt beérkezett összes pályázatnak 2009. II. negyedévben a 49,6 %-a, 2009. július végéig pedig 66,3 %-a került elbírálásra.

Az odaítélt támogatások havonkénti eloszlása a következők szerint alakult:

Megnevezés	OFA MFt	FSZH MFt	Összesen MFt	Összes megoszl. %
2009. január-március	1 205	635	1 840	8,2
2009. április	5 651	769	6 420	28,8
2009. május	293	2 342	2 635	11,8
2009. június	0	2 132	2 132	9,6
2009. július	54	1 585	1 639	7,3
2009. augusztus	0	1 232	1 232	5,5
2009. szeptember	204	1 464	1 669	7,5
2009. október	407	528	935	4,2
2009. november	695	0	695	3,1
2009. december	952	0	952	4,3
2010. január	595	0	595	2,7
2010. február	681	0	681	3,1
2010. március-május	881	0	881	3,9
Összesen	11 618	10 688	22 306	100,0



b.) A beérkezett és a nyertes pályázatok összetétele

A beérkezett és nyertes pályázatok összetételét vállalozási létszámnagyság (méret), régiók és főágazati bontás szerint – fő támogatási típusok és a lebonyolító OFA, ÁFSZ szerint is megbontva – részletesen feldolgoztuk a *III/2.a-b-c*, a *III/3.a-b-c*, és a *III/4.a-b-c*. *mellékletekben*. Az adatokat ez esetben célszerű fő támogatási formák szerint külön-külön vizsgálni, mivel bértámogatási forma a másik kettővel szemben túlnyomó súlyt kapott. Ugyanakkor a válság miatt az átmenetileg lecsökkentett munkaidő bevezetéséhez kapcsolódó kereset-kiegészítési támogatási forma, valamint az elbocsátott dolgozók felvételét létszámbővítés útján ösztönző támogatás – kisebb aránya ellenére is – nagy fontosságú.

Itt emeljük ki azt, hogy a lehetőség felajánlása (az OFÁ-nak az „*ÚJ KILÁTÁSOK-9111/2009*” néven meghirdetett programja és az ÁFSZ pályázati felhívásában is külön szerepeltetett *munkaerő-piaci szolgáltatás-támogatási* modulja) ellenére ilyen típusú támogatást egyetlen pályázó sem igényel, még kombinált formában sem.

Ugyanígy rendkívül kevesen éltek a képzés támogatásának és az utazási költségtérítés 100 %-os arányú támogatásának a lehetőségével.

A helyközi utazás költségeinek megtérítéséhez más alaptámogatási formával kombinálva együttesen 11 pályázó 135 fő után kért támogatást. A pályázatok elbírálása után 4 pályázó részesült 84 munkavállalót érintően ilyen típusú támogatásban.

A képzési támogatást együttesen 37 munkáltató igényelte 1.550 fő után. Többségük pályázata azonban nem volt kielégítő színvonalú. A képzési támogatást is igénylő pályázók közül csak 11 részesült pozitív elbírálásban, amelyek együttesen 791 fő után vehettek igénybe képzési támogatást. Ezek döntő többségükben olyan nyertes pályázók közül kerültek ki, akik átmeneti jelleggel csökkentett munkaidejű foglalkoztatást alkalmaztak kereset-kiegészítési támogatás igénybe vétele mellett.

Munkahelymegőrző bértámogatási pályázatok csökkentett munkaidő támogatása nélkül:

A vállalkozás létszámnagysága szerint vizsgálva az adatokat megállapítható, hogy az 50 fő alatti kis- és mikro-vállalkozások nagy aktivitást mutattak a pályázatok benyújtásánál és a támogatási igények meghatározásánál. Az igényelt átlagos támogatási idő is ennél a kategóriánál meghaladta a 11 hónapot. Az 51-250 fő közötti létszámot alkalmazó középvállalkozások kb. 1/3-os jelentek meg, míg a 250 főnél többet foglalkoztató nagyvállalkozások közül 48 adta be erre a támogatási formára a támogatási igényét az összesen belül 5 %-os támogatási igény részesedéssel.

A támogatott pályázatok aránya az 1-10 fős mikro-vállalkozásoknál 27 % volt, a 11-50 fős kisvállalkozásoknál 36 %, a középvállalkozásoknál 49 %, a nagyvállalkozásoknál 54 % volt. Mindez a pályázatok színvonalbeli eltéréseit és szakmai megalapozottságukat is valamilyen mértékben kifejezi.

Mindezek mellett is a megítélt támogatások döntő többségét a 11-50 fős kisvállalkozói kategóriának (42,5 %) és a középvállalkozásoknak (39,5 %) ítélték oda, amely így együttesen kiteszi az e támogatási formára megítélt 15,1 milliárd Ft-nyi összeg 82 %-át. A támogatott cégek pénzügyi támogatási igényei ennél nagyobbak voltak, amit a pályázatok elbírálói elsősorban a 10-12 hónapra igényelt támogatási időtartam átlagosan 6-7 hónapra történő csökkentésével redukáltak. Ezáltal a támogatási idő lejártát követő kötelező továbbfoglalkoztatási időtartam is ennek arányában mérséklődött, ami a meglehetősen bizonytalan 2009-2010. évi előrejelzések mellett mind a támogatásokat igénybe vevők, mind a forráskihelyező szervezetek pénzügyi és szerződéses kockázatait csökkentették. A fajlagos támogatások a kisebb támogatásoknál így is magasabbak. A fontosabb adatokat a táblázat tartalmazza:

Megnevezés	1-10 fős mikro-vállalk.	11-50 fős kis-vállalk.	51-250 fős közép-vállalk.	250 fő feletti nagy-vállalk.	Összesen
Beérkezett pályázatok száma, db.	1 614	2 664	659	48	4 985
<i>Megoszlása %</i>	<i>32,4</i>	<i>53,4</i>	<i>13,2</i>	<i>1,0</i>	<i>100,0</i>
Beérkezett pály. tám. igénye, MFt	7 394	32 684	19 948	3 183	63 209
<i>Megoszlása %</i>	<i>11,7</i>	<i>51,7</i>	<i>31,6</i>	<i>5,0</i>	<i>100,0</i>
Beérk.pály. létszámtám.igénye, fő	6 076	27 875	25 627	8 631	68 209
<i>Megoszlása %</i>	<i>8,9</i>	<i>40,9</i>	<i>37,6</i>	<i>12,7</i>	<i>100,0</i>
Tám. pály. projektek száma, db.	439	942	325	26	1 732
<i>Megoszlása %</i>	<i>25,3</i>	<i>54,4</i>	<i>18,8</i>	<i>1,5</i>	<i>100,0</i>
Támogatott pályázatok aránya %	27,2	35,7	49,3	54,2	34,7
Tám. pályázatok tám. igénye MFt	2 006	11 907	10 036	2 220	26 169
Tám. pály. megítélt tám. MFt	1 048	6 437	5 984	1 663	15 132
<i>Megoszlása %</i>	<i>6,9</i>	<i>42,5</i>	<i>39,5</i>	<i>11,0</i>	<i>100,0</i>
Támogatással érintett létszám, fő	1 481	9 319	12 013	5 941	28 734
<i>Megoszlása %</i>	<i>5,2</i>	<i>32,4</i>	<i>41,8</i>	<i>20,6</i>	<i>100,0</i>
Tám.projekteknel megőrz.létsz., fő	2 867	22 967	34 160	12 436	72 429
<i>Tám.létszám a megőrzendő %-ában</i>	<i>51,7</i>	<i>40,6</i>	<i>35,2</i>	<i>47,6</i>	<i>39,7</i>
Tám.pály.-nál átl.igényelt tám.idő, hó	11,3	11,0	9,8	6,9	10,4
Tám.pály.-nál átl.megítélt tám.idő, hó	6,9	6,7	6,2	5,5	6,6
Egy pályázóra jutó átl.tám. MFt/projekt	2,4	6,8	18,4	64,0	8,7
Egy tám.főre jutó átl.tám. eFt/fő	708	691	498	281	527
Egy megőrz. főre jutó átl.tám., eFt/fő	366	280	175	134	209
Tám.vállalkozások átl. létszáma fő/váll.	7	24	105	478	42

Régiók szerint vizsgálva azt lehet megállapítani, hogy a legfejlettebb, és a legjobb munkaerő-piaci helyzettel jellemezhető Közép-magyarországi régió főleg kisebb méretű vállalkozásai kiemelkedően magas arányban pályáztak erre a támogatási formára (a pályázatoknak mintegy 30 %-a innen érkezett), és az átlagosan igényelt 11 hónapos támogatási idő is relatíve magas volt. Ezen kívül a Nyugat-dunántúli régióból és az Észak-alföldi régióból pályáztak még viszonylag magas arányban. A Közép-magyarországi régió pályázatait ennél a leggyakoribb támogatási formánál a bírálók kisebb arányban (29 %) támogatták, mint a többi régiónál és átlagosan (35 %), ezzel összességében bizonyos mértékig kompenzálták a zömében fővárosi pályázatok általánosságban is feltételezhető túldimenzionáltságát. A legkedvezőbb fajlagos támogatási mutatókat az Észak-alföldi régió pályázatai érték el.

A fontosabb adatok, arányszámok és mutatók az alábbi táblázat alapján részletesebben is megtekinthetők:

Régiók	KM	KD	NYD	DD	ÉM	ÉA	DA	Össz.*
Beérkezett pályázatok száma, db.	1487	474	686	550	510	655	597	4985
<i>Megoszlása %</i>	29,8	9,5	13,8	11,0	10,2	13,1	12,0	100,0
Beérkezett pály. tám. igénye, MFt	18114	6347	8365	6018	5658	9977	7931	63209
<i>Megoszlása %</i>	28,7	10,0	13,2	9,5	9,0	15,8	12,5	100,0
Beérk.pály. létszámtám.igénye, fő	17265	7000	9307	6255	6828	11151	9036	68209
<i>Megoszlása %</i>	25,3	10,3	13,6	9,2	10,0	16,3	13,2	100,0
Tám. pály. projektek száma, db.	428	171	265	203	190	241	225	1732
<i>Megoszlása %</i>	24,7	9,9	15,3	11,7	11,0	13,9	13,0	100,0
Támogatott pályázatok aránya %	28,8	36,1	38,6	36,9	37,3	36,8	37,7	34,7
Tám. pályázatok tám. igénye MFt	5826	3082	3760	2645	2708	4285	3519	26169
Tám. pály. megítélt tám. MFt	3236	1754	2229	1378	1740	2627	1968	15132
<i>Megoszlása %</i>	21,4	11,6	14,7	9,1	11,5	17,4	13,0	100,0
Támogatással érintett létszám, fő	5548	3579	4711	2537	3327	4579	3980	28734
<i>Megoszlása %</i>	19,3	12,5	16,4	8,8	11,6	15,9	13,9	100,0
Tám.projekteknél megőrz.létsz., fő	14961	8754	12303	6233	8649	10841	9073	72429
<i>Tám.létszám a megőrzendő %-ában</i>	37,1	40,9	38,3	40,7	38,5	42,2	43,9	39,7
Tám.pály.-nál átl.igény..tám.idő, hó	10,8	10,1	10,5	10,7	9,2	10,9	10,4	10,4
Tám.pály.-nál megítélt tám.idő, hó	6,5	6,7	6,6	6,2	6,3	8,5	6,5	6,6
Egy pályázóra jutó átl.tám. MFt/proj.	7,6	10,3	8,4	6,8	9,2	10,9	8,7	8,7
Egy tám.főre jutó átl.tám. eFt/fő	583	490	473	543	523	574	494	527
Egy megőrz. főre jutó átl.tám., eFt/fő	216	200	181	221	201	242	217	209
Egy megőrz. főre jutó átl.tám., eFt/fő	35	51	46	31	46	45	40	42

***Megjegyzés:** az összesen oszlop a több régiót párhuzamosan érintő kevés számú és kis arányú támogatású adattal együtt értendő. Ebben az összefoglaló táblázatban – a mellékelt részletes táblázatoktól eltérően - külön oszlopként, az ennek megfelelő FSZH- s pályázatok adatait nem tüntettük fel. A megoszlási viszonyszámok összege a több régiós pályázatok adatát is figyelembe véve adja ki a 100 %-ot.

Ágazatok szerint rendezve a várakozásoknak megfelelően azon ágazatokhoz tartozó vállalkozások igényelték és kapták a legtöbb munkahely-megőrzési támogatást, amelyek a válság negatív hatásai által a legnagyobb mértékben érintettek.

A TEÁOR- besorolás szerinti 22 főágazatból négy: a feldolgozóipar, a kereskedelem és gépjárműjavítás, az építőipar és a szállítás, raktározás volt igazán jelentős, ezért a többi 18-t az egyszerűbb szemléltetés céljából az „egyéb főágazatok” kategóriában összevontuk.

Minden tekintetben kimagasló a feldolgozóipari főágazat részesedése, amelyen belül főként

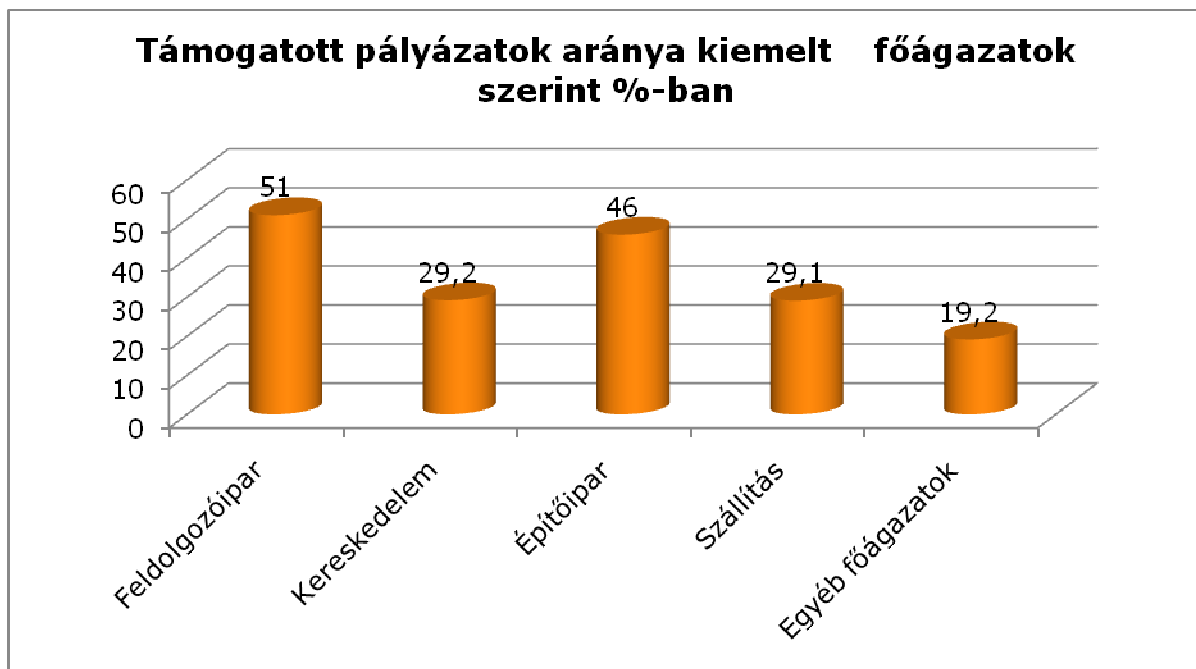
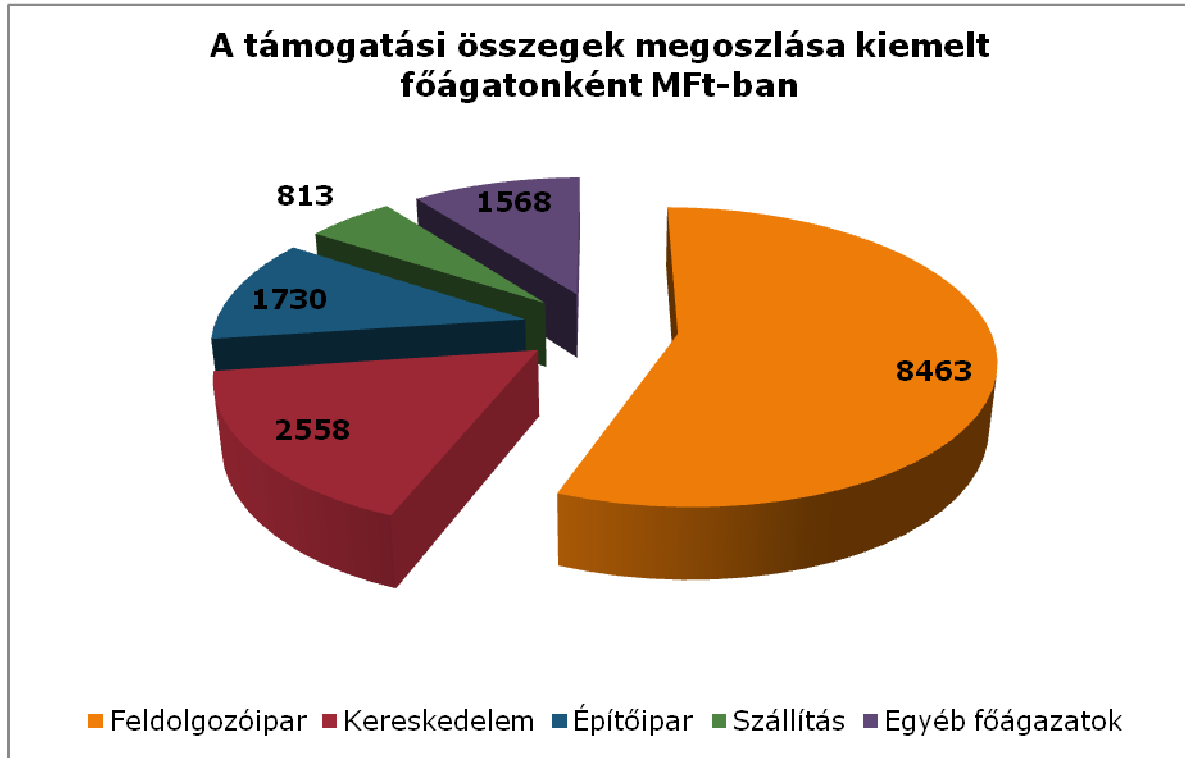
- a fémfeldolgozási termékek gyártása,
- a gépi berendezések gyártása,
- a gumi- műanyagipari termékek gyártása,
- a közúti jármű gyártása,
- a fém-alapanyaggyártás,
- a ruházati termékek gyártása,
- a bútorgyártás,
- a számítógépek, elektronikai, optikai termékek gyártása,
- a villamos-berendezések gyártása és
- az élelmiszergyártás

egyenként jelentős nagyságú volt.

A kereskedelmi főágazaton belül a gépjármű-kereskedelmi és a nagykereskedelmi tevékenység volt a domináns. A nem részletezett főágazatok körében az ingatlanügyletek főágazatot célszerű még kiemelni. A szemléltető táblázat adatai az alábbiak:

Megnevezés	Feldolgozóipar	Kereskedelem	Építőipar	Szállítás raktározás	Egyéb főágazatok	Összesen
Beérk. pályázatok száma, db.	1432	1478	524	316	1235	4985
<i>Megoszlása %</i>	28,7	29,6	10,5	6,3	24,9	100,0
Beérk. pály. tám. igénye, MFt	24758	16265	6456	3543	12187	63209
<i>Megoszlása %</i>	39,2	25,7	10,2	5,6	19,3	100,0
Beérk.pály.létsz.tám.igénye,fő	31500	15669	6360	3130	11550	68209
<i>Megoszlása %</i>	46,2	23,0	9,3	4,6	16,9	100,0
Tám. pály. projektek száma, db.	730	432	241	92	237	1732
<i>Megoszlása %</i>	42,1	24,9	13,9	5,3	13,7	100,0
Tám. pályázatok aránya %	51,0	29,2	46,0	29,1	19,2	34,7
Tám. pály. tám. igénye MFt	13715	5236	3082	1245	2891	26169
Tám. pály. megítélt tám. MFt	8463	2558	1730	813	1568	15132
<i>Megoszlása %</i>	61,7	16,9	11,4	5,4	4,6	100,0
Támogatással érintett létsz., fő	18105	4337	2996	848	2448	28734
<i>Megoszlása %</i>	63,0	15,1	10,4	3,0	8,5	100,0
Tám.proj-nél megőrzendő létsz,fő	42762	12949	7108	2546	7064	72429
<i>Tám.létsz.a megőrzendő %-ában</i>	42,4	33,5	42,1	33,3	34,7	39,7
Tám.pály.-nál igény. tám.idő,hó	9,9	11,2	10,5	10,7	10,5	10,4
Tám.pály.-nál megítélt tám.idő, hó	6,6	6,4	6,5	6,5	6,7	6,6
Egy pályázatra jutó átl.tám. MFt/pr.	11,6	5,9	7,2	8,8	6,6	8,7
Egy tám.főre jutó átl.tám. eFt/fő	467	590	577	959	641	527
Egy megőrz főre j.átl.tám., eFt /fő	198	198	243	319	222	209
Tám.vállalk. átl. létsz. fő/váll.	59	30	29	28	30	42

Megfigyelhető, hogy a pályázatok elbírálásánál a szakmai értékelők és a végső döntést előkészítő bizottság is erőteljesen preferálta a feldolgozóipari vállalkozásoktól érkező pályázatokat, amit a megítélt támogatások megoszlása, valamint a támogatott pályázatok aránya mutat a legszembetűnőbben.



Kereset-kiegészítési támogatás csökkentett munkaidejű foglalkoztatás bevezetése esetén:

Bár az egyszerű munkahely-megőrzési bértámogatási pályázati kérelmekhez képest kevés ilyen típusú pályázat (összesen 188 db) érkezett, és azoknak is kb. a fele kapott pozitív elbírálást, a megítélt támogatások nagyságrendje és a támogatással érintett, valamint a megőrzendő létszám szempontjából fontos és jelentős támogatási formává vált. (A teljes támogatási összeg 26,5 %-át kötötte le, az érintett létszámnak a 45,3 %-át adta, az együttesen megőrzendő létszámnak pedig a 29,4 %-át tette ki.)

A vállalkozás létszámnagysága szerinti pályázati és támogatási adatok:

Megnevezés	1-10 fős mikro- vállalk.	11-50 fős kis- vállalk.	51-250 fős közép- vállalk.	250 fő feletti nagy- vállalk.	Összesen
Beérkezett pályázatok száma, db.	22	60	63	42	187
<i>Megoszlása %</i>	<i>11,8</i>	<i>32,1</i>	<i>33,6</i>	<i>22,5</i>	<i>100,0</i>
Beérkezett pály. tám. igénye, MFt	86	518	2 303	8395	74,3
<i>Megoszlása %</i>	<i>0,8</i>	<i>4,6</i>	<i>20,4</i>	<i>74,2</i>	<i>100,0</i>
Beérk.pály. létszámtám.igénye, fő	102	893	5 583	32 277	38 855
<i>Megoszlása %</i>	<i>0,3</i>	<i>2,3</i>	<i>14,4</i>	<i>83,1</i>	<i>100,0</i>
Tám. pály. projektek száma, db.	4	28	38	27	97
<i>Megoszlása %</i>	<i>4,1</i>	<i>28,9</i>	<i>39,2</i>	<i>27,8</i>	<i>100,0</i>
Támogatott pályázatok aránya %	18,2	46,7	60,3	64,3	51,9
Tám. pályázatok tám. igénye MFt	12	252	1 575	5 846	7 685
Tám. pály. megítélt tám. MFt	7	125	1 124	4 662	5 918
<i>Megoszlása %</i>	<i>0,1</i>	<i>2,1</i>	<i>19,0</i>	<i>78,8</i>	<i>100,0</i>
Támogatással érintett létszám, fő	19	426	3 502	21 835	25 782
<i>Megoszlása %</i>	<i>0,1</i>	<i>1,7</i>	<i>13,6</i>	<i>84,7</i>	<i>100,0</i>
Tám.projekteknél megőrz.létsz., fő	36	699	4 763	27 265	32 762
<i>Tám.létszám a megőrzendő %-ában</i>	<i>0,1</i>	<i>2,1</i>	<i>14,5</i>	<i>83,2</i>	<i>100,0</i>
Tám.pály.-nál átl.igényelt tám.idő, hó	8,3	9,9	8,1	6,9	8,0
Tám.pály.-nál átl.megítélt tám.idő, hó	8,3	7,1	5,8	5,8	6,2
Egy pályázóra jutó átl.tám. MFt/projekt	1,8	4,5	29,6	172,7	61,0
Egy tám.főre jutó átl.tám. eFt/fő	368	293	321	214	230
Egy megőrz. főre jutó átl.tám., eFt/fő	194	179	236	171	181
Tám.vállalkozások átl. létszáma fő/váll.	9	25	125	1 010	338

A táblázatból kitűnik, hogy az erre a támogatási formára pályázók közül a megítélt támogatások döntő részét (78,8 %-át) 27 nagyvállalkozás kapta meg. Pályázataik jól

kidolgozottak voltak, továbbá megtett és tervezett intézkedéseik között a szervezési típusúak kiemelt szerepet kaptak. Az itt támogatott nagy vállalkozások átlagléttszáma is magas (1010 fő) volt, szemben azokkal a 250 feletti vállalkozásokkal, amelyek egyszerű munkahely-megőrzési bértámogatást vettek igénybe. (Azok esetében 478 fő volt az átlagos létszám.) Az összes támogatott 1931 projekt közül 21 kapott 100 millió Ft feletti támogatást, amelyek közül 15 ebbe a csökkentett munkaidejű támogatási kategóriába tartozott. Ugyanakkor az egy támogatott főre és az egy megőrzendő (a projektciklus végéig megtartandó) létszám egy főjére jutó támogatási fajlagos ennél a támogatási kategóriánál a legalacsonyabb, tehát relatíve a legkedvezőbb.

A regionális csoportosítás szerinti adatok:

Régiók	KM	KD	NYD	DD	ÉM	ÉA	DA	FSZH	Össz.
Beérkezett pály. száma, db.	51	33	21	22	19	24	11	6	187
Megoszlása %	27,3	17,6	11,2	11,8	10,2	12,8	5,9	3,2	100,0
Beérk. pály. tám. igénye, MFt	1637	3249	1949	535	465	1117	641	1709	11302
Megoszlása %	14,5	28,7	17,2	4,7	4,1	9,9	5,7	15,1	100,0
Beérk.pály.létsz.tám.igény,fő	3289	11708	6575	1665	1644	2327	2876	8771	38855
Megoszlása %	8,5	30,1	16,9	4,3	4,2	6,0	7,4	22,6	100,0
Tám.pály.proj. száma, db.	18	15	16	13	10	16	5	4	97
Megoszlása %	18,6	15,5	16,5	13,4	10,3	16,5	5,2	4,1	100,0
Tám.pályázatok aránya %	35,3	45,5	76,2	59,1	52,6	66,7	45,5	66,7	51,9
Tám. pály. tám. igénye MFt	1117	1107	1755	428	287	819	469	1704	7685
Tám. pály. megítélt tám. MFt	736	926	1577	363	193	655	397	1071	5918
Megoszlása %	12,4	15,6	26,6	6,1	3,3	11,1	6,7	18,1	100,0
Tám. érintett létszám, fő	2583	4566	5754	1096	824	1274	1055	8630	25782
Megoszlása %	10,0	17,7	22,3	4,3	3,2	4,9	4,1	33,5	100,0
Tám.proj-nél megőrz.létsz., fő	3892	5684	6946	1446	1584	1847	1222	10142	32762
Tám.létsz. a megőrz. %-ában	66,4	80,3	82,8	75,8	52,0	69,0	86,3	85,1	78,7
Tám.pály-nál igény..idő, hó	9,9	7,5	6,3	10,0	6,3	9,6	9,6	8,0	8,0
Tám.pály.-nál megítélt idő,hó	7,3	4,5	4,8	8,2	5,2	7,3	7,2	6,8	6,2
Egy proj-re jutó átl.tám. MFt/	40,9	61,7	98,6	27,9	19,3	40,9	79,4	267,8	61,0
Egy tám.főre jutó átl.tám. eFt	285	203	274	331	234	514	376	124	230
Egy megőrz. főre átl.tám. eFt	189	163	227	251	122	355	325	106	181
Tám.vállalk.átl. létszáma ,fő	216	379	434	111	158	115	244	2536	338

A támogatások legnagyobb része Nyugat-dunántúli régióra, az FSZH által koordinált, több régiót is érintő nagyvállalkozásokra (amelyben a General Electric volt a meghatározó), és a Közép-Dunántúli, valamint a Közép-magyarországi régióra jutott. A gazdaságilag kevésbé fejlett négy régió egyikében sem érte el a támogatásokból való részesedési arány az 5 %-ot. A támogatással érintett létszám, valamint a támogatási idő kétszereséig támogatás nélkül is továbbfoglalkoztatni szükséges létszám a viszonylag alacsony projektszám ellenére is – főleg a fejlettebb régiókban – számottevően magas.

A főágazatok szerinti csoportosítás a válságkezelési támogatások egyszerű bérköltség-támogatási konstrukciójához képest is a feldolgozóipar túlnyomó súlyát tükrözi a megítélt támogatásoknál a csökkentett munkaidőt bevezető, és kereset-kiegészítő támogatást igénylő cégek esetében. Ezt a fő adatokat összefoglaló táblázat is jól mutatja:

Megnevezés	Feldolgozóipar	Kereskedelem	Építőipar	Szállítás raktározás	Egyéb főágazatok	Összesen
Beérk. pályázatok száma, db.	118	29	2	5	33	187
<i>Megoszlása %</i>	<i>63,1</i>	<i>15,5</i>	<i>1,1</i>	<i>2,7</i>	<i>17,6</i>	<i>100,0</i>
Beérk. pály. tám. igénye, MFt	9856	353	54	383	656	11302
<i>Megoszlása %</i>	<i>87,2</i>	<i>3,1</i>	<i>0,5</i>	<i>3,4</i>	<i>5,8</i>	<i>100,0</i>
Beérk.pály.létsz.tám.igénye,fő	36543	514	16	459	1333	38865
<i>Megoszlása %</i>	<i>94,0</i>	<i>1,3</i>	<i>0,0</i>	<i>1,2</i>	<i>3,5</i>	<i>100,0</i>
Tám. pály. projektek száma, db.	76	9	1	2	9	97
<i>Megoszlása %</i>	<i>78,4</i>	<i>9,3</i>	<i>1,0</i>	<i>2,1</i>	<i>9,3</i>	<i>100,0</i>
Tám. pályázatok aránya %	64,4	31,0	50,0	40,0	27,2	51,9
Tám. pály. tám. igénye MFt	6832	125	5	352	496	7685
Tám. pály. megítélt tám. MFt	5320	66	2	352	178	5918
<i>Megoszlása %</i>	<i>89,9</i>	<i>1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>5,9</i>	<i>3,1</i>	<i>100,0</i>
Támogatással érintett létsz., fő	24380	204	8	409	860	25782
<i>Megoszlása %</i>	<i>94,6</i>	<i>0,8</i>	<i>0,0</i>	<i>1,6</i>	<i>1,3</i>	<i>100,0</i>
Tám.proj-nél megőrzendő létsz,fő	29799	344	18	491	2250	32762
<i>Tám.létsz.a megőrzendő %-ában</i>	<i>81,8</i>	<i>59,3</i>	<i>44,4</i>	<i>83,3</i>	<i>38,2</i>	<i>78,7</i>
Tám.pály.-nál igény. tám.idő,hó	8,0	10,5	12,0	8,8	9,4	8,0
Tám.pály.-nál megítélt tám.idő, hó	6,2	9,2	6,0	8,8	6,1	6,2
Egy pályázatra jutó átl.tám. MFt/pr.	70,0	7,3	2,0	176,0	19,8	61,0
Egy tám.főre jutó átl.tám. eFt/fő	218	324	250	861	207	230
Egy megőrz főre j.átl.tám., eFt /fő	179	192	111	717	79	181
Tám.vállalk. átl. létsz. fő/váll.	392	38	18	246	250	338

Az újra-elhelyezkedést, illetve létszámnövelést segítő bértámogatás

Együttesen 181 pályázat érkezett be 4 781 millió Ft támogatási igénnyel, amely 5 930 személy felvételének és foglalkoztatásának - átlagosan 9 havi - bértámogatására irányult. Az átlagos pályázói vállalkozásméret 27 fős volt. A pályázók projekttervük benyújtásakor együttesen 4 820 főt foglalkoztattak, tehát a felvételekkel a jelenlegi méretüket átlagosan több mint duplájára tervezték növelni. (A részletes adatok a III/4. c. mellékletben található)

A pályázatok döntő többségét az 1-10 fő mikro-vállalkozások (69 %) és a 11-50 fő közötti kisvállalkozások (21 %) nyújtották be. A projekttervek 24 %-a a Közép-magyarországi régióból, 22 %-a a Nyugat-dunántúliból érkezett, a legkisebb arányt 7,7 %-kal az Észak-

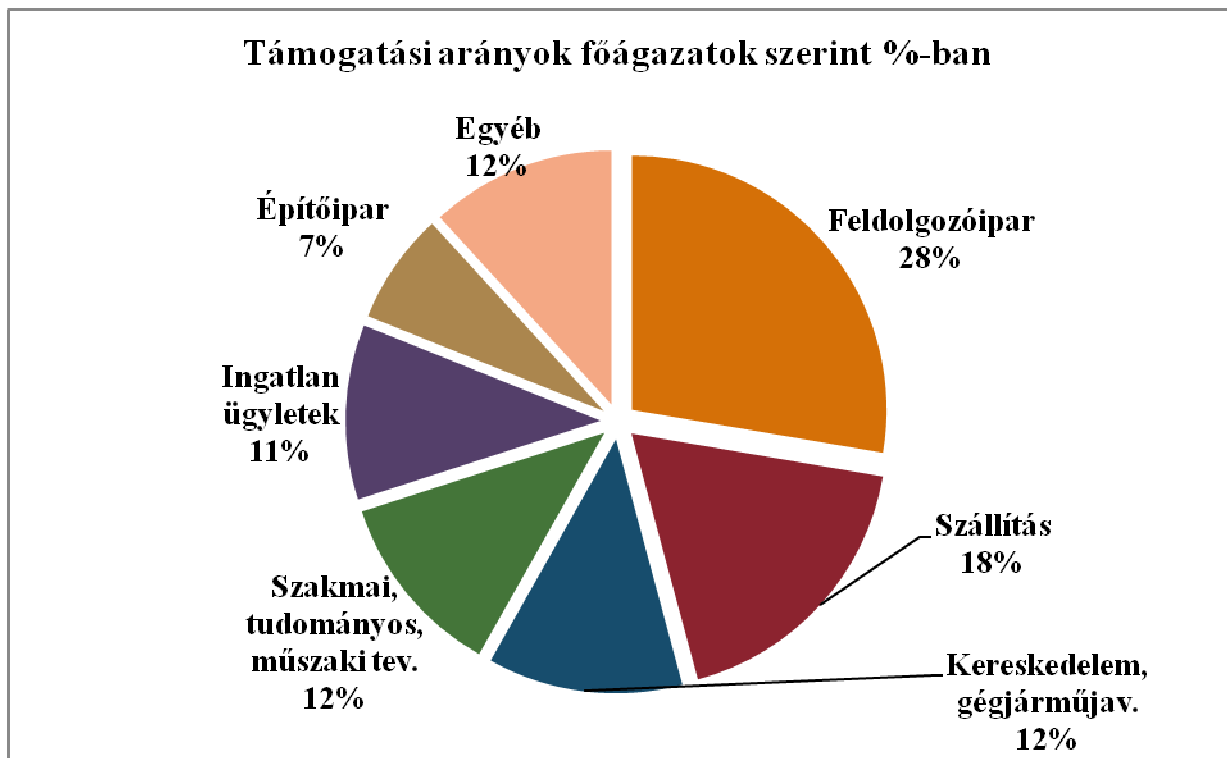
magyarországi régió képviselte. A létszámnövelési pályázatok közel 60 %-át három főágazat munkáltatói nyújtották be. (46 db a kereskedelem, gépjárműjavítás, 43 db. a feldolgozóipar, 19 pedig az építőipar területéről érkezett.)

A bírálók összességében 102 projektet részesítettek támogatásban, amely a pályázatok 56,4 %-át tette ki. A támogatott pályázatok közül 67 a mikro-vállalkozások, 25 a kisvállalkozások, 7 a középvállalkozások és 3 a 250 fő feletti nagyvállalkozások körébe tartozik.

A megítélt támogatások összege 1 608 millió Ft volt, amely 2343 személy felvételét, és a létszámbővítésekkel együtt 6117 fő tartós foglalkoztatását tette lehetővé. Ebből mintegy 1200 fős jogutódlásos átvétellel került felvételre (amely támogatási konstrukció „teljes értékűsége” és a célszerűsége megítélésünk szerint szakmai szempontból vitatható), a többi személyt pedig a munkaügyi kirendeltségek közvetítése útján alkalmazzák.

A támogatott létszámfelvételek 72 %-a két régióban, a Közép-magyarországi és a Nyugat-dunántúliiban realizálódott, és a támogatási összegek 60 %-a is e két régióba került. Az igényelt 9,4 hónapos támogatott foglalkoztatással szemben a döntéshozók átlagosan 8 hónapos foglalkoztatáshoz nyújtottak támogatást.

A megítélt támogatások, illetve a létszám-felvételek főágazatok szerint kevésbé koncentráltak, mint a munkahely-megőrzési támogatásoknál. A támogatások megoszlása a felvételt ösztönző támogatások esetében kiemelt főágazatok szerint az alábbi volt:



3. A válságkezelési programok célszerűségének és hatásainak megítélése

A foglalkoztatási válságkezelő programok részletes ismertetését és számadatainak átfogó elemzését követően csupán néhány fontosabbnak ítélt megállapítást, következtetést kívánunk még tenni ezzel a témával kapcsolatban:

- 2008. második félévében, de főként csak az év utolsó hónapjaiban – jórészt a világgazdasági recesszió hatására –Magyarország munkaerő-piacán is egyre súlyosabb helyzet alakult ki, amelyet a ténylegesen megjelenő létszám-leépítések, a nyilvántartott álláskereső számának növekedése, valamint a reál- és pénzügyi folyamatok kedvezőtlené vált alakulása mellett a társadalomban egy erőteljes válságpánik hangulat is kísért. Ebben a helyzetben a munkaügyi kormányzatnak is mindenképpen soron kívüli, és a társadalom, valamint a gazdasági szereplők által is jól érzékelhető, feljűk megfelelően kommunikálható válságenyhítő intézkedéseket kellett hoznia.
- A hirtelen elmélyülőnek látszó válság várható időtartamát, kimenetelét szinte senki nem tudta biztosan prognosztizálni és megjósolni. Mégis eléggé széles körben elterjedt az a gazdasági elemzők által is óvatosan képviselt vélekedés, hogy a gazdasági válság (főleg a nagyon komoly és sokrétű progresszív nemzetközi reagálás eredményeként) csak viszonylag rövid ideig, esetleg 2-3 évig tartó, átmeneti jellegű lesz. Elsősorban a 2009. évet és 2010-nek főleg az első felét kell kivédeni, túlélni, és utána már megfordulhat a kedvezőtlen gazdasági trend, s kedvező esetben újra elindulhat egy lassú növekedés.
- Így alakult ki az a következtetés, hogy elsősorban erre a rövid, átmenetileg nagyon nehéz egy-két éves időszakra kell olyan ösztönző és főleg támogató intézkedéseket tenni, amelyek hozzásegítik a gazdálkodó szervezeteket, a kis- és nagyvállalkozásokat a meglévő létszámuk megtartásához, és a munkahelyek megőrzéséhez. Mindezt egy olyan, egyébként logikus érvelés is alátámasztotta, hogy egyrészt a cégek stabilizálásához a régóta bevált, jó szakembereket meg kell tartani, másrészt az új munkahelyek létrehozása sokkal költségesebb és drágább, mint a meglévők megtartásáé.
- A kialakult és egyre kritikusabbnak tűnő helyzetben a kormány, a MAT és az SZMM szinte az utolsó pillanatban (2008. végén) hozta meg a munkahelyek megőrzését elősegítő, 2009. évre irányuló legfontosabb válságkezelő intézkedéseit, amelyekkel a szakemberek becslései szerint kb. 100 ezer munkahely megőrzését, megmentését lehet elérni.
- A MAT 2008. december közepén egy 20 milliárd Ft alatti nagyságrendű pénzügyi keretet tudott – legalább fele arányban a munkaügyi központok decentralizált keretéből történő elvonások, átcsoportosítások útján – az ún. válságkezelő,

munkahelymegőrző támogatásokra biztosítani. Ezek egy részét - a tanulmányban részletesen bemutatott módon – az OFA, másik részét az Állami Foglalkoztatási szolgáta használhatta fel 2009. évben.

- Fő támogatási konstrukcióként azt a munkahely-megőrzési bérköltség támogatási formát vették alapul, amelynek fő paramétereit a Foglalkoztatási törvény végrehajtásáról szóló, többször módosított 6/1996.(VII.16.) MüM. rendelet is szabályozta. Ezt a kérelem alapján működtethető, ugyanakkor a gyakorlatban objektív módon eléggé nehezen elbírálható odaítélési feltételeket tartalmazó, meglehetősen réginek számító aktív eszközt maguk a munkaügyi központok is eléggé ritkán, és nem szívesen alkalmazták. Valószínű azonban, hogy a kialakult gyors döntési helyzetben bárki is nehezen tudott volna sokkal jobb támogatási feltételeket találni.

A másik kiemelt támogatási formának számított a válságkezelési csomag keretében a mélyülő válság átmeneti időszakára a dolgozók szélesebb körét érintő csökkentett munkaidő bevezetése, és a kiesett időre járó bérek és járulékaik 80 %-ának megfelelő támogatás fizetése. A kiesett, és munkával nem töltött idő alatt a dolgozók például különféle képzésekben és fejlesztő tréningeken vehetnének részt, amelynek költségeihez állami támogatás szintén igényelhető. Ez a sokkal inkább célszerű és logikus, s jóval nagyobb mértékben válságkezelő-konform támogatási forma a vállalkozás megfelelő szervezési intézkedéseit, konstruktívabb alkalmazkodását teszi szükségessé. Ezt a modellt „flexicurity” elnevezéssel nemzetközi szinten is szélesebb körben alkalmazzák, és különösen Németországban értek el vele pozitív eredményeket.⁴

Ma már utólag látható, hogy ezt az utóbbi támogatási konstrukciót célszerű lett volna nem csupán az OFA és az ÁFSZ válságkezelő pályázatain, felhívásain belül mint egy-egy altémát kezelni, hanem külön pályázati kiírásként, a másiktól mindenképpen kedvezőbb, vonzóbb feltételekkel is népszerűsíteni, favorizálni. Ugyanakkor azt is reálisan figyelembe kell venni, hogy a cég magasabb szintű alkalmazkodóképességét, menedzselési és szervezési kultúráját feltételező (vagy éppen azt kikényszerítő) csökkentett munkaidejű foglalkoztatás bevezetése Magyarországon főként a KKV-k világában még kevésbé ismert, nem terjedt el megfelelő méretekben. Így ezt a fejlettebb és célravezetőbb támogatási konstrukciót a nagyobb mértékű létszámleépítések reális válságkezelő alternatívájaként elsősorban a zömében külföldi tulajdonként működő nagyvállalkozások és a multinacionális cégek hazai anyavállalatai alkalmazták.

⁴ 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)

- A foglalkoztatási válságkezelő, munkahelymegőrzést segítő pályázati rendszerek villámgyors, kampányszerű bevezetése, erőteljes propagandája és a kezdeti jelek szerint a támogatások gyorsított ütemű, érkezési sorrendben történő, minél liberálisabb odaítélésének szándéka azt a látszatot is keltette, hogy a kormányzatnak érdekében áll a megtett intézkedések pozitív eredményeinek mielőbbi kommunikálása a lakosság és a gazdaság szereplői felé. Ahogyan a kiemelt cél a pályázati programok terveiben is szerepelt, azzal összhangban fontosnak tűnt minél előbb - főleg a médiákon keresztül- üzeni az embereknek. „Hatékony és gyors intézkedések révén már x milliárdot használtunk fel a munkahelyek megőrzésére, és ezáltal több tízezer, vagy akár százezer állást sikerült megmenteni!”
- Az ezzel kapcsolatos célkitűzés és elképzelés statisztikai szempontból nem volt megalapozatlan. Hiszen a pályázati rendszer keretében viszonylag alacsony fajlagos költségekkel gyorsan el lehetett érni, hogy így sok „veszélyeztetett” munkahelyet, állást, a bérköltség támogatás révén legalább egy átmeneti időre sikerült is stabilizálni, bebiztosítani. Másrészt a támogatási szerződésben azt is ki kellett kötni, hogy a veszélyeztetés alatt álló munkakörök „megmentése” fejében a cég - pályázat beadása előtti hónapjának - átlagos statisztikai állományi létszámát a vállalkozás nemcsak a támogatás 3-12 hónapos időtartamú szakaszára, hanem azt követően támogatás nélkül is, ugyanannyi ideig köteles megtartani.

Ha ezt is figyelembe vesszük, a pozitív válságkezelési beavatkozás eredeti célkitűzéseit statisztikai szempontból sikerült teljesíteni. A menet közbeni meghíúsulásokkal nem számolva mintegy 56,6 ezer munkahely megmentéséhez, és ugyanennyi dolgozó álláshelyének megőrzéséhez sikerült támogatást nyújtani. Ennek kapcsán pedig azt is sikerült a szerződésekben rögzíteni, hogy a támogatási idő kétszereséig (átlagosan 13-14 hónapig) az érintett vállalkozásoknál több mint 110 ezer átlagos statisztikai átlagos állományi létszámot kötelező jelleggel meg kell tartani.

- Mint az előzőekben levezetett részletes elemzésből kiderült, hirtelen nagyon sok, tömeges mértékben ömlő pályázat jött be 2009. első hónapjaiban az OFÁ - hoz, majd később az FSZH - hoz is. A pályázatoknak és programterveknek legalább a fele, de valószínűleg még nagyobb hányada is szakmailag nem volt kellően megalapozott, a támogatási célok szempontjából indokolt és elégséges színvonalú. Ezért a zömében nagy rutinnal, hozzáértéssel rendelkező bíráló szakértők egyszerűen kénytelenek voltak a pályázatok jó részét elutasításra javasolni. Azok többségét is elutasításra javasolták, amelyeknél látták, hogy nagyon rossz, szinte csőd közeli pénzügyi helyzetben vannak, így reálisan nem vállalhatják a támogatási szerződés szigorú kikötéseit. Sőt a legtöbb esetben azokat sem javasolták támogatásra, amelyeknél a jól megírt pályázat ellenére is látszott, hogy piaci pozíciójuk a válság ellenére is kedvező, mérlegadataik alapján jelentős nagyságrendű saját tartalékokkal rendelkeznek, és a pályázatot elsősorban azért nyújtották be, hogy a támogatás elnyerése esetén tartalékaikat, forrásait – még rosszabb időkre is számítva –

gyarapítsák. A szakmai bírálók véleményünk szerint helyesen jártak el akkor, amikor a még viszonylag stabil pályázók és a jól megírt pályázatok jelentős hányadánál az irreálisan hosszúnak ítélt 12+12 hónapos „projektidőszakot” csökkentették egy reálisabbnak ítélt, rövidebb időtartamra.

Megítélésünk szerint a pályázatokat értékelők és a végső döntéseket előkészítők általában jellemző szakmai igényességének, lelkiismeretességének nagy mértékben köszönhető az, hogy utólag is elmondható: a munkahely-megőrzési forrásoknak országos viszonylatban egyébként nem túl jelentős nagyságrendje döntő arányban „jó helyekre” került. A támogatások ezeknek a vállalkozásoknak a gazdálkodási pozícióit erősítették még akkor is, ha a közvetlen, rövid távú rászorultságuk mértéke nem volt minden esetben igazán jelentős. Másrészt a támogatások zömében olyan cégekhez kerültek, amelyek többsége képes lesz teljesíteni a szerződésekben vállalt kötelezettségeit, így ez a támogatott kör a magyar munkaerőpiac bizonyos részénél egy stabilizáló hatású szegmensnek tekinthető.

- A hazai munkanélküliségi mutatók – jelentős részben – a kibontakozó, és véget még napjainkig sem ért válság hatására 2009. évben rég nem látott mértékben és nagyságrendben romlottak.

A regisztrált munkanélküli álláskeresők száma 2008. december és 2009. december között 477 ezer főről 604 ezer főre nőtt. 2009. I. negyedévben országosan 14,9 %-kal, II. negyedévben 31,1 %-kal, III. negyedévben 32,9 %-kal, IV. negyedévben 30,2 %-kal, éves szinten 27 %-kal növekedett 2008. azonos időszakához képest. A három legfejlettebb régióban a munkanélküliség növekedésének mértéke az 50-60 %-ot is megközelítette. 2010. I. negyedévben további számottevő romlás következett be, és csak a II. negyedévben vett érzékelhető fordulatot a negatív trend, amelynek tartós jellege ma még nem ítélni meg.⁵

- Mindezek tükrében nem jelenthető ki, hogy a munkaügyi kormányzat 2009. évi válságkezelő intézkedései elégséges hatásúak és hatékonyságúak voltak, bár ez nem csupán rajtuk múlt, és a – nagyon kedvezőtlen statisztikai adatok ellenére – a megtett intézkedéseknek szűkebb körben, részlegesen kétségtelenül volt bizonyos pozitív, stabilizáló hatása. A konkrét válságkezelő intézkedéseknek az volt az egyik legnagyobb problémája, hogy azoknak a vállalkozásoknak egy jelentősnek ítélni rész, amelyek a támogatásokat az igényelnél kisebb mértékben megkapták és a kemény szerződéses feltételek ellenére is elfogadták, a pályázat beadásáig sokszor nagy hirtelen lecsökkentett létszámukat már a támogatás elmaradása esetén sem csökkentették volna számottevő mértékben tovább. Ezeket a mélyebb összefüggéseket és hatásokat csak a közeljövőben tervezett hatásvizsgálat fogja tudni megbízhatóbban és konkrétan feltárni.

⁵ Az adatok forrását az ÁFSZ honlapján levő statisztikai blokk táblázatai képezik (www.afsz.hu)

IV.

Összefoglaló következtetések és javaslatok

A kutatás három altémájának részletes feldolgozását követően ebben a fejezetben rövid összefoglalást kívánunk adni a legfontosabbnak ítélt megállapításokról, következtetésekről, javaslatokról.

Az összefoglaló részt a három altémára külön-külön állítjuk össze, a megadott kutatási szempontokat is figyelembe véve. Ezt követően a javaslati részt egy közös blokkban szerepeltetjük, hiszen a kutatási altémák sok vonatkozásban egymással is összefüggésben állnak.

a.) A munkaügyi központok kezdeményezésére indított munkaerő-piaci programok

- ✚ Az 1991-ben megalakult megyei (fővárosi) munkaügyi központok a kezdettől fogva biztosított pénzügyi forrásdecentralizáció és a foglalkoztatást elősegítő aktív eszközrendszer széles körű alkalmazása ellenére csak 2000-tól 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 munkaügyi központok eszköztárába történt bevezetésének az volt ez elsődleges célja, hogy a hagyományos, egy elemű aktív eszközök által 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 lényegesen nagyobb esélyt adjanak a munka világába való visszatérésre.

A jogi szabályozás lehetőséget nyújtott a különböző programelemek rugalmas egymásra építésére, és – a programterv nagy szabadságfokot biztosító, innovatív megoldásokra is alkalmat adó elkészítése mellett – az egyes aktív eszközök könnyített és kedvezőbb feltételekkel való alkalmazására is. Ezek között különösen a program legfeljebb 3 éves időtartamig adható, maximum 100 %-os arányban megítélhető bérköltség (bér és járulék) támogatás jelentett komoly vonzerőt mind a célcsoport, mind a programba bevonásra kerülő személyeket támogatott foglalkoztatás keretében alkalmazó munkáltatók számára.

- ✚ A munkaügyi központok összességében a szakmai várakozásoknál kisebb mértékben és arányban éltek a saját kezdeményezésű munkaerő-piaci programok megtervezésének és megvalósításának a lehetőségével. A vizsgált 2004 - 2009 közötti időszakban együttesen 92 ilyen programot indítottak el és nagyrészt be is fejeztek, amely decentralizált MPA-forrásaiknak átlagosan 4,5-5 %-át kötötte le.

- ✚ 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 a munkaügyi központoktól, összetett feladatot jelentett számukra a szintén gondos tervezést és elemzést, mégis inkább hatósági típusú döntéseket igénylő, sokkal egyszerűbb foglalkoztatásbővítő vagy -megőrző aktív eszközökkel szemben.

A munkaügyi központok is felismerték azt, hogy a komplex jellegű, projektszerű munkaerő-piaci programok szakmai szempontból érdekesebbek és élvezetesebbek, s emellett sokkal több teret adnak a kreativitásnak, az innovatív megoldásoknak, mint a hagyományos és szimpla aktív eszközök. Ezért kis volumenben ugyan, de a legtöbb munkaügyi központ szívesen alkalmazta a rendkívül változatos skálán mozgó, saját tervezésű és menedzselésű munkaerő-piaci programokat.

- ✚ A tanulmányban részletesen feldolgoztuk a munkaügyi központok által indított programok jellemzőit időbeli, területi és programtípusonkénti csoportosításban is. Egyszerű adatbázist készítettünk róluk, bemutattuk a fontosabb számszerű adataikat, eredményeiket, fajlagos mutatóikat, és a listászerű összeállításban a programokat is röviden értékeltük.

A munkaügyi központok a 2004-2009 között elindított 92 munkaerő-piaci programot átlagosan 20 hónapos idővel, mintegy 9,4 milliárd Ft felhasználásával, kb. 8.800 személy programba vonásával és zömében saját bonyolításban valósították meg. (Közülük néhány van még lezárás előtt, illetve folyamatban.)

Kezdetben, az első években még a hátrányos helyzetű célcsoportok (pl. alacsony iskolai végzettségűek, roma álláskeresők, tartósan munkanélküliek) számára indított munkaerő-piaci reintegrációs programok domináltak, a későbbiekben viszont egyre inkább a térségben erőteljesebb pozitív és katalizáló hatást kifejteni képes, főként a pályakezdő diplomások bevonását, helyben maradását ösztönző térségfejlesztő referensi, pályázatírói, közösségfejlesztői, roma menedzseri, mentori és hasonló programok.

- ✚ A munkaerő-piaci programok kevésbé széles körű, alacsony számú alkalmazásának az volt a fő oka, hogy a munkaügyi központok feladatrendszere egyre szélesebbé és már szinte követhetetlenül sokrétűvé vált, adminisztratív jellegű, szervezési és kapcsolattartási teendők pedig jelentősen megnövekedtek a vizsgált időszakban. Ez a tendencia a munkaügyi központok 2007 évi regionális átszervezése következtében még inkább fokozódott. Ennek egyenes következménye volt, hogy a munkaügyi központok és kirendeltségeik vezetőinek és munkatársainak munkaterhelése megnövekedett. Éppen ezért a kimondottan szervezés-, munka- és adminisztrációigényes munkaerő-piaci programok tervezésére, irányítására, lebonyolítására és tervezésére – különösen a leghátrányosabb helyzetű célcsoportok

esetében – nagyobb számban és méretekben, saját kivitelezésben nem tudtak vállalkozni.

A másik fontos tényező, ami lecsökkentette az ezzel kapcsolatos aktivitást, és a rendelkezésre álló humánkapacitásokat is, a 2004-től belépő, nagy létszámot és forrásokat érintő, de sok szempontból szimplább szakmai tartalmú ESZA-típusú programok (HEFOP 1.1., majd 2007-től a TÁMOP 1.1.2.) szervezése, lebonyolítása, irányítása, adminisztrálása volt. A munkaügyi központok munkatársai a korábbi években kipróbált saját kezdeményezésű programjaik tervezése és végrehajtása segítségével sok fontos tapasztalatot és tudást is szereztek a nagyobb és még adminisztrációigényesebb ESZA-típusú programok eredményes megvalósításához.

- ✚ A saját kezdeményezésű munkaerő-piaci programok tervezése, menedzselése, lebonyolítása, belső monitorozása, értékelése munkaügyi központként eltérő igényességű és színvonalú volt. A legjobb példákat, a legtöbb innovációt és a vezetés részéről a legnagyobb odafigyelést a Nyugat-dunántúli, a Dél-dunántúli és az Észak-alföldi régió megyéiben (ezek között is főleg Baranya, Vas, Békés és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében) lehetett tapasztalni.

A központi szakmai irányító szervek (SZMM és FSZH) 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. Nem voltak központi szintű évenkénti elemzések, értékelések, szakmai konferenciák a munkaügyi központok programjairól, nem alakult ki egy országos program-adatbank, a tervezés és a megvalósítás jó példái és kedvezőtlen tapasztalatai nem váltak széles körben ismertté. A központi irányító szervek szakmai prioritásai között a vizsgált időszakban (de mondhatjuk azt is, hogy a 2000. évi bevezetés óta) nem kerültek látókörbe a munkaügyi központok saját kezdeményezés útján tervezett és megvalósított munkaerő-piaci programjai.

- ✚ A programokat megvalósító munkaügyi központok számos ötletes kezdeményezést tettek, sok innovációt belevittek programjaikba, és méltányolható, értékes eredményeket is elértek a programok megvalósítása során, amit a tételes programlista áttekintése is alátámaszt.

Ugyanakkor a központi odafigyelés, egy minimális szakmai és teljesítménykövetelménytámasztás, valamint a jó gyakorlatok országos terjesztése hiányában eléggé sok probléma, illetve szakmai hiányosság is megfogalmazható. Ezek sorában – amit a tanulmány részletesebben is tartalmaz – a legfontosabbnak ítéltető a program várható eredményei (főleg hatásindikátorai) reális és alapos megtervezésének a hiánya vagy elnagyoltsága, a programmegvalósítás közbeni belső monitorozás általában alacsony színvonala, valamint a programok zárását követően a tapasztalatok, eredmények és problémák megfelelő kiértékelésének

legtöbb esetben történt elmaradása. Részben ezzel is összefügg, hogy különösen a hátrányos helyzetű célcsoportoknál a programok befejezését követő továbbfoglalkoztatási, fenntarthatósági eredmények meglehetősen kedvezőtlenek, illetve több esetben azokról egyáltalán nem áll rendelkezésre információ.

- ✚ A munkaügyi központok egy része kifogásolta azt, hogy a saját kezdeményezésű munkaerő-piaci programok esetében szabályozási és eljárásrendi problémák miatt nem érvényesül megfelelően a projektszerűség és a komplex közelítésmód. A program résztvevőinek, ha több támogatási elemben vesznek részt és egymást követő aktív eszközökhöz kapcsolódnak, a munkaügyi központ munkatársaival együtt ugyanazokat az adminisztratív szabályokat, bürokratikus eljárásokat kell betartaniuk és elszemnedniük, mintha külön-külön személyként lennének egy-egy aktív eszköz vagy programelem résztvevői. Sőt az adminisztratív terhek még meg is növekednek, mivel a programokról és azok résztvevőiről egyéb tételes pénzügyi és másfajta nyilvántartásokat is folyamatosan vezetniük kell. A programok pénzügyi finanszírozása is évenként szakaszolt, és nem projektszemléletű. Megfelelő számítógépes nyilvántartás, illetve az adatok lekérdezését, listázását lehetővé tevő szoftver a központi programirányítók és megvalósítók munkáját egyelőre nem segíti.
- ✚ Bár a 2000. évben bevezetett jogszabály kezdettől fogva lehetővé tette, 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 rajtuk kívül levő 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. A programok gondosan előkészített kiszervezése, majd azok igényes szakmai felügyelete nagymértékben tehermentesíteni tudná a munkaügyi központokat a leghátrányosabb célcsoportokkal kapcsolatos, eddiginél eredményesebb esélyjavító intézkedések megtételében. Ugyanez vonatkozik a saját programjaik hatásvizsgálatának egyetemekkel, külső kutatóhelyekkel való elvégeztetésére is, amelynek költsége a program terhére tervezhető és elszámolható lenne.
- ✚ *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 ezeknek a programoknak a tervezéséből és lebonyolításából, s a fő eredmény, hogy bizonyos korlátok ellenére is jelentős mértékben elsajátították a korszerű projektszemléletű


tervezést és program megvalósítást. Ezt a készségüket azután az ESZA-típusú nagy programok szervezésénél megfelelően hasznosítani is tudták.

A munkaügyi központok azonban csak kis részben tudták eddig kihasználni a területi szintű, saját kezdeményezésű programok alkalmazása által nyújtott lehetőségeket. Egy részüket - főleg a programok indításában, valamint a programok által elérhető eredmények reális megtervezésében és az azok eléréséhez szükséges erőfeszítések megtételében - viszonylag alacsony igényszint jellemezte.

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 – megítélésünk szerint – azzal szalasztották el a vizsgált időszakban, hogy nem fordítottak megfelelő figyelmet a valóban nagyon szervezés- és munkaigényes munkaerő-piaci programoknak, vagy legalább azok egy részének pályázati rendszer keretében – támogatásközvetítői szerepkörben - történő külső kiszervezésére.

b.) Az OFA által bonyolított munkaerő-piaci programok⁶

-  Az OFÁ-t 1992-ben hozta létre az akkori Kormány és a Munkaügyi Minisztérium. 1997-től Közalapítvánnyá alakult, és 2004-től EU-s programok lebonyolításában is részt vesz. Tevékenysége széles körűvé vált. Folyamatosan közreműködik központi munkaerő-piaci programok megszervezésében. Finanszírozási forrásait – főleg támogatásközvetítői szerepkörében – a Munkaerő-piaci Alap központi alaprészei jelentik, amelyet a MAT általában évente, az indítandó programok terve alapján, kisebb részben pedig egyedi döntésekkel év közben biztosít meghatározott feladatok elvégzéséhez, illetve munkaerő-piaci programok indításához.

Az OFA elsődleges küldetése saját középtávú terve szerint: „A munkanélküliség mérséklése és a foglalkoztatás elősegítése Magyarországon innovatív eszközökkel, különösen a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű társadalmi csoportok körében.”

Az OFA eddigi működésének áttekintése alapján ez elsősorban azt jelenti, hogy a Közalapítvány és munkaszervezete olyan tevékenységeket végez, melyek a

1. ⁶ E fejezetrésznél felhasználtam Bonfig Ágnesnek e kutatáshoz készített résztanulmányában szereplő gondolatait is (Irodalomjegyzék, 5. sz. forrásanyag)

munkaerő-piacon történő beavatkozásokhoz szolgáltatnak innovatív eszközrendszert, többletfoglalkoztatást. Munkahely-teremtést és -megtartást eredményező folyamatokat generálnak és menedzselnek, különösen a hátrányos helyzetű célcsoportok munkaerőpiacra történő belépése és bent maradása érdekében.

- + Az OFA egyfelől az Alapító okiratában rögzítettek, másfelől a szakpolitika napi, illetve hosszabb távra prognosztizált várható igényei szerint végzi tevékenységét. Mivel a források döntően a MPA-ból származnak, így a döntésben, a konkrét programok indításában, a támogatási keretek és a szakmai tartalmak meghatározásában a szociális partnerek is részt vesznek.
- + Mivel az OFA maga nem végez közvetlen beavatkozási, szolgáltatási tevékenységet, a munkapiacra az egyes programok, fejlesztések megvalósításához pályázat útján partnereket (pályázókat, támogatottakat) keres. E támogatásközvetítő tevékenységét jogszabályok és saját belső szabályzatai alapján végzi. A jogszabályi háttérrel mindig meghatározza, hogy az adott program, vagy fejlesztés milyen forrásból valósul meg. (Általában állami forrás, így vonatkoznak rá az ÁHT és annak végrehajtási utasításai, az állami forrásfelhasználás átláthatóságára vonatkozó előírások, valamint az állami támogatásokra vonatkozó EU és hazai előírások). Ezeken túlmenően a MAT által történt elvi döntés és jóváhagyás után az OFA Kuratóriuma szabadon határozza meg a programokra vonatkozó, részletekbe menő konstrukciókat, támogatható tevékenységeket és az elszámolható költségeket, illetve a támogatás mértékét is.
- + Az OFA alapításakor a munkaerőpiac jellemzője a rövid idő alatt kialakult magas munkanélküliség volt. A szakpolitika beavatkozásának fő területe a munkanélküliség mérséklésében jelentkezett, ezen belül is a foglalkoztathatóság fejlesztése volt a fő cél. Felismerték, hogy az állami ellátó rendszer önmagában nem tud mindent megoldani, ezért az OFA egyik kiemelt feladatákként fogalmazták meg a civil szektor tevékenységének erősítését a munkaerőpiacon, és új humán-erőforrásként történő bevonásuk elősegítését.

Ma már elmondható, hogy az OFA 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 munkaerőpiaci 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 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 programokba bevontak száma összességében megközelítette a 190 ezer főt. Ezen belül közvetlenül foglalkoztatási és egyéb komplex esélyjavító programokban mintegy 49 ezren vettek részt. A programok átlagos megvalósítási időtartama 14-15 hónap volt.

A programok nagyobb részének többéves átfutási idejével is összefüggésben az OFÁ-nál 2009 végén 42 támogatási program lebonyolítása, mintegy 1.600 élő szerződés gondozása, s ugyanannyi projekt szakmai figyelemmel kísérése, pénzügyi finanszírozása volt folyamatban. A programok, illetve a projektek döntő része eredményesen, a várt eredményekkel megvalósult.

✚ 2004-2009. között a vállalkozások dinamikus térnyerése vált jellemzővé az OFA pályázói, támogatotti körében, amelyek az elnyert támogatásokból való részesedésüket a 2004. évi 9 %-ról 2007-ben és 2008-ban közel 40 %-ra növelték. Ehhez az OFA által a KKV-k részére meghirdetett, de a hátrányos helyzetűek munkába helyezését is változatlanul prioritásként kezelő pályázati programok is jelentősen hozzájárultak. A rendkívülinek számító 2009-es válságkezelési évben a munkahely-megőrzési támogatások mintegy 98 %-át a vállalalkozási szféra kapta meg az OFA által kezelt, megemelt nagyságrendű pénzügyi keretből e támogatási formák szinte kizárólagossá tételével, és a több szektort érintő, komplexebb támogatási programok átmenetinek tekinthető háttérbe szorítása mellett.

✚ Az OFA az utolsó, speciális jellegű esztendőt leszámítva 2004-2008. közötti, foglalkoztatást elősegítő munkaerő-piaci és kísérleti jellegű programjaival a korábbiakhoz hasonlóan változatlanul kitartott a leghátrányosabb helyzetű munkavállalói célcsoportok (alacsony iskolázottságúak, megváltozott munkaképességűek, romák, börtönből kikerülők, hajléktalanok stb.) preferálása és munkához segítése mellett. Pályázati programjait nagy alaposággal tervezte meg, és az elérendő hatásindikátorokat is a legtöbb esetben (nem ritkán átlagon felüli erőfeszítésekre készített, és szinte irreálisan feszített módon) számszerűsítette.

✚ Különösen figyelemre méltó eredmény, hogy az OFA a legszélesebb körben és szisztematikusan valósította meg és igyekezett elterjeszteni Magyarországon a munkaerő-piaci programok projektszemléletű tervezését, pályáztatását és lebonyolításuk koordinálását, irányítását. A MAT által biztosított finanszírozási rendszer is az adott években indított programok támogatási keretéhez kapcsolódott, és a rendszeres beszámoltatási szisztémával együtt – a munkaügyi központoknál alkalmazott rendszerrel szemben – ténylegesen is projektjellegűvé vált.

✚ A Közalapítvány és munkaszervezete szinte a kezdetektől fogva céltudatosan törekedett a külföldön jól bevált, sikeres programmodellek hazai adaptálására, éveken át tartó alkalmazására és széles körű ismertté tételére, elterjesztésére. Pl.

tranzitfoglalkoztatási programok, Újra Dolgozom Program, integrátori programok, szakmai támogató és szolgáltató hálózatok kiépítése a hátrányos helyzetű munkavállalói rétegek körében. Emellett saját fejlesztésű kísérleti programokat is elindított és alkalmazott. Pl. az ún. Telepes program, a Roma zenészek programja, a Lakmusz program, a Kisfalu program, a többgenerációs munkanélküliség családi keretekben való kezelésének programja stb.

- ✚ A jó példák és az eredmények közé sorolható, hogy 15 program esetében készítették el külső szervezetekkel, zömében kutatóhelyekkel utólagos, értékelő hatástanulmányt, bár kifogásolható, hogy ezek tartalmát – és zömében pozitív megállapításait – nem tették szélesebb körben ismertté. A programok nem számszerűsíthető társadalmi-gazdasági hatásai, az ún. „puha” indikátorok alkalmazása, kimunkálása, megfelelő színvonalú elemzése tekintetében az OFA sem támasztott eddig eléggé világos és határozott követelményeket a tanulmányok készítőivel szemben. Ezért ezen a területen még van pótolni való.
- ✚ Az OFA sokszínű szakmai munkájának egyik legnagyobb értéke a nyilvánosság széles körű biztosítása, az új típusú munkaerő-piaci programok, valamint a jó gyakorlatok, élen járó módszertani megoldások országos elterjesztésére irányuló folyamatos tevékenység. Ez a támogatott, időszerű munkaügyi kutatási eredmények interneten és más formában való megismertetésére éppúgy vonatkozik, mint a szakmai konferenciák megszervezésére, rendezvényprogramok támogatására vagy munkaügyi szakmai kiadványok megjelentetésére.
- ✚ A problémák között kiemelhető, hogy a rendkívül nagyszámú támogatott, szerződéses projekt szakmai előrehaladásának figyelemmel kísérése, folyamatos monitorozása, értékelése és elfogadása az utóbbi években sok esetben leegyszerűsítetté, formálissá vált, és az igényesebb szakmai monitorozási tevékenység háttérbe szorult.

A szakmai programvezetők és a pénzügyi referensek jelentős, főleg adminisztratív jellegű leterheltsége miatt kevés idő és energia marad a külső szakmai kapcsolatok fejlesztésére. Emellett megfigyelhető az a tendencia is, hogy a támogatott projekteknél felmerülő problémákra való reagálás több esetben nem eléggé gyors és rugalmas, és a munkaszervezet munkatársainak kifelé történő kommunikációja (pl. az e-mailes megkeresésekre való válaszadás) nem ritkán akadozó.

Az OFA és az ÁFSZ regionális, megyei szervezetei, a munkaügyi központok között – néhány eseti kivételtől eltekintve – nem alakult ki intézményesített, eléggé rendszeres, konstruktív munkakapcsolat, pedig ez a munkaerő-piaci programok tekintetében mindkét fél számára kölcsönösen hasznos lenne. Az OFA-Hálózat regionális irodáinak utóbbi években történt létrehozása és aktív területi kapcsolatépítő, illetve szakmai munkája eredményeként viszont egy ideje pozitív irányú változás érzékelhető ezen a területen.

- ✚ 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.
- ✚ *Összességében* az állapítható meg, hogy az OFA több mint másfél évtizedes tevékenysége igen fontos, szinte hiánypótló szerepet kapott a magyar foglalkoztatáspolitikában a hátrányos helyzetű célcsoportokat segítő munkaerő-piaci programok megtervezése, lebonyolítása, valamint a szakmai innovációk felszínre hozása és elterjesztése, disszeminációja területén. Tevékenysége egyaránt eredményesnek ítéltető kitűzött céljainak teljesítése, a potenciális ügyfelek támogatott pályázói útján történő elérése, a források felhasználása és a nyilvánosság széles körű biztosítása, valamint az aktív disszeminációs tevékenység szempontjából. A munkaerő-piaci helyzet közvetlen befolyásolásánál az OFA sem volt képes a leghátrányosabb helyzetű csoportok elsődleges munkaerőpiacra való juttatása területén látványos eredményeket elérni. Ennek ellenére a foglalkoztatást közvetlenül érintő munkaerő-piaci programjai esetében a céltudatos tervezés és általában fesztített követelménytámasztás, valamint a számonkérés eredményeként továbbfoglalkoztatási mutatói, hatásindikátorai kedvezőbbek, mint a munkaügyi központoknál a hasonló összetételű célcsoportokkal indított programoké.

2009-ben a kormányzati válságkezelő intézkedések jelentős részének az OFA szervezetén keresztül történő lebonyolításával párhuzamosan – a már folyamatban levő munkaerő-piaci programokon kívül – drasztikusan lecsökkentek az új programok indítására szolgáló pénzügyi források és lehetőségek. Ez a helyzet 2010-ben sem változott meg. Az OFA ebben az évben válaszút 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.

c.) Az OFA és az ÁFSZ által 2009. évben alkalmazott válságkezelő programok

- ✚ A világgazdasági válság és egyéb körülmények hatására 2008. végén Magyarországon is kialakult helyzetben, amelynek a prognózisok 2009. évre még jelentős további romlását jelezték előre, a kormányzati szervek – más országok gyakorlatához hasonlóan – a kedvezőtlen hatások mérséklését, a rövidtávú foglalkoztatáspolitikai intézkedések sorában pedig minél több munkahely

megőrzését, a további létszámleépítések lassítását tekintették az egyik legfontosabb feladatuknak.

✚ A problémák kezelésére a munkaügyi kormányzat az érdekképviseleti szervezetekkel egyeztetve egy közvetlen célú és hatású foglalkoztatási válságkezelési, munkahely-megőrzési programcsomagot dolgozott ki, amelyet 2008. december közepén a MAT is jóváhagyott. Ennek a legfontosabb célkitűzése az volt, hogy igyekezzen fenntartani a vállalkozások működőképességét úgy, hogy ezzel együtt – átmeneti jellegű állami támogatással – a munkahelyeket is meg lehessen őrizni. 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 alaprészbe 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 létszám bővítéssel 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 színvonalára és a támogatási projekt szükségességének meggyőző alátámasztása esetén a vállalkozás létszám mérete függvényében 75-50-25 %-os arányú bér- és járuléktámogatást tett lehetővé 3-12 hónapos időtartamra, az elbocsátással közvetlenül veszélyeztetett dolgozók munkabérére 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 alaphír 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 átlaglétszámát 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 igénybevételeire vonatkozó igény az előzőhöz képest szinte minimális volt. A MAT által első alkalommal az OFA rendelkezésére bocsátott 5,9 milliárd Ft összegű támogatási keret a 2009. november 5-éig meghirdetett pályázati programra – folyamatos beadhatóság, és szinte soron kívüli elbírálás mellett – már 2009. március végén kimerült, lekötésre került, ezért a pályázatok további beadását felfüggesztették.

A munkaügyi kormányzat, illetve a MAT akkor indította el 8 milliárd Ft-os, majd 10 milliárd Ft-ra megemelt támogatási kerettel az OFÁ-éhoz nagyon hasonló támogatási konstrukciók mellett, az ÁFSZ (a regionális munkaügyi központok és az FSZH) aktív közreműködésével a munkahely-megőrzést szolgáló központi pályázati programokat, amikor az OFA kerete már a kimerüléshez közeledett.

Ezáltal jelentős mértékben oldani lehetett a társadalmi várakozásokból adódó feszültséget. Az FSZH 2009. február végétől szeptember 14-éig tudta fogadni, illetve kezelni, elbírálni a továbbra is igen jelentős számban, folyamatosan beérkező munkahely-megőrzési támogatási pályázatokat. Amikor pedig 2009. szeptemberben az ÁFSZ odaítélhető támogatásai is elfogytak, akkor a MAT több menetben, minden lehetséges, felszabadítható forrást erre a célra átirányítva olyan pénzügyi átcsoportosításokat tudott még szeptemberben és decemberben realizálni, amiből a pályázatok fogadásának és szelektív támogatásának lehetősége - ezúttal váltásszerűen ismét az OFÁ -nál - 2010. január végéig folyamatosan biztosítható volt.

A „MUNKAHELYEK MEGŐRZÉSÉÉRT” elnevezésű központi program pályázati felhívása szerint a meglehetősen sajátos pályázattal konstrukciónak 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 pályázatok és az ÁFSZ által kezelt pályázati programtervek döntés-előkészítési mechanizmusát, valamint a havonként beérkezett és elbírált pályázatok főbb adatainak a bemutatását a tanulmány részletesen tartalmazza.

Itt annyit célszerű kiemelni, hogy az összességében 5.354 pályázatban megjelenített, 79,4 milliárd Ft támogatási igény – a szakmai szempontból meglehetősen „puhának” tekinthető pályáztatási feltételrendszerben – közel 3,5-szerese volt az együttesen megítélt (a szerződéskötések megghiúsulásai miatt részben visszaforgatott, részben pedig még a 2010. évi forráskeretek terhére is áthúzódó) 22,3 milliárd Ft támogatási összegnek.

A beérkezett pályázatokat véleményező szakértők a jelentős arányban nem megfelelő színvonalú vagy megalapozottságú (a támogatási igény szükségességét kellőképpen megindokolni nem tudó) pályázatoknak közel 2/3-át a bíráló szakértői bizottság felé elutasításra javasolták. Emellett a támogatott pályázatok esetében is átlagosan 35-40 %-kal csökkenteni javasolták – főként a kért támogatási és továbbfoglalkoztatási időtartam arányos lecsökkentése útján – a pályázatban szereplő, sok esetben láthatóan eltúlzott támogatási igényt. A mind az OFA, mind az ÁFSZ pályázatai esetében azonos személyi összetételű döntés-előkészítő, bíráló szakértői bizottság az esetek többségében egyetértett a véleményező szakértők javaslataival, kisebb arányban pedig felülbírált azokat. Majd végleges véleményét kialakítva ezt követően küldte tovább döntés céljából az előterjesztett javaslatokat az ÁFSZ pályázati programjai esetében a szociális és munkaügyi miniszterhez, az OFA pályázatoknál pedig az OFA Kuratóriuma elé.

🚩 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 korábban is létezett, de azt a munkaügyi központok csak nagyon indokolt esetben és szűk körben, kimondottan a

rövid távon is jól alátámasztható és bizonyítható, átmeneti jellegű likviditási problémák áthidalására szolgáló, egyedi kérelem alapján megítélhető támogatási formaként alkalmazták. Ennek a támogatási formának a pályázati rendszerek meghirdetése révén tömegszerűvé tett alkalmazása - az egyszerű pályázati feltételekkel és a szinte soron kívüli elbírálási mechanizmussal együtt – megnöveli annak a valószínűségét, hogy a támogatott, általában nem a gyengébbek kategóriájába tartozó vállalkozások ilyen hirtelen, zömében 2009. első félévének néhány hónapjában még nem szorultak volna rá azonnal a munkahely-megőrzési támogatásra. Ez úgy is kifejezhető, hogy a támogatásban részesített, általában viszonylag jó piaci és pénzügyi pozícióban levő, saját tartalékokkal rendelkező vállalkozások nagy valószínűséggel akkor sem csökkentették volna számottevően tovább a pályázat beadásáig már jórészt lecsökkentett létszámukat, ha nem kapják meg ezt a cégenként egyébként sem nagy összegű és emellett még több hónapig csak részletekben, elaprózottan folyósítható bérköltség támogatást.

- A széles körben alkalmazott támogatási konstrukcióban nagyon sok pályázó szükségesnek tartotta kiemelni, hogy meglévő létszámát azonnali intézkedésként – a munkaügyi központ részére már hivatalosan be is jelentve – legalább 30- 50 %-kal le kell csökkentenie a megrendelések, a termelés vagy a forgalom drasztikus, és legalább 12 hónapig tartó, mégis átmeneti jellegű visszaesése miatt. Ám mindezt csak abban az esetben, ha nem kapja meg erre az időre az igényelt munkahely-megőrzési bértámogatást. Ilyenkor viszont jogosan tehető fel az a kérdés, hogy a saját önrész biztosítását is feltételező támogatás odaítélése esetén mivel fogja tudni folyamatosan kitölteni alkalmazottjai munkaidőalapjának 30-50 %-át a támogatás nélkül olyannyira kritikusként 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.⁷ Ezt a támogatási formát (keresetkiegészítés munkaidőcsökkentés esetére) a munkahely-megőrzési pályázatokon belül 2009-ben nálunk is meghirdették, de nem volt eléggé érzékelhető az, hogy a támogatók ezt a támogatási konstrukciót ítélik a legfontosabbnak és a leghatékonyabbnak. 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.

⁷ Dr. Frey Mária: A munkapiac jogszabályi és intézményi környezete című tanulmányán belül - Válságkezelő politika az Európai Unióban. (Megjelent a Munkaerő-piaci tükrök 2009. évi kiadványában. Budapest, 2009. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, szerkesztette: Dr. Fazekas Károly)

- Nem tűnik szerencsésnek és célravezetőnek, hogy a válságkezelési forrásokat és a döntéselőkészítési, döntési mechanizmusokat ilyen nagymértékben – a regionális munkaügyi központok 2009. évi decentralizált keretének drasztikus lecsökkentése, átcsoportosítása árán is- központosították. Megítélésünk szerint a válságkezelési források és az intézkedések közvetlen megvalósításának, a döntések meghozatalának legalább egy részét a regionális szervezetekre kellett volna bízni, mert ennek révén a támogatási döntések egy részénél még alaposabb, megfontoltabb, és a területi információkat, a helyismeretet jobban hasznosító döntések születhettek volna. A munkaügyi központoknak az alkalmazott formában történő bevonása az ÁFSZ által bonyolított központi támogatási programok lebonyolításába – térségi forrásszerző érdekelttségük miatt – jelentős részben formális volt, és a pályázatok területi szintű szűrésére, szelektálására, megfelelő rangsorolására nem volt igazán alkalmas.

- 2009 évben a válságkezelő programok alkalmazása ellenére is igen jelentős mértékben, 127 ezer fővel (27 %-kal!) növekedett az előző évihez képest a nyilvántartott álláskereső személyek száma. 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.

✚ *Összességében,* a pozitív és a negatív hatásokat egyaránt figyelembe véve valószínűsíthető lehet azt, hogy a 2009 évi hazai foglalkoztatási válságkezelő intézkedések – az alkalmazott támogatási konstrukcióknak nem a legcélszerűbb formái, arányai és a nemzetközi tapasztalatok, jó módszerek kívánatosnál kisebb mértékű hasznosítása, valamint a lebonyolítás módjának bizonyos fokú kampányszerűsége ellenére – mégis csak előnyösen járultak hozzá a válság okozta feszültségek enyhítéséhez.

A támogatott cégek piaci és pénzügyi pozícióit valamilyen mértékben megerősítették, és hozzájárultak mintegy 100-110 ezer foglalkoztatott munkahelyének legalább átmeneti ideig tartó stabilizálásához. Az országos méretekben a probléma súlyához mérten nem igazán jelentős nagyságrendű, 20 milliárd Ft körüli támogatási források jelentős része – az összességében megfelelőnek ítélt szakértői szűrések, pályázatértékelések és döntési javaslatok révén – „jó helyre”, a hazai KKV szektor átlagos vagy annál valamivel jobb piaci és pénzügyi pozícióban levő vállalkozásaihoz került. Véleményünk szerint ezáltal az odaítélt támogatások a vállalkozások e bizonyos körének nemcsak munkahely-

megőrző képességét, hanem versenyképességük erősítésével perspektivikus foglalkoztatás-bővítő lehetőségeiket is javítani tudták.

c.) *Javaslatok*

- ✚ A munkaügyi központok saját kezdeményezésére indítható munkaerő-piaci programokat – azok eddigi, viszonylag alacsony mértékű alkalmazása ellenére – szabályrendszerük rugalmassága és az innovatív reagálási megoldások minden más formánál nagyobb lehetőségei miatt célszerűnek ítéljük továbbra is megtartani a munkaügyi központok helyi munkaerő-piaci viszonyokat befolyásolni képes aktív eszközrendszerében.
- ✚ A munkaerő-piaci programok jogi, szakmai eljárásrendi és pénzügyi finanszírozási szabályozását olyan irányban javasoljuk továbbfejleszteni, hogy az a programok komplex, projektszerű működtetését jobban fejezze ki, és tegye egyszerűbbé, könnyebben áttekinthetővé. Ehhez kapcsolódóan szükséges biztosítani a munkaerő-piaci programok nyilvántartásának egységesebb rendszerét, és a munkaügyi központok munkáját megkönnyítő informatikai támogatást.
- ✚ Javasoljuk, hogy a központi szakmai irányító szervek biztosítsanak 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. 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 szakmai, a minisztériumnál pénzügyi, ugyanakkor összehangolatlan) felügyelet és irányítás.
- ✚ Biztosítani kell a munkaerő-piaci programok programterveinek igényesebb elkészítését, és azok szigorúbb szakmai felülvizsgálatát. Kiemelt figyelmet szükséges fordítani az indikátorok és a monitorozás gondos megtervezésére. Hatásindikátorok megtervezése nélkül ne lehessen komplex munkaerő-piaci programot elindítani. Az indikátorok tervezéséhez az FSZH legalább ajánlás jelleggel határozzon meg programtípusonként, illetve fontosabb célcsoportonként minimálisan elvárt teljesítménykövetelményeket, továbbfoglalkoztatási arányszámokat és egyéb mutatókat.
- ✚ A programok tervezésénél, megvalósításánál és értékelésénél kapjon nagyobb hangsúlyt a teljesítményelvűség és az eredményorientáltság. Az egyes programtípusok, illetve a jelentősebb programok költségtervébe kerüljön beépítésre egy program zárását követő igényes hatástanulmány külső szervezettel vagy szakértővel való elkészítésének költségfedezete. A hatástanulmány elkészítőjét

nyílt pályáztatás keretében válasszák ki. A tanulmány minden esetben térjen ki a program lezárását követő számszerűsíthető adatok (reális felmérés keretében számba vett tényleges hatásindikátorok), valamint a számszerűen nem kifejezhető társadalmi és egyéni hatások minőségi jellemzőinek értékelésére is. Az elkészült hatástanulmányokat javasoljuk kinyomtatott és elektronikus formában is ÁFSZ-en belül, valamint egyszerűsített változatban a lakosság előtt is ismertté tenni, és különösen a sikeres programokat ezáltal népszerűsíteni.

- ✚ A munkaügyi központokat ösztönözni kell arra, és tekintetben elvárásokat is célszerű támasztani velük szemben, hogy elsősorban a leghátrányosabb helyzetű célcsoportok részére megfelelő számban és arányban indítsanak – főleg kiszervezéses formában – munkaerő-piaci programokat. Pl. az eddig zömében közfoglalkoztatásban résztvevő, de a segélyezési rendszerbe mindig hamar visszatérő roma munkavállalókat sokféle, innovatív jellegű, új típusú munkaerő-piaci programokba lenne célszerű bevonni, ahol a programok megtervezésében és lebonyolításában pályázati rendszer keretében akár nonprofit szervezetek, akár helyi vállalkozások, gazdasági társaságok is programgazdaként részt vehetnének.
- ✚ A munkaügyi központok részéről a munkaerő-piaci programok pályázati rendszer keretében történő kiszervezését, versenyeztetését, támogatását, innovatív megoldások szélesebb körű alkalmazását minél előbb és minél szélesebb körben meg kellene oldani. Ehhez célszerű lenne az OFA, valamint néhány, tekintetben élenjáró regionális munkaügyi központ megyéinek (Baranya, Vas megye) eddigi támogatáskezelői gyakorlatát, módszereit, tapasztalatait feldolgozni, módszertani útmutatóban közreadni, és a témáról a korábbi sikeres külső programmegvalósítók egy részét is bevonva műhelyfoglalkozásokat, workshopokat szervezni.
- ✚ A központi munkaerő-piaci programokat jelentős arányban lebonyolító, és a támogatáskezelő, -közvetítő szerepet hosszú idő óta eredményesen betöltő OFA tevékenységén belül az évek óta alkalmazott modellek mellett még több kísérletezést, új típusú, innovatív programok nagyobb számú megtervezését, beindítását, modellezését lenne célszerű vállalni még olyan áron is, hogy egy-egy új programra kevesebb támogatási forrás jut, és a kísérleti programot a korábbinál kevesebb számú megvalósító szervezet próbálja ki, modellezi.
- ✚ A bonyolultabb, összetettebb programok esetében szélesebb körben lenne érdemes alkalmazni a folyamatos szakmai monitorozó, értékelő, egyben segítő, tanácsadó, jó gyakorlatokat is közvetítő külső szervezetek bevonását. (Ehhez jó példát szolgáltathat a Kisfalu-projektek mellett ilyen szerepet betöltő Kisfalu-Ablak program) A programok érdemi szakmai monitorozásának a megszervezésére az OFA-nak általánosságban és szélesebb körben is nagyobb figyelmet kellene fordítania. A papíralapú és elektronikus beszámolók jelenlegi leegyszerűsített változata a megfelelő szakmai tartalmat, és a projektmegvalósítás eltérő minőségének megítélését nem tudja megfelelően visszaadni, s emellett formálisabbá,

személytelenebbé is teszi a projektek megvalósításának figyelemmel kísérését, valamint értékelését.

- ✚ A programok hatásindikátorait esetenként nagyobb körültekintéssel, és a fő foglalkoztatási és képzési mutatók pontos tartalmát is definiálva kellene meghatározni.
- ✚ A területi kapcsolati rendszert és a programok tervezése, megvalósítása, értékelése és terjesztése területén való együttműködést – különösen a munkaügyi központok és a területfejlesztési ügynökségek vonatkozásában – rendszeresebbé, élőbbé és érdemibbé kellene tenni. Az OFA- Hálózat összességében egyébként nagyon hasznos és színvonalas tevékenységében is ezen a területen vannak még tartalékok, amelyek jobb kihasználását egy konkrétabb koncepcióval is meg kellene alapozni. A leterheltség ellenére is jó lenne megoldani, hogy az OFA magasabb szintű vezetői és programvezetői is élőbb és gyakoribb kapcsolatot tartsanak a területi szervek szakmai szempontból leginkább érintett vezetőivel.
- ✚ A gyakorlatban is mielőbb realizálni szükséges azt a stratégiai célkitűzést, hogy az OFA olyan szakmai „műhelyé” váljon Magyarországon, amely a munkanélküliség mérséklése és a foglalkoztatás elősegítése érdekében végzett erőforrás-közvetítési és fejlesztési feladatai mellett, mértékadó és jelentős módon vesz részt a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerének kialakításában, megújításában és befolyásolásában is. A szakmai tevékenységek végrehajtását a jelenleginél is rugalmasabb, a változásokhoz gyorsan alkalmazkodni képes, hatékonyan működő munkaszervezettel kell biztosítani.
- ✚ A kormányváltást követően kirajzolódó szakpolitikai stratégia körvonalazódni látszik, azonban a mélyebben gyökerező problémákra vonatkozó konkrétabb fejlesztési, megoldási elképzelések még csak részben ismertek. A foglalkoztatásbővítés, mint fő cél csak látszatra áll távol az OFA eddigi tevékenységétől. A megcélzott igen jelentős számú új munkahely létrehozása elsősorban a versenygazdaságra vonatkoztatva nagyon összetett és nehéz feladatot jelent. Ezért várhatóan szükséges lesz a munkaerőpiac fő áramlatán kívül, főleg a szociális gazdaság területén, valamint az atipikus foglalkoztatás különböző formáinál (pl. részmunkaidős foglalkoztatás, távmunka, alkalmi munkavégzés stb.) is nagyszámú új munkahelyet teremteni, amely szektorokban hazánk még mindig igen jelentős lemaradásban van az EU fejlettebb országaihoz képest. Az ilyen típusú munkahelyek teremtésének koncepciókészítésénél, előkészítésénél és a kapcsolódó programok kidolgozásánál, gyakorlati lebonyolításánál az OFA nagyon komoly és értékes munkatapasztalatokkal rendelkezik, amely az eddiginél is nagyobb hangsúlyt adhat az e területen szükségessé váló, kibontakozó tevékenységeknek.
- ✚ 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 sajnálatos módon 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 az OFA az ehhez kapcsolódó alternatív rendszerek kísérletezésében, létrehozásában és fenntartásában – eddigi sok éves szakmai és szervezési tapasztalatai alapján – jelentős szerepet lenne képes betölteni. Mindezen új szerepek és feladatok előtérbe kerülésének realizálását az OFA-nál célszerűnek ítéljük.

- ✚ Foglalkoztatási válságkezelésre, a munkahelyek megőrzésének támogatására nagy valószínűséggel a jövőben is szükség lesz. A 2009. évi tapasztalatok megmutatták, hogy ezek támogatási és ösztönzési pályázati rendszereinél célszerű elkerülni mind a megfelelő előkészítési idő nélküli tömeges, kampányszerű bevezetést és működtetést, mind a hagyományos, de korábban kevésbé bevált és ritkán alkalmazott támogatási konstrukciók elővételét, és viszonylag mechanikus jellegű széleskörű alkalmazását.
- ✚ Naprakész ismeretekre van szükség a nálunk gazdasági szempontból fejlettebb EU-országokban alkalmazott, viszonylag sikeres és bevált válságkezelési stratégiákról és módszerekről, mint pl. a rövidített munkaidő konstrukciójához és keresetkiegészítési, valamint képzési támogatáshoz is kapcsolódó „rugalmas biztonság” („flexicurity”) modellről. Ennek lényegét, technikáit és eddigi tapasztalatait széles körben meg kell nálunk is ismertetni a társadalom és a gazdaság szereplőivel a változásokhoz való sikeresebb alkalmazkodás érdekében. Emellett a támogatási konstrukciók alkalmazásakor az ösztönzési formák és mértékek tekintetében is prioritást szükséges adni a megfelelőbb, korszerűbb modelleknek a mielőbbi megismertetés és a nagyobb arányú elterjesztés céljából.
- ✚ A 2009. évi válságkezelő programoknak – 2010. őszén, az OFA finanszírozásában várhatóan elkezdődő és 2011. közepére elkészülő – mélyebb és alaposabb, empirikus jellegű hatásvizsgálatát célszerű folyamatában is figyelemmel kísérni, mert bizonyára sok fontos tanulsággal szolgál majd, és alapot adhat az esetlegesen újra szükségessé váló hasonló intézkedések megfelelő időben történő, körültekintő előkészítéséhez.
- ✚ Mind a munkaügyi központok, mind az OFA munkaerő-piaci programjainál, valamint a válságkezelő intézkedések mindennél fontosabb és előremutatóbb alternatívájaként kiemelt szerepet kell adni a jövőben az új vállalkozások és munkahelyek létrehozásának, a nem megfelelő szemléleti és tudásszinten álló, és sokszor ezért is hátrányos helyzetű munkaerő fejlesztésének és egyre nagyobb arányú, rendszeres foglalkoztatásának. Az OFA és a munkaügyi központok rugalmas kísérleti programjai azért is nagyon jelentősek lehetnek ebben a soron következő időszakban, mert nagyobb lendületet adhatnak e stratégiai fontosságú, új szemléletet és súlypontképzést igénylő irányítási és megvalósítási tevékenység felgyorsításának.

Hasznosított forrásmunkák jegyzéke

1. Frey Mária: Aktív munkaerő-piaci eszközök eredménymérésének módszerei és nemzetközi tapasztalatai, Budapest, Kézirat, 2006. január
2. Frey Mária – Simkó János: Az aktív munkaerő-piaci programok értékelésének módszerei. Nemzetközi tapasztalatok – hazai adaptációs tervek (Statisztikai Szemle, 1993. év 5. és 6. szám)
3. Frey Mária – Simkó János: Hazai modellkísérlet az aktív munkaerő-piaci programok értékelésére (Munkaügyi Szemle, 1993. év 9. szám)
4. Frey Mária: A munkapiac jogszabály és intézmény környezete (Kutatási tanulmány. Megjelent a Munkaerő-piaci tükrök 2009. című tanulmánykötetben. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, szerkesztette: Fazekas Károly - Lovász Anna-Telegdy Álmos. Budapest, 2009.)
5. Bonfig Ágnes: Résztanulmány az OFA munkaerő-piaci programjairól és a 2009. évi, OFA által bonyolított válságkezelési programról (Kézirat, 2010. július)
6. Simkó János: 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, 2006. február)
7. Simkó János: 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, 2006. október)
8. Simkó János: 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, 2007.)
9. Simkó János: „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” (Készült az MTA Közgazdaságtudományi Intézete által adott megbízás alapján 2007-ben).
10. Simkó János: A foglalkoztatás aktuális problémáira megoldást javasoló módszerek az Észak-magyarországi régióban (Kutatási záró tanulmány a „Közösen a jövő munkahelyeiért” Alapítvány támogatásával. Készült 2008. májusban, kézirat)
11. Simkó János – Péter András – Udvarnoki Miklós: A munkaerő-piaci eszközök és programok célszerűségének vizsgálata (az Országos Munkaerő piaci Bizottság megbízás alapján végzett kutatás záró tanulmánya, 1996. december)

12. Simkó János: Elgondolások és javaslatok a 2000. évben indított megyei munkaerő-piaci programok monitoring rendszerének kialakításához (Készült a Gazdasági Minisztérium Monitoring Bizottsága részére, Kézirat, 2000. szeptember)
13. Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány MAT részére készített féléves és beszámoló a folyamatban levő OFA programokról (2004-2009. közötti részletes beszámolók.)
14. Az OFA évkönyvei (Megjelentek évente, 2004 és 2007. között, OFA – kiadványként és a www.ofa.hu internetes honlapon)
15. Az OFA 2009. évről szóló közhasznúsági jelentése (Kézirat, OFA, 2010.)
16. Az OFA programjainak pályázati kiírásai és pályázati útmutatói 2004-2009. közötti években (Megtalálható az OFA www.ofa.hu nevű honlapján.)
17. Tájékoztató az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottsága részére a munkahelymegőrző pályázatokról. (Készítette az SZMM, az OFA és az FSZH részanyagai alapján. Kézirat, Budapest, 2009. július)
18. A Regionális Munkaügyi Központok által kitöltött egységes adatlapok a munkaügyi központok kezdeményezésére 2004-2009. között indított munkaerő-piaci programokról. Készültek az FSZH felkérésére jelen kutatás céljaihoz. Kézirat, Budapest, 2010. május)
19. Az ÁFSZ honlapján a statisztikai modulban található munkaerő-piaci statisztikák, idősoros adatok, elemzések, tájékoztatók. Forrás: www.afsz.hu)
20. A Munkaerő-piaci Alap Irányító Testületének (MAT) 2004-2009. között megjelent határozatai. (Forrás: www.szmm.gov.hu)
21. Az OFA és az FSZH által kezelt programok adatbázisai (OFA, FSZH)
22. A munkaügyi központok által készített és az FSZH- hoz előzetes véleményezés céljából 2004-2009. között beküldött programtervek, valamint a befejezett programok szakmai összefoglalói (Forrás: FSZH, elektronikus változat)