



Foglalkoztatási és Szociális Hivatal

TÁMOP 1.3.1-07/1-2008-0002 kiemelt projekt
„A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként”

„Stratégiai irányítás és regionális tervezés támogatása” komponens

3.4. alprojekt: „Az ÁFSZ hosszú távú fejlesztési stratégiájának aktualizálása az új rehabilitációs és szociális feladatkörben „c” alprojekt keretében

Teljesítményértékelési rendszerek az Európai Unió tagállamaiban működő Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál

kutatás

Készítette: Dr. Frey Mária
2010. február



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



Tartalomjegyzék

Rövidítések jegyzéke.....	2
Teljesítményméréshez használt mutatók listája	3
Vezetői összefoglaló	5
 1. Bevezetés.....	 9
2. A teljesítménymérésről általában	10
2.1 Teljesítménymérési rendszerek	11
2.2 A teljesítménymérés keretei és az ok-okozati összefüggések.....	12
2.3 Problémák a teljesítményméréssel és az azon alapuló vezetéssel.....	13
2.4 Az intézményi kontextus fontossága a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszerek megtervezésében	14
3. Teljesítménymérésen alapuló vezetés az Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál	15
3.1 A teljesítménymérés nemzetközi tapasztalatai az ÁFSZ-eknél	15
3.2 Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok Benchmarking Projektje.....	18
3.3 Az Európai Foglalkoztatási Stratégia indikátorai.....	22
4. Nemzetközi tapasztalatok a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszerek áttekintéséhez	25
4.1 A felmérésbe bevont országok teljesítménymérési rendszerei	25
4.2 Eredménymutatók (Output indikátorok)	26
4.3 Az eredménymutatók típusai (Outcome indikátorok).....	27
4.4 A teljesítménymérés információinak hasznosítása	29
5. Esettanulmányok	32
5.1 Ausztria	32
5.2 Dánia	33
5.3 Egyesült Királyság	34
5.4 Finnország	38
5.5 Hollandia	39
5.6 Németország.....	41
5.7 Svájc	45
6. Következtetések	46
6.1 Általános elvek.....	46
6.2 Teljesítménymérés és a vezetési rendszer.....	47
6.3 Teljesítménymérési keretek.....	47
6.4 A teljesítmények felülvizsgálata és a szervezeti tanulás.....	50
Felhasznált irodalom	51

Rövidítések jegyzéke

AA	Arbeitsagentur	Munkaügyi ügynökség (német helyi munkaügyi központ)
ALMPs	Active Labour Market Programmes	Aktív munkaerő-piaci programok
ÁFSZ		Állami Foglalkoztatási Szolgálat
BA	Bundesagentur	Szövetségi Munkaügyi Ügynökség (a német ÁFSZ)
CWI	Central Organisation for Work and Income	A holland ÁFSZ megnevezése: a Munka és Jövedelem Központi Szervezete
DWP	Department for Work and Pensions	Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium az Egyesült Királyságban
EES/ESF	European Employment Strategy	Európai Foglalkoztatási Stratégiai
IDT	Interventions Delivery Target	A beavatkozások számára utaló indikátor az Egyesült Királyságban
JCP	Jobcentre Plus	A brit Állami Foglalkoztatási Szolgálat
JET	Job Entry Target	Munkába helyezések száma, mint cél
JOT	Job Outcome Target	Létrehozott állások száma, mint cél
LAFOS	Labour Force Service Centre	Munkaerő-szolgáltató Központ (Finnország)
LMP	Labour Market Programmes	Munkaerő-piaci programok
MBO	Management by Objectives	Megegyezéssel célkijelöléssel alapuló vezetés
OMC	Open Method of Coordination	A nyitott koordináció módszere
PES	Public Employment Service	Állami Foglalkoztatási Szolgálat
SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions	Az Eurostat jövedelemre és életkörülményekre vonatkozó nemzetközi adatfelvétele
SYSDEM	Network of independent employment experts who report the European Employment Observatory	Független foglalkoztatási szakértők hálózata, akik rendszeres országjelentést készítenek az Európai Foglalkoztatási Figyelő számára
TE-Centres	Employment and Economic Development Centres	Foglalkoztatási és Gazdaságfejlesztési Központok (regionális közigazgatási szervek Finnországban)
WFI	Work Focused Interview	Munka-centrikus interjú az Egyesült Királyságban

A teljesítményméréshez használt mutatók listája

Input mérőszámok:	Azok a forrásinformációk (pl. költségvetés, előmunka-ráfordítás), amelyekkel létrehozták az elért teljesítményeket.
Output mérőszámok Az ÁFSZ-nél gyakoriak:	Az akciók és beavatkozások mennyisége és minősége.
• Üresedések regisztrálása	• Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál nyilvántartott üres álláshelyek száma
• Beavatkozások száma	• Az ÁFSZ tevékenysége az ügyfelek érdekében (pl. aktiválási interjúk száma, állásba közvetítés, stb.)
• Elterjedtség mérőszáma	• Egy intézkedés célcsoport általi igénybevétele (pl. vállalkozói támogatást igényelt állás keresők közül azok száma, akik vállalkozói tanácsadásban részesültek)
• A szolgáltatásnyújtás minőségének mérőszáma	• Ügyfél-elégedettség
Outcome - Eredménymutatók	Két típusa létezik: a köztes és a végső.
• Köztes mutatók	• Az egyes intézkedésekből származó eredmény, pl.: - a járadékfolyósításból való kikerülésre utaló általános mérőszám (a járadékfolyósításból kikerült ügyfelek száma) - a járadékfolyósításból való kikerülésre utaló specifikus mérőszám (a járadékfolyósításból munkába helyezés miatt kikerültek száma) - igénybevétele (járadékban részesülők egy specifikus célcsoportban) - a járadékfolyósítás időtartama (átlagos hónapszám)
• Végeredmény	• Nem egy konkrét, hanem egy általános célhoz kötődő mutató: pl. foglalkoztatási ráta százalékpontos növekedése, munkanélküliségi ráta százalékpontos csökkenése.
A munkaerő-piaci programokat értékelő kutatásokban használt fogalmak értelmezése	
Holtteher-vesztés	A program eredménye nem különbözik attól, amit anélkül is el lehetett volna érni. Pl.: bértámogatással elhelyeznek egy munkanélkülit egy vállalatnál, ahol támogatás nélkül is felvettek volna valakit.
Helyettesítő hatás	A munkáltató egy támogatás nélkül felveendő dolgozót olyan személlyel helyettesít, aki után anyagi hozzájárulást kap. Ennek a foglalkoztatási hatása rövid távon nulla.
Kiszorító hatás	Nem a munkaerőpiaccal, hanem az <u>árupiaccal</u> összefüggésben használják ezt a fogalmat. Az a cég, amelyik támogatott dolgozóval növeli a termelését, kiszorítja azoknak a vállalkozásoknak a termékeit, amelyek nem alkalmaznak támogatott munkásokat. Ez akkor is megtörténhet, ha az egyének támogatást kapnak vállalkozás létrehozásához. Lehet „fiskális kiszorításról” is

	beszélni, munkaerő-piaci összefüggésben. Ez akkor fordul elő, ha a központi kormányzat támogatást ad a helyi önkormányzatoknak munkahely-teremtés céljából, amelyek ezt olyan projektekre költik, amelyeket egyébként is megvalósítottak volna.
Szelekciós hatás	Ez akkor fordul elő, ha a program eredményét olyan, nehezen megfigyelhető tények befolyásolják, amelyeket az értékelés szempontjából nem ellenőriztek. Pl.: ilyen lehet az egyéni motivációban mutatkozó eltérés. De előfordulhat az adminisztratív szelekciós eljárás melléktermékeként is: amikor bizonyos egyének meghatározott jellemzők alapján az átlagosnál nagyobb gyakorisággal kerülnek be egy programba (mert a munkaügyi szervezet munkatársai „lefölözik” a jobbakat, hogy maximálják saját teljesítményüket).

Vezetői összefoglaló

A teljesítménymérésen alapuló vezetés – bármely módon is végezzék – azt célozza, hogy a teljesítménymérésből származó információkat hozzárendeljék azokhoz a tevékenységekhez, amelyeket a szervezet célkitűzésének megvalósítása érdekében terveztek. Ennek elméletét és gyakorlatát tekintettük át a kutatás keretében készült tanulmányban. A kutatás fő módszerek a szakirodalom-feldolgozás és dokumentum-elemzés volt.

Viszonylag kevés tanulmány készült a teljesítménymérés alkalmazásáról az Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál. Ezek egyike Mosley és szerzőtársai munkája (Mosley et al. 2001). Ők az EU 15 régi tagállamát, továbbá Norvégiát vizsgálták abból a szempontból, hogy milyen náluk a célok alapján történő vezetés (MBO) elterjedtsége. A felmérés eredményei azt mutatták, hogy ezt a vezetési módszert széles körben alkalmazzák az EU-ban, mégpedig 10-ben az említett 16 állam közül. További négy ország az MBO egy-egy elemét vezette be. Néhány tagállamról esettanulmányt is készítettek a kutatók (Ausztria, Egyesült Királyság, Franciaország, Svédország), amelyekben részletesen megvizsgálták az MBO bevezetésének körülményeit és az ehhez kapcsolódó szakirodalmat. Megállapították, hogy az MBO sikeres működésének az előfeltétele a menedzsment erős elkötelezettsége az új vezetési eljárás mellett, továbbá az ÁFSZ viszonylagos autonómiája, azaz: mentessége a politikai ellenőrzés aló. Az autonómia hiányából adódó problémákat jól érzékelteti az Egyesült Királyság példája, ahol az új kezdeményezések gyakori bevezetése (a különböző típusú New Deal) a teljesítménymérési rendszer ciklusait kikerülve történt, hátráltatva az MBO sikeres működését.

A kutatók nem vontak le egyértelmű következtetést arra nézve, hogy a centralizált vagy decentralizált vezetési struktúra mellett jobbak-e a teljesítmények. Csupán azt hangsúlyozták, hogy *a teljesítménymérési rendszereknek összhangban kell lenniük az intézményi struktúrával*. A szerzők jó gyakorlatként a következő kritériumokat javasolták az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok teljesítményméréséhez:

- Használj korlátozott számú előirányzatot, amelyek világosak és könnyen érthetőek.
- Vond be a munkavállalókat is, hogy garantált legyen a regionális és helyi ÁFSZ-központok elkötelezettsége a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszer mellett.
- Az előirányzatok elérését követő adminisztratív információs rendszer ne legyen túl aprólékos és bonyolult.
- Tisztességes és átlátható eljárásokra van szükség a teljesítményértékelésnél és az eredmények elismerésénél.
- Kiegészítő jelleggel minőségellenőrzésre is szükség van.

Végül, a kutatók több szakmai ajánlást fogalmaztak meg a teljesítménymérés használatához, aminek a lényege a következő. „Miközben a célok elérését komolyan kell venni, nem hihetjük azt, hogy ez az egyedüli vezetői megfontolás, ami a döntéseket megalapozza. Emellett szükség van az okok minőségi értékelésére is, azaz, annak feltárására, hogy egy előirányzatot miért, vagy mért nem sikerült elérni. Sőt, a minőségi előirányzatok sem nélkülözhetők a minőség korrekt méréséhez és értékeléséhez.”

Egy másik kutatás azokat az elveket tekintette át, amelyek megalapozzák az ÁFSZ teljesítménymérési rendszereinek megszervezését és megtervezését, különös tekintettel ezek kapcsolódására az intézményi struktúrákhoz, valamint a foglalkoztatási szolgáltatások

kiszerződésének a mértékéhez. Grubb egy 2004-ben megjelent tanulmányában részletesen elemezte a különböző megközelítési módokat, négy fő intézményi megoldásra helyezve a hangsúlyt. (p. 356) Ezek a következők:

- *Tradicionalis hierarchikus irányítás:* Ennek középpontjában a centralizált irányítás és ellenőrzés áll, standard eljárások és esetleg olyan kézikönyvek alkalmazása mellett, amelyek a szolgáltatásnyújtás pontos műveleteinek szabályait és eljárásait tartalmazzák. A teljesítménymérés – mint az innováció és autonómia ösztönzésének eszköze – használatának itt szűk tere van. Ha mégis alkalmazzák, akkor ugyanebben a felülről lefelé történő irányításnak a keretében.
- *Folyamatos újraserződés:* Ebben az esetben egy vásárló/szolgáltató megosztottság áll fenn, amelyben az ÁFSZ a vásárló, aki a szolgáltatási szerződést megkötí. A teljesítménymérés ehhez olyan eszközt kínál, amely a különböző és egymással versenyző szolgáltatókat értékeli az elvárt eredmények szempontjából. Emellett egyik alapját képezheti annak megítéléséhez, hogy érdemes-e a szerződést újrakötni a szolgáltatóval, vagy célszerű a sikerebb szolgáltatóval felváltani a kevésbé sikereset. A szerződés díjtételei a szerződés érvényességi ideje alatt változatlanok, és az elvállalt és elvégzett munkavolumenhez igazodnak (pl. a segélyezettek számához).
- *Eredmény szerinti díjazás:* Ebben a modellben nem jár fix díjazás a munkavolumen után, hanem ennek összegét az elért eredmények függvényében határozzák meg. Ha a szolgáltató által kezelt csoport jól teljesít (pl. magas munkába állási arányt ér el), a díjazás is magasabb. Ellenkező esetben a fordítottja következik be. Ebben az összefüggésben a szolgáltató pályázatának olyan szolgáltatást kell kínálnia, amelyért egy alapidíjazást vár el az ÁFSZ-től, és ugyanez érvényes az ÁFSZ pályázati kiírására is. Erre épülhet rá az eredménydíjazás, ami a két fél közötti alku tárgya.
- *Ügyfél általi szolgáltatás-vásárlás.* Ebben az esetben a szolgáltatás díjazása az egyéni fogyasztót követi, akinek választási lehetősége van azon szolgáltatások között, aminek a palettáját az ÁFSZ neki felkínálja. Az elért teljesítmény lehet az egyik információ, ami alapján az ügyfél a szelekciót elvégezheti.

Grubb különös figyelmet fordít a teljesítménymérési eredménymutatóknak és a társadalmi jólétnek az összekapcsolására. Ugyanakkor kritikát fogalmaz meg az elhelyezési mutatókkal kapcsolatban (pl. a járadékrendszerből való kilépés), továbbá a munka nélkül töltött időre nézve is (pl. járadékfolyósítási idő átlagos hossza), mert szerinte mindkettő a szándékolttal ellentétel magatartásra ösztönöz. Az előbbi sok, rövid időre szóló munkába helyezést generál, az utóbbi pedig az ügyfelek „lefölözésére”, vagy „parkoltatására” buzdít.

Az empirikus tapasztalatok regisztrálásánál mérföldkönek számít, hogy 2002-ben elindították az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok Benchmarking Projektjét, az Európai Bizottság finanszírozásával, és az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok Európai Főigazgatóinak a kezdeményezésére. 2005-től a munkacsoport intézményesültebb formát öltött, és két projekttel folytatta a munkát. Ezek a közös indikátorok fejlesztési kereteinek megerősítését szolgálták, továbbá mérföldkövek kijelölését az együttműködő felek között.

Az ÁFSZ Benchmarking Projekt kapcsolódik az Európai Foglalkoztatási Stratégiai indikátoraihoz is, amelyek 2002 óta folyamatos fejlesztés alatt állnak, hogy megfeleljenek az EFS változó követelményeinek. Az EFS indikátorok a tágabb értelemben vett munkaerő-piaci

trendekre vonatkozó végeredmény-mutatók egész sorát magukban foglalják. Ugyanakkor olyan mérőszámokat is tartalmaznak, amelyek az aktivizáló beavatkozásokra, vagy olyan foglalkoztatási szolgáltatásokra vonatkoznak, mint a tanácsadás, képzés, vagy munkába helyezés. Más mérőszámok olyan input indikátorokat foglalnak magukban, mint az ÁFSZ-ek alkalmazottainak a száma. Szinte az összes mutató tágabban értelmezett munkaerő-piaci indikátorokhoz kapcsolódik, úgy mint a munkanélküliek száma, vagy a munkanélküliek állományának bizonyos kategóriái (pl. korcsoportok, vagy a munkanélküliség hossza szerint elkülönített csoportok). A mérések olyan indikátorokat is magukban foglalnak, amelyek a foglalkoztatás minőségére vonatkoznak, pl. a munkaviszony típusa szerinti elhelyezkedési arányok, vagy a munkába álláskor elért kereset fő kereseti kategóriákba sorolva.

A tanulmány elkészítésénél nagy hasznunkra vált, hogy a Leeds-i Üzleti Főiskola Politikatudományi Intézetének kutatói az Egyesült Királyság Munka- és Nyugdíjügyi Minisztériumának a megbízásából empirikus adatokat gyűjtöttek az európai Állami Foglalkoztatási Szolgálatok főigazgatóitól a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszerek elterjedtségéről és jellemzőiről. Erre 2008. végén, ill. 2009. elején került sor. Az ÁFSZ körében végzett információgyűjtést kiegészítették a SYSDÉM hálózat nemzetközi szakértőinek véleményével és tapasztalataival. Utóbbiaktól 16 válasz érkezett, ebből 11 reflektált minden felvetett kérdésre. Az ÁFSZ-ek megkeresésére 25 országból reagáltak, közülük 20 töltötte ki teljes egészében a kérdőívet. (Nunn, A., Bickerstaffe, T., Mitchell, B., 2009)

Ezeket az információkat kiegészítettük a Lisszaboni Stratégiához kapcsolódó Nemzeti Reformprogramok tartalmával, ill. az ezeket feldolgozó közös értékelések megállapításaival. Felhasználtuk továbbá az OECD-ben készült tanulmányokat, és az egyes országok Állami Foglalkoztatási Szolgálatai által készített éves jelentéseket. Emellett bemutattunk néhány esettanulmányt, amelyeket egyfelől szakirodalmi forrásokra támaszkodva dolgoztunk ki, másfelől azok közül az országtanulmányok közül válogattunk, amelyeket a Leeds Business School Politikatudományi Intézete készített azon országok állami foglalkoztatási szolgálatainak munkatársaival, akik a teljesítményértékelésen alapuló vezetés gyakorlati megvalósítása szempontjából kiemelt figyelmet érdemelnek, netán követésre méltó példával szolgáló országnak számítanak.

Az esettanulmányok Ausztriáról, Dániáról, az Egyesült Királyságról, Finnországról, Hollandiáról, Németországról és Svájcra készültek, és általában négy témakört tartalmaznak, nevezetesen:

- az ügyfelek kiválasztása és priorizálása
- adatgyűjtési módszerek
- adatfeldolgozás és elemzés
- szolgáltatásvásárlás.

A teljesítménymérés empirikus tapasztalatainak nemzetközi áttekintése az alábbi tanulságok levonására ad módot:

- A teljesítménymérést *hatalmas és ép adatbázisra* kell alapozni. Biztosítani szükséges, hogy ne legyen olyan torzulás vagy probléma az adatok begyűjtése és feldolgozása során, ami kétségesse teszi az adatbázis megfelelőségét a döntéshozatal megalapozására. Nemcsak az a fontos, hogy az adatbázis megbízható legyen; a vezetőknek, döntéshozóknak és a munkatársaknak hinniük is kell ebben. Ennek hiánya a teljesítménymérés gyakorlati hasznát alááshatja.

- A döntéshozatalhoz *olyan adatokra van szükség, amelyek átfogóak és időben hozzáférhetőek*. Nem minden adatnak kell átfogónak lennie, sőt egyes esetekben elviselhető az időbeli késedelem is. A viszonyrendszernek azonban e kérdések és a döntéshozói követelmények között világosnak kell lennie, olyan kimenettel, ami biztosítja, hogy az összegyűjtött adatok megfeleljenek annak a célnak, amire használni akarják.
- A teljesítménymérést és az adatgyűjtést *relatív költség/haszon vizsgálatnak* kell alávetni. A teljesítmények számbavétele ugyanis gyakran nagy ráfordítást igényel, amit gondosan ki kell egyenlíteni azokkal a hasznokkal, amelyeket elvárnak e tevékenységtől.
- A teljesítménymérésnél *el kell kerülni a szándékolttal ellentétes ösztönzők* (perverz ösztönzés) generálását. Fontos, hogy az operacionális és magatartás-ösztönzők – amelyeket a teljesítményméréssel kiváltanak – tereljék a szervezet működését a stratégiai célok irányába. Az ÁFSZ-eknél gyakran előfordul, hogy a célleírányzatok és a mérések az ügyfelek lefölközésében vagy parkoltatásában teszik érdekeltté a szolgáltatót. Általános tapasztalat, hogyha a hosszabb távú célok és eredmények elérését ösztönzi az érdekeltségi rendszer, akkor elkerülhetők az említett torzulások.
- A teljesítménymérés megtervezésénél és az ösztönző hatások kidolgozásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy ezek *igazodjanak az elemzés különböző szintjeihez*. Vannak ugyanis teljesítménymutatók, amelyek eltérő módon hatnak a különböző elemzési szinteken. Általában azt kell biztosítani, hogy a célok és a mértékek következetesen, és perverz ösztönzés nélkül illeszkedjenek valamennyi szervezeti szinthez.

Az áttekintés során azt is tapasztaltuk, hogy *az eredményorientált célok jobban megfelelnek azoknak a vezetési rendszereknek, amelyek a helyi szintű autonómiára helyezik a hangsúlyt*. Ez azokban az országokban fordul elő, ahol a politikai és demokratikus rendszerek markánsan decentralizáltak. Ez nem jelenti azt, hogy nem kell az összes folyamatot és eredményt mérni, csupán azt kell eldönteni, hogy melyek állnak összefüggésben ezek közül a célleírányzatokkal, és mely vezetési szintre telepítsék a felelősséget ezek végrehajtásáért.

1.Bevezető

Ez a kutatás bemutatja, hogy milyen eljárásokat használnak az Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál a teljesítmények mérésére általában, és különös tekintettel azokra, amelyeket a szervezet irányításával is összekapcsolnak. Az áttekintés fő célja a meglévő munkaerő-piaci cél-előírányzatok és a követésükre használt indikátorok megismerése és megismertetése volt. Igyekeztünk beazonosítani az e téren feltárt jó példák jellemzőit, és az ebből adódó üzeneteket következtetések formájában közöljük.

A kutatási célt egy sor konkrét feladat alapozta meg. Annak meghatározása, hogy milyen munkaerő-piaci mutatókat használnak az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok az ügyfelek munkába helyezésének mérésére. Alkalmaznak-e áramlási adatokat? Kifejeződik-e a mutatókban, hogy hogyan juttatják munkához ügyfeleiket? Van-e más szervezet is, amely használ hasonló munkaerő-piaci mutatókat, s ha igen, melyeket? Van-e különbség az állami, a magán és a nonprofit szervezetek mutatói között?

A teljesítménymérés szorosan kapcsolódik a *teljesítménymérésen alapuló vezetéshez*. Ennek a tanulmánynak a középpontjában a kettő egymásra gyakorolt hatása áll. Mivel a teljesítményen alapuló vezetés (performance management) egy sor vezetői felelősséget is magában foglal, beleértve a munkatársak „puha” információkkal történő egyéni irányítását, ki kell emelni, hogy ezek közül ennek a tanulmánynak a tárgya *az egész szervezet összeteljesítményének mérése és irányítása*.

A kutatási beszámoló szerkezetét igyekeztünk célirányosan összeállítani. A bevezetőt követő második fejezetben a fogalmi alapvetések találhatók a teljesítménymérésről általában. A harmadik fejezet ugyanezt a témát az Állami Foglalkoztatási Szolgálatokra vonatkoztatva konkretizálja. A negyedik fejezetben a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszerek empirikus tapasztalatait vettük számba. Az ötödik fejezet a követésre méltó országok jó példáit tárgyalja. Az utolsó fejezet pedig a kutatásból levonható főbb következtetéseket összegzi.

A kutatás módszere a nemzetközi szakirodalmi források feltárása és feldolgozása volt. Ezek közül kiemelésre méltó Leeds Város Egyetemének nemrég megjelent kiadványa, ami a Jobcentre Plus Teljesítménymérési és Elemzési Főosztályának a megbízása alapján készült. (Nunn, A., Bickerstaffe, T., Mitchell, B., 2009) Az Egyetem Szakpolitikai Kutatóintézete áttekintette az ÁFSZ-ek teljesítménymérési rendszereinek nemzetközi gyakorlatát és működési tapasztalatait. Ez a munka 2008. decembere és 2009. februárja között zajlott, tehát nagyon friss információkat tartalmaz.

Ez a tanulmány a hazai Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizálását megalapozó nemzetközi összehasonlító kutatás keretében készült, azzal a céllal, hogy tapasztalatait hasznosuljanak az ÁFSZ hosszú távú stratégiájában. Az erre vonatkozó üzenetek azonban nem ebben a tanulmányban dolgoztuk ki, hanem egy olyan szintetizáló műben, amely valamennyi nemzetközi kutatás hazai tanulságait összegzi.

2. A teljesítménymérésről általában

A teljesítménymérés a Management by Objectives (MBO), azaz a *célok kijelölésén alapuló vezetés* fogalmához kapcsolódik, amivel Drucker (1955) állt elő az 50-es években. Az MBO lényege, hogy a vezetőtestület kitűz bizonyos mennyiségi céllelőirányzatokat, s megtervezi hozzá a teljesítménymutatókat, amelyek az előbbinek az elérését biztosítják. Ugyanakkor megfelelő eljárásbeli rugalmasságot és autonómiát engedélyez azoknak az utaknak a kiválasztásánál, amelyeken keresztül a szervezeti egységek, munkacsoportok és munkatársak ezeket a célokat teljesíteni akarják. (Mosley et al. 2001, p. 3-4)

A teljesítménymérésnek sokféle definíciója van. Neely úgy határozta meg, mint „*az egyes intézkedések hatékonyságának és hatásosságának a számszerűsítése.*” (Neely et al., 1955, p. 80) Mackie pedig a következő definíciót találta ki: „*A teljesítménymérésen alapuló vezetés kormányzati megközelítésben a kormány és intézményei tevékenységének megtervezését, bevezetését, követését, értékelését és elszámoltatását jelenti, intézkedéseik, programjaik és projektjeik hatékonysága szempontjából*” (Mackie, 2008, p. 3)

Ezt a folyamatot *háromféle megközelítésben* lehet lebonyolítani. Az *első az egyedi mérések perspektívája*, ami néhány, egyszerű kritérium alapján meghatározott teljesítménymutatót jelent, gyakran egy termék, egy szolgáltatás minősége, ideje, vagy költsége alapján. A *második egy rendszerezettebb perspektíva*, amelyben *az egyedi mutatókat egy elemzési keretbe foglalják*, amit úgy terveztek, hogy meg lehessen érteni belőle a különböző típusú információk közötti kölcsönhatást. A *harmadik közelítésmód képviselői azt feltételezik*, hogy a teljesítménymérést abból a szempontból lehet értelmezni, ahogy *a teljesítménymérési rendszer kölcsönhatásban áll szélesebb környezetével*, legyen az a szervezet egésze, annak tulajdonosa vagy maga a piac kontextusa. Ezt egy negyedik közelítésmóddal is ki szokták egészíteni: „*a támogató infrastruktúrával, amely lehetővé teszi az adatok összegyűjtését, feldolgozását, elemzését, bemutatását és terjesztését*”.

A teljesítménymérés alkalmazása során célszerű különbséget tenni abban, hogy ezt *operatív vagy a stratégiai ellenőrzésre* használják-e? A stratégiai kontrol a szervezet általános teljesítményéhez kapcsolódik, az operatív pedig „a tevékenységek mérésére egy szervezeti egységre nézve, ami rendszerint rövidebb időt is vesz igénybe, mint a stratégiai kontrol.” (Mackie, 2008, o. 3) A teljesítménymérés elvégezhető a szervezeten belül, vagy kívülről is. Az előbbi a belső irányítási folyamat része, az utóbbi pedig a kormányzat tevékenységéhez kapcsolódik.

Mackie (2008, p. 6-11) a *vezetői ellenőrzés három típusát* különbözteti meg:

- *Az előzetes kontrolt* – ami olyan stratégiai és operatív tervek jelent, amelyben rögzítik a teljesítménymérés tárgyát és módszerét. Ez segít a tevékenységek követésében és néhány közösen vállalt cél meghatározásában, valamint szervezeten belüli elfogadtatásában.
- *A követő kontrolt* - ami rendszeres jelentés a teljesítésre vonatkozó olyan információkról, amelyek szembeállíthatók a kitűzött célokkal.
- *Az utóellenőrzést* – ami az adott időszak alatt elért teljesítmény áttekintése, és válaszadás a siker vagy a kudarc okaira.

Mindhárom ellenőrzésnek szerepelnie kell a teljesítménymérési rendszerben, mert alapjául szolgálnak a „*szervezeti tanulásnak*”, ami „*a szervezet képessége arra, hogy megértse a múlt tapasztalatait – kísérletezés, megfigyelés és elemzés útján, továbbá: akarata a sikerek és kudarcok feltárására.*”

A teljesítménymérésen alapuló vezetést használni lehet olyan stratégiai hipotézisek igazolására, amelyek az inputok, outputok és eredmények összefüggésére vonatkoznak.

A teljesítménymérés és a teljesítménymérésen alapuló vezetés viszonya gyakran változik. Az utóbbi egy sor vezetői intézkedést jelent annak érdekében, hogy az információkat összekapcsolják a döntéshozatallal. A legambiciózusabb szinten az adatgyűjtés egy adott intézkedésről vezetői súlyt ad a hozzá kapcsolódó akcióknak és tevékenységeknek. Általánosítva: a vezetők olyan előirányzatokat tűzhetnek ki, amelyek elérését teljesítményméréssel lehet értékelni, továbbá ösztönzőkkel jutalmazni, vagy szankciókkal büntetni. *A teljesítménymérésen alapuló vezetés – bármely módon is végezzék – azt célozza, hogy a teljesítménymérésből származó információkat hozzárendeljék azokhoz a tevékenységekhez, amelyeket a szervezet célkitűzésének megvalósítása érdekében terveztek.*

2.1 Teljesítménymérési rendszerek

Számos irányelv és jó gyakorlat létezik a teljesítménymérés megtervezéséhez és a mutatók meghatározásához. Ezek az útmutatók nagyszámú kritériumot tartalmaznak, amelyeket teljesítménymutatók előállítására lehet használni. Utóbbiak tipikusan a stratégiai célokra, a mutatók meghatározására és tartalmuk definiálására vonatkoznak. Neely áttekintette a teljesítménymérés kidolgozásának irodalmát, és 22 közös ajánlást tudott beazonosítani (Neely et al, 1997, p. 1136-51), amelyeket Nunn, Bickstaffe és Mitchell (2009, p. 57-58) 10 pontban foglaltak össze. Ezek az alábbi felsorolásban láthatók, és arról szólnak, hogy milyen információk kellenek a kiegyensúlyozott teljesítményméréshez.

Tíz szempont a megfelelő teljesítménymérés megtervezéséhez

1. **Intézkedés, eszköz:** a megnevezés legyen világos, érthető és ambiciózus.
2. **Cél:** az intézkedést alátámasztó cél legyen egyértelmű és széles körben felfogható.
3. **Viszonyulás valamihez:** az intézkedésnek világosan kapcsolódnia kell egy beazonosítható szervezeti célhoz, elkerülendő az „intézkedés az intézkedésért” zsákutóját.
4. **Előirányzat:** tartalmaznia kell a teljesítmény elérendő szintjének a meghatározását, de ezt más tényezőkkel összefüggésben. Pl.: ha más előirányzatokhoz képest alul-, vagy túltervezve fogalmazzák meg az elvárásokat, azok demoralizáló hatásúak.
5. **Formula/képlet:** specifikus eljárás/művelet, amivel létrehozható a mutató.
6. **Gyakoriság:** összhangot kell teremteni az adatok elérhetőségével, a beszámolási ciklusokkal, és a visszacsatolás ütemezésével arra az időpontra, amikor a teljesítménymérés felhasználható a szükséges korrekciók végrehajtására.
7. **Ki mér?** A teljesítménymérés megtervezése során meg kell határozni, hogy ki méri a teljesítményt.
8. **Adatforrások:** Azoknak az adatoknak az elérhetőségére vonatkozik, amelyekkel a teljesítményt mérik. Ha az adatgyűjtés vagy feldolgozás egyenetlen, vagy rossz

minőségű adatokat produkál, az intézkedést specifikus módon kell értelmezni, különben nem lesz megfelelő a teljesítménymutató.

9. **Az adatfeldolgozó személye:** azonosítani szükséges.

10. **Mit csináljanak?** Előre nem lehet meghatározni, hogy mi legyen a megfelelő válasz a menedzsment részéről a kirívó teljesítmény adatokra, azt viszont el lehet dönteni, hogy milyen vezetési eljárást használjanak a megfelelő válasz kijelölésére. Ezt be kell építeni a teljesítménymérés és az eredmények megtervezésébe.

Forrás: Neely et al, 1997: 1136-51

2.2 A teljesítménymérés keretei és az ok-okozati összefüggések

A teljesítménymérésen alapuló vezetés az ok-okozati összefüggések jobb feltárását teszi lehetővé. Erre sokféle módszer létezik, amelyek közül kiemelkedik a *Balanced Scorecard*. Ez teljesítményről szóló információt jelent, mégpedig négy dimenzióban. Ezek: a pénzügyi, az ügyfelekkel és a belső folyamatokkal, továbbá a szervezeti innovációval és a tanulás-sal kapcsolatosak, amelyeket 4 kérdéscsoport mentén jelenítenek meg (Kaplan, Norton, 1992, p. 72):

- Hogyan látnak minket az ügyfelek? (ügyfélperspektíva)
- Mit kell nekünk tennünk? (belső perspektíva)
- Tudjuk-e folytatni az értékteremtést? (innovációs és tanulási perspektíva)
- Hogyan válunk hasznára a tulajdonosunknak? (pénzügyi perspektíva)

Az előbbi és a többi teljesítménymérési módszer első generációs kezdeményezések, amelyek statikusak és nem biztosítják automatikusan az ok-okozati összefüggések feltárását. Ezért ezek továbbfejlesztésre szorulnak.

A teljesítmény általában az inputokra, outputokra vagy az eredményekre vonatkoztatva méri, a vezetési rendszertől függően. Szigorú vezetés esetén, ahol korlátozott tere van az autonómiának, elsősorban az inputokra fókuszálnak. Kissé lazább vezetés mellett a nagyobb szabadság megengedett, de a hivatali eljárások határozzák meg a működést. Itt a központban az outputok állhatnak. Az ennél is rugalmasabb vezetésnek elég az eredményekre figyelnie, miközben jelentős autonómia biztosítható a szervezet, a munkacsoportok és az egyének számára ahhoz, hogy döntsenek az inputok, outputok és eredmények viszonyáról.

Az ÁFSZ kontextusában ezek rendszerint néhány beavatkozás-típusban fejeződnek ki. Például, az álláskeresőkkal lebonyolított interjúk az inputot jelentik; az output lehet az álláskeresők száma, akik pályázatot adtak be egy üres állásra. Az outcome-ra pedig jó példa a munkába lépett álláskeresők száma. A precíz elkülönítés nehéz ezeknél a fogalmaknál, különösen az output és az outcome szónál, amelyek magyarul mindkét esetben *eredményt* jelentenek. Grubb ezért az output kategória törlését javasolta, ami helyett az outcome különböző típusainak használatát ajánlotta, úgy mint a *köztes vagy végeredményt*. (Lásd a teljesítménymutatók listáját a tanulmány elején). (Grubb, 2004, p. 358)

Miközben óriási irodalom foglalkozik a teljesítményértékelés megtervezésével, alig esik szó ennek bevezetéséről és működtetéséről. Pedig ez sok rendszernél elmarad, vagy hibásan valósul meg. Ahol eltekintenek a rendszer bevezetésétől, ott hiányzik a menedzsment

elkötelezettsége, vagy megváltoztak a szervezet prioritásai. Mindkét esetben felmerült a teljesítménymérés tervezésén dolgozó projekt menedzsment gyenge képessége.

2.3 Problémák a teljesítményméréssel és az azon alapuló vezetéssel

A rosszul tervezett teljesítménymérési rendszerek az eredeti céllal ellentétes cselekedetre buzdítanak, azaz „perverz ösztönzést” sugallnak. Sok ilyen hatást azonosítottak be különböző kutatások, amelyek közül említünk néhányat.

Ha például a teljesítmény regisztrálása a beavatkozásoktól függ, az egyének és a szervezetek abban érdekeltek, hogy szükségtelen beavatkozásokat generáljanak azért, hogy elnyerjék a „teljesítmény-pontot”. Ez előfordult az Egyesült Királyságban, ahol a Jobcentre Plus-ban korábban a „munkába helyezések száma” volt a teljesítménymérés alapja. Ezt 2006 áprilisában helyettesítették egy új mutatóval, amely a létrejött álláshelyek számát méri, a PES-től független adatbázison. (Nunn, A., Bickerstaffe, T., Mitchell, B., 2009, p.5)

A teljesítménymérés összekapcsolása az ösztönző rendszerekkel „lefölözést” és „parkoltatást” is előidézhet. Itt az adatok arra kényszerítik a rendszer szereplőit (legyen szó egyénekről vagy szervezetekről), hogy a „könnyű nyertesekre” fókuszáljanak (azaz, lefölözzék az ügyfelek krémjét), ugyanakkor a nagyobb kihívásokat jelentő problémás esetek megoldását halogatják (parkoltatják őket). Ez perverz, azaz az eredeti szándékkal ellentétes magatartás. A lefölözés és a parkoltatás komoly veszélyt jelent a magán, vagy más szolgáltatásnyújtókkal kötött szerződések teljesítésére, mivel azokat az eredményeik alapján díjazza. Ugyanakkor ez a Jobcentre Plus számára is kockázatos, ismerte a célvezérlés melletti elkötelezettséget és fejlett kultúráját a szervezeten belül.

A teljesítményméréssel kapcsolatban problémaként szokott felmerülni annak *költsége*. Főleg amiatt, hogy azok rögtön jelentkeznek, miközben a hasznuk csak késleltetve, s akkor is gyakran kiszámíthatatlanul. A teljesítménymérés ráfordításai összefüggnek azzal, hogy általában nehéz olyan indikátorokat kifejleszteni, amelyek egynél több szervezetre alkalmazhatók. Ráadásul a teljesítménymérés eredményeit sokszor nem megfelelően, vagy nem eléggé hasznosítják a politika-formálásban, a döntések végrehajtásában és a szervezet irányításában.

Sokan vallják, hogy a teljesítményméréseken alapuló vezetés más a magánszektorban és más az államiban, ahol az eredményért semmi sem drága. Holott ez többféle funkciót is szolgálhatna:

- *Az állampolgárok felé történő elszámolást* – ennek középpontjában a közvéleménnyel való foglalkozás áll, lehetővé téve számukra, hogy betekintést kapjanak a közszolgáltatások nyújtásának minőségébe és azok teljesítményébe. Ezt választott képviselőiken keresztül kényszeríthetik ki az állampolgárok.
- *A politikai felelősségre vonást* – ennek alanyai azok a politikusok, akik biztosítják a szolgáltatásnyújtás átláthatóságát. Itt az a kérdés kerül a középpontba, hogy a szolgáltatások azzal a hatással járnak-e, amit a politikusok elvártak tőlük, és mennyire hatékonyan tesznek eleget ezeknek a céloknak?
- *A menedzsment elszámoltathatóságát* - A menedzsmentnek információkra van szüksége, hogy tájékoztatást adjon a források elosztásával, a beruházásokkal, a szolgáltatási modellváltással, vagy a munkatársak képzésével kapcsolatban. Ezt meg kell tennie ott is, ahol egységes a szolgáltatási struktúra, és decentralizált keretek között is, beleértve a kisserződés gyakorlatát vagy a szolgáltatások kívülről történő vásárlását. A hangsúly itt az

innovációk jutalmazásán, sikeres bevezetésén, a jó példák elterjesztésén és a források változó körülményekhez való hozzáigazításán van.

- *A fogyasztók felé történő elszámolást:* A közszolgáltatások fogyasztói néhány területen lehetőséget kapnak arra, hogy kiválasszák az általuk igénybevett szolgáltatásokat és annak kínáloit. Ezért azt feltételezik róluk, hogy a teljesítménymérésről rendelkezésre álló információk hozzáférhetőségének biztosítása arra ösztönözheti őket, hogy úgy viselkedjenek, mint a piaci fogyasztók. Ennek elvileg az az eredménye, hogy a szolgáltatás nyújtójának magatartását piaci típusú nyomásgyakorlás fegyelmezi. Azok, akik jó szolgáltatásokat nyújtanak, jutalomban részesülnek a fogyasztók díjazása révén, azok pedig, akik nem vonzzák a fogyasztókat, tönkremennek. Ebben az esetben a hangsúlyt az információk nyújtására helyezik, aminek a tartalma azokhoz az eredményekhez kapcsolódik, amelyeket a szolgáltatás fogyasztója elvár.

Legtöbb esetben a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszerek a fenti funkciók mindegyikének eleget kívánnak tenni.

2.4 Az intézményi kontextus fontossága a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszerek megtervezésében

Az állami foglalkoztatási szolgálatok esetében az intézményi kontextus megkerülhetetlen, mert egyfelől a szervezet határozza meg a paramétereket a teljesítménymérés megtervezéséhez, másfelől pedig segíti annak beazonosítását és megértését, amire a teljesítménymérésen alapuló vezetést használni akarják. Ez jól érzékelhető az Egyesült Királyság példáján, ahol az intézményi kontextus része a teljesítménymérésen alapuló vezetés általános keretének. Ezt a keretet az EK-ban hosszú idő alatt fejlesztették ki. 1998. óta ez az általános keret több fejezettel gazdagodott, amelyek a központi kormány politikai céljai mentén vannak lebontva az egyes minisztériumokig és azok valamennyi regionális egységéig. A közszolgálati megállapodások olyan általános kormányzati célokat tartalmaznak, amelyeket a költségvetésből megfinanszíroznak, három éves időtartamra szólóan. Ami a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztériumot illeti, ilyen *általános cél a munkalehetőség és a jólét biztosítása az életpálya késői szakaszáig*. A Jobcentre Plus teljesítménymérésen alapuló irányításának a kerete tehát ehhez a közszolgálati megállapodáshoz kell, hogy igazodjon. (Nunn, A., Bickerstaffe, T., Mitchell, B., 2009)

Az intézményi kontextus másik összefüggésben a szolgáltatásnyújtás politikai kerete miatt fontos. Sok éven keresztül a munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtásában fokozatos eltolódást lehetett tapasztalni a magán- és nonprofit szektor irányába. Ezért fontos megemlíteni, hogy a teljesítménymérésen alapuló vezetés szerepét nagymértékben meghatározza, hogy a szolgáltatást közvetlenül az ÁFSZ biztosítja-e, vagy azt külső szolgáltatókon keresztül érhető el az ügyfelek számára. Közvetlen szolgáltatásnyújtás esetén a teljesítménymérésen alapuló vezetés egy belső irányítási kérdés, ami vezetői ellenőrzésen, vagy a célok kijelölésére alapozott vezetés módszerével egyaránt megvalósítható. Szolgáltatás-vásárlásnál ugyanakkor a teljesítménymérésen alapuló vezetés részét képezi a szerződéses folyamat menedzselésének, habár ez elég bonyolult lehet.

3. Teljesítménymérésen alapuló vezetés az Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok sokféle szerepet töltenek be a munkaerőpiacon, ami elvileg javíthatná hatékonyságukat, főleg a kereslet és kínálat egymásra találásával kapcsolatban. Passzív szerepkörükben segítik megoldani az információs problémákat, amelyek az aszimmetrikus tájékozottságból és a bizonytalan minőségből fakadnak. Az első esetben a kereslet azért nem találkozik a kínálattal, mert a munkáltatók nincsenek tisztában azzal, hogy hol találnak megfelelő szabad munkaerőt és vice versa. Itt az ÁFSZ-nek fontos szerepe van az üres állásokról meglévő információk összegyűjtésében és közzétételében. Ennél némileg aktívabb szerepkörükben az ÁFSZ-ek elkezdhetik hozzáilleszteni a kínálatot a kereslethez, információkat gyűjtve a munkanélküliekről, és célirányosan kiközvetítve őket a megfelelő állásokba. Abban is segíthetnek az álláskeresőknél, hogy maguk találjanak állást, amihez álláskeresői tréninget biztosíthatnak. Az ennél is lényegesen aktívabb ÁFSZ-stratégiák magukban foglalják a munkaerő-kínálat növelését és annak hozzáigazítását a kereslethez, mégpedig a munkanélküliek foglalkoztathatóságának javításával, továbbá az inaktív csoportok képzéssel és motiváló intézkedésekkel történő aktivizálásával (önbizalom-építés, coaching, feltételek és szankciók foganatosítása). Végül az ÁFSZ-ek segíthetnek a bizonytalanság leküzdésében olyan speciális toborzó akciókkal, amelyek foglalkoztathatóság-fejlesztő programokba, képzésbe vagy előzetes szelekcióba vonják be az érintetteket.

Az ÁFSZ által kínált aktív munkaerő-piaci programok *pótlólagosságáról* szóló kutatási jelentések vegyes eredményt mutatnak, de vannak arra utaló jelek, hogy ez fennáll. (Grubb, 2004) Ez azt jelenti, hogy az állami intervenciók ténylegesen növelik a keresletet, és nem olyan munkáltatói kezdeményezéseket támogatnak, amelyek enélkül is megvalósulnának (holtteher hatás). Vagy a másik oldalról nézve valóban csökkentik a munkanélküliséget, nem pedig úgy segítenek egy munkanélkülinek vállalkozóvá válni, hogy közben emiatt egy működő vállalkozó veszíti el a piacát (kiszorító hatás). Meg kell jegyezni, hogy az aktív eszközök pótlólagosságát jelző kutatások akkor készültek, amikor a gazdaság növekedett. Elképzelhető, hogy válság idején ennek a hatásnak a produkálása jóval nehezebb.

3.1 A teljesítménymérés nemzetközi tapasztalatai az Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál

Viszonylag kevés tanulmány készült a teljesítménymérés alkalmazásáról az Állami Foglalkoztatási Szolgálatoknál. Ezek egyike Mosley és szerzőtársai munkája (Mosley et al. 2001). Ők az EU 15 régi tagállamát, továbbá Norvégiát vizsgálták abból a szempontból, hogy milyen náluk a célok alapján történő vezetés (MBO) elterjedtsége. A felmérés eredményei azt mutatták, hogy ezt a vezetési módszert széles körben alkalmazzák az EU-ban, mégpedig 10-ben az említett 16 állam közül. További négy ország az MBO egy-egy elemét vezette be. Néhány tagállamról esettanulmányt is készítettek a kutatók (Ausztria, Egyesült Királyság, Franciaország, Svédország), amelyekben részletesen megvizsgálták az MBO bevezetésének körülményeit és az ehhez kapcsolódó szakirodalmat. Megállapították, hogy az MBO sikeres működésének az előfeltétele a menedzsment erős elkötelezettsége az új vezetési eljárás mellett, továbbá az ÁFSZ viszonylagos autonómiája, azaz: mentessége a politikai ellenőrzés alól. Az autonómia hiányából adódó problémákat jól érzékelteti az Egyesült Királyság példája, ahol az új kezdeményezések gyakori bevezetése (a különböző típusú New Deal) a

teljesítménymérési rendszer ciklusait kikerülve történt, hátráltatva az MBO sikeres működését.

Mosley és szerzőtársai szerint az MBO költséggel és haszonnal is jár, az adatok gyűjtésével, feldolgozásával és a vezetők felé történő interpretálásával összefüggésben. A teljesítménymutatók meghatározása és az előirányzatok kijelölése bonyolult és nagy kihívást jelentő feladat. Az viszonylag könnyű, hogy a célokat úgy tervezzék meg, hogy azok ösztönözzék a még elérhető előirányzatok teljesítését, mégis sok ÁFSZ panaszkodott arra, hogy nehézséget okoz meghatározni olyan célt és indikátorokat, amelyek a kívánatos magatartást mérik. Különös figyelmet fordítottak az idődimenziókra, azaz a hosszú távú stratégiai célok kombinálására az éves célokkal, mégpedig úgy, hogy a kettő között megfelelő legyen az egyensúly. E tekintetben Mosley és kollégái ismét a brit példát kritizálták, mondván, hogy a szervezeti célok és a teljesítménymérés gyakori és nagyarányú módosítása „feleslegesen rombolta a Jobcentre Plus működését.” (p. 95)

A kutatók nem vontak le egyértelmű következtetést arra nézve, hogy a centralizált vagy decentralizált vezetési struktúra mellett jobbak-e a teljesítmények. Csupán azt hangsúlyozták, hogy *a teljesítménymérési rendszereknek összhangban kell lenniük az intézményi struktúrával.* Fontosnak tartották ugyanakkor megemlíteni az erkölcsi kockázat problémáját, továbbá a teljesítménymérésre épülő vezetéssel való játékot, amelyek sokkal gyakrabban fordulnak elő az erősen centralizált és ellenőrzött intézményi struktúrában. Az ilyen problémák kiküszöbölése érdekében tett erőfeszítések gyakran további centralizált kontrollt generálnak, aminek tetemes költségei vannak. Mosley és társai szerint helyesebb eljárás a munkatársak elkötelezettségének erősítése a teljesítménymérés mellett. (p. 96)

A szerzők jó gyakorlatként a következő kritériumokat javasolják az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok teljesítményméréséhez:

- Használj korlátozott számú előirányzatot, amelyek világosak és könnyen érthetőek.
- Vond be a munkavállalókat is, hogy garantált legyen a regionális és helyi ÁFSZ-központok elkötelezettsége a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszer mellett.
- Az előirányzatok elérését követő adminisztratív információs rendszer ne legyen túl aprólékos és bonyolult.
- Tisztességes és átlátható eljárásokra van szükség a teljesítményértékelésnél és az eredmények elismerésénél.
- Kiegészítő jelleggel minőségellenőrzésre is szükség van.

Végül, a kutatók több szakmai ajánlást fogalmaztak meg a teljesítménymérés használatához. Miközben a célok elérését komolyan kell venni, nem hihetjük azt, hogy ez az egyedüli vezetői megfontolás, ami a döntéseket megalapozza. Emellett szükség van az okok minőségi értékelésére is, azaz, annak feltárására, hogy egy előirányzatot miért, vagy mért nem sikerült elérni. Sőt, a minőségi előirányzatok sem nélkülözhetők a minőség korrekt méréséhez és értékeléséhez.

Egy másik kutatás azokat az elveket tekintette át, amelyek megalapozzák az ÁFSZ teljesítménymérési rendszereinek megszervezését és megtervezését, különös tekintettel ezek kapcsolódására az intézményi struktúrákhoz, valamint a foglalkoztatási szolgáltatások kiszervezésének a mértékéhez. Grubb egy 2004-ben megjelent tanulmányában részletesen elemezte a különböző megközelítési módokat, négy fő intézményi megoldásra helyezve a hangsúlyt. (p. 356) Ezek a következők:

- *Tradicionális hierarchikus irányítás:* Ennek középpontjában a centralizált irányítás és ellenőrzés áll, standard eljárások és esetleg olyan kézikönyvek alkalmazása mellett, amelyek a szolgáltatásnyújtás pontos műveleteinek szabályait és eljárásait tartalmazzák. A teljesítménymérés – mint az innováció és autonómia ösztönzésének eszköze – használatának itt szűk tere van. Ha mégis alkalmazzák, akkor ugyanebben a felülről lefelé történő irányításnak a keretében.
- *Folyamatos újraserződés:* Ebben az esetben egy vásárló/szolgáltató megosztottság áll fenn, amelyben az ÁFSZ a vásárló, aki a szolgáltatási szerződést megkötöti. A teljesítménymérés ehhez olyan eszközt kínál, amely a különböző és egymással versenyző szolgáltatókat értékeli az elvárt eredmények szempontjából. Emellett egyik alapját képezheti annak megítéléséhez, hogy érdemes-e a szerződést újrakötni a szolgáltatóval, vagy célszerű a sikeresebb szolgáltatóval felváltani a kevésbé sikereset. A szerződés díjtételei a szerződés érvényességi ideje alatt változatlanok, és az elvállalt és elvégzett munkavolumenhez igazodnak (pl. a segélyezettek számához).
- *Eredmény szerinti díjazás:* Ebben a modellben nem jár fix díjazás a munkavolumen után, hanem ennek összegét az elért eredmények függvényében határozzák meg. Ha a szolgáltató által kezelt csoport jól teljesít (pl. magas munkába állási arányt ér el), a díjazás is magasabb. Ellenkező esetben a fordítottja következik be. Ebben az összefüggésben a szolgáltató pályázatának olyan szolgáltatást kell kínálnia, amelyért egy alapidíjazást vár el az ÁFSZ-től, és ugyanez érvényes az ÁFSZ pályázati kiírására is. Erre épülhet rá az eredménydíjazás, ami a két fél közötti alku tárgya.
- *Ügyfél általi szolgáltatás-vásárlás.* Ebben az esetben a szolgáltatás díjazása az egyéni fogyasztót követi, akinek választási lehetősége van azon szolgáltatások között, aminek a palettáját az ÁFSZ neki felkínálja. Az elért teljesítmény lehet az egyik információ, ami alapján az ügyfél a szelekciót elvégezheti.

Grubb különös figyelmet fordít a teljesítménymérési eredménymutatóknak és a társadalmi jólétnek az összekapcsolására. Ugyanakkor kritikát fogalmaz meg az elhelyezési mutatókkal kapcsolatban (pl. a járadékrendszerből való kilépés), továbbá a munka nélkül töltött időre nézve is (pl. járadékfolyósítási idő átlagos hossza), mert szerinte mindkettő a szándékolttal ellentétel magatartásra ösztönöz. Az előbbi sok, rövid időre szóló munkába helyezést generál, az utóbbi pedig az ügyfelek „lefölözésére”, vagy „parkoltatására” buzdít.

„Olyan eseteket jutalmaznak, ami rövid távú elhelyezést eredményez, anélkül, hogy hosszú távon csökkentené a munkanélküliséget, mert az ügyfelek röviddel a díjazás után visszatérnek munkanélkülinek.” (Grubb, 2004. p. 358)

A kutató elismerte, hogy sok OECD tagállamban kiegészítő teljesítménymutatókat használnak (a fizetési vagy jutalmazási szabályokhoz kapcsolódva) e perverz ösztönzők legalább részbeni korrekciójára, pl. olyan módon, hogy az álláskeresőket nehezen elhelyezhető csoportjainak munkába állításáért magasabb pontszámot adnak. Ugyanezt teszik mások a hosszabb ideig történő munkába helyezés esetén is. Grubb kritizálja ez esetben a három hónapot, ami fölött már tartósnak minősítik a foglalkoztatást. Ő a sokkal hosszabb és egyértelműbb eredményt jelző indikátorok használata mellett érvel. Példaként említi az USA jóléti programjainak értékelését, amelyben tartós hatású intézkedés alatt a beavatkozást követő – teljes fizetéssel járó - öt évet értik. A foglalkoztatási és segélyezeti arányokkal kapcsolatban pedig kifejti,

hogy „az eredmények hosszú távú mérése akkor lehet fontos, ha a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszer nem okoz torzulásokat azoknak a stratégiáknak a végrehajtásánál, amelyek csak rövid távú eredményekhez vezetnek.” (p. 359) Ilyen mérések nélkül a legjobb szociális indikátor (pl. „egy olyan ember stabil visszatérése a munka világába, aki enélkül munkanélküli maradna, vagy elhagyná a munkaerőpiacot”) elérésére ösztönző jutalmazási rendszer is túl alacsony eredményt hozna. (p. 360)

Grubb hivatkozik a szociális jóléti rendszer költség/haszon elemzésére is, amelyben az eredmények mérése monetáris értébecslésen alapul, pl. „a járadék-megtakarítás + a bérjövodelemből származó magasabb adóbevétel” közelítő meghatározása formájában. Ugyanakkor két probléma felmerül ezzel kapcsolatban is, mert a járadékfolyósítás valójában nem állami kiadás, következésképpen a csökkenő járulékfizetés nem tekinthető egyben a szociális jóléti források közvetlen bővítésének. Emellett vannak emberek, akikből a foglalkoztatás negatív hatást vált ki, így számukra az ezért folyósított munkabér csak a korábban kapott szociális jövodelem munkajövodelemmel való kiegészítését, nem pedig helyettesítését jelenti.

Grubb kifogásolja a mérésekből származó eredmények eltérő ügyfélcsoportok szerinti súlyozását is. Mivel a nehezen elhelyezhető munkanélkülieket gyakran kötelezik úgy egy állás elfogadására, mint akit alkalmatlannak minősítenek a munkavégzésre (pl. az inaktív jövodelem fejében nekik bármilyen állást el kell fogadniuk, ha nem akarják elveszíteni jogosultságukat a segélyre), esetükben nem állja meg a helyét az a feltételezés, hogy az ő munkába helyezésük magasabb társadalmi hasznot eredményez. Tekintettel arra, hogy ezeknek az embereknek problémát okoz a munkahely megtartása, az a szociális jólét, ami számukra abból adódik, hogy munkanélküliből foglalkoztatottak lettek, valójában kisebb, mint azoknak az egyéneknek az esetében, akik könnyebben jutnak álláshoz. Ugyanakkor azok az ügynökségek, amelyek a munkába helyezést vállalták (akár az ÁFSZ-en belül, vagy külső szolgáltatóként), nem kell, hogy egyforma díjazásban részesüljenek a két esetben. Mégpedig azért nem, mert a könnyen elhelyezhető ügyfelek bizonyára maguktól is találnak állást, így a nehezen elhelyezhető munkába lépését kell ösztönözni, mert az ő esetükben van a legnagyobb esély a szociális segély munkajövodelemre váltásából származó haszonmaximalizálásra. Ez azonban ellentétben áll a teljesítménymérésről elterjedt általános feltételezésekkel. Még akkor is, ha fordítottan arányos jutalmazási rendszert alkalmaznak olyan esetekben, amikor pótlólagos szolgáltatási szükséglet áll fenn. Az is tény, hogy vannak már magánszolgáltatók, amelyek olyan ösztönzési rendszert alkalmaznak, ami jutalmazza az ügyfeleket, ha segítség nélkül találnak munkahelyet. (Bruttel, 2005. p. 397)

Grubb egy sor kiegészítő elemét említi a *végegyeredmény* mérésének. Ezek inkább az órabérre, mintsem a teljes bérre vonatkoznak. Feltételezve, hogy a bérek egyfelől a foglalkoztatás minőségéhez, másfelől az általuk generált társadalmi jóléthez kapcsolódnak, a bérek megfelelő kiegészítő mutatóként szolgálhatnak az eredményméréshez. Ugyanakkor a teljes munkabér indikátora megtévesztő, mert nemcsak a különböző típusú foglalkoztatás egymáshoz viszonyított minősége tükröződik benne, hanem a ledolgozott órák száma is. Az órabér korrigálja ezt az eltérést, így alkalmas mérőszámnak tűnik. A Grubb által említett másik két elem nem tekinthető önmagában eredménymutatónak, hanem inkább a szolgáltatásnyújtás minőségi mérőszámának (folyamatindikátor), amit az ügyfelek elégedettsége fejez ki. Erre alkalmas a különböző típusú szolgáltatás igénybevételének az arányszáma, mind az álláskereső, mind pedig a munkáltatók szemszögéből.

3.2 Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok Benchmarking Projektje

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok Benchmarking Projektje 2002-ben indult, az Európai Bizottság finanszírozásával, és az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok Európai Főigazgatóinak a kezdeményezésére. 2005-től a munkacsoport intézményesültebb formát öltött, és két projekttel folytatta a munkát. Ezek a közös indikátorok fejlesztési kereteinek megerősítését szolgálták, továbbá mérföldkövek kijelölését az együttműködő felek között. (Lehner et al., 2005; Synthesis Forschung and OSB consulting, 2005; 2007)

Ezekben a projektekben az 1. sz. táblázatban látható országok vesznek részt.

1. sz. táblázat

Az Európai ÁFSZ-ek Benchmarking Projektjében résztvevő országok

Ausztria	Lettország
Belgium – Brüsszel	Litvánia
Belgium – Flandria	Magyarország
Finnország	Németország
Franciaország	Svájc
Hollandia	Svédország
Horvátország	Szlovákia
Írország	Szlovénia

<http://www.pes-benchmarking.eu/english/members.asp?ldPageLv=2>

Kezdetben a résztvevők 11 indikátort fogalmaztak meg, melyeket a 2. sz. táblázatban foglaltunk össze.

2.sz. táblázat

Az ÁFSZ Benchmarking Projektjének eredeti teljesítménymutatói

Előirányzat	Indikátor
1. Sikeres átmenet biztosítása a munkanélküliségből a foglalkoztatásba	Mennyi munkanélkülinek sikerült munkába lépnie (az adott időszak összes munkanélküli ügyfeléből elhelyezettek aránya)?
2. Különös figyelem arra, hogy a munkába helyezés azt megelőzően megtörténjen, mielőtt a munkanélküliség tartóssá válik	Mennyi munkanélkülit sikerül azt megelőzően elhelyezni, hogy állástalanul töltött ideje elérte volna a hat hónapot (állástalanul töltött idejük első hat hónapján belül elhelyezettek aránya a munkanélküli regiszterből kilépők %-ában, egy adott időszakon belül)?
3. Középpontba állítani az aktív munkaerő-piaci eszközökből való munkába helyezést	Az álláskeresők képzésében résztvevők közül mennyien jutottak munkahelyhez a képzés befejezését követő hat hónapon belül (a képzésből kikerültek összlétszámának képest, egy adott időszakon belül)?
4. A munkáltatói elbocsátás bejelentését követően munkába helyezni az embereket, még mielőtt megkezdődne a járadék-folyósítás	Hány olyan munkavállalót sikerült új állásba helyezni a járadék-folyósítás megkezdése előtt, akiket a munkáltató elbocsátandónak bejelentett (az adott időszak összes elbocsátásra bejelentett munkavállalójához képest)?
5. Szabad hozzáférés biztosítása az üres állások nagy részéhez, az ÁFSZ információs rendszerén keresztül	Mennyi üres állásbejelentés érhető el az ÁFSZ információs rendszerében (az adott időszak alatt betöltendő összes álláslehetőséghez képest)?
6. Az ÁFSZ meggyőződik arról, hogy az üres állásokat betöltötték	Az ÁFSZ-nél bejelentett üres állások mekkora hányadára sikerült jelöltet találni (az adott időszak alatt az ÁFSZ-nél regisztrált összes álláshoz képest)?
7. Az ÁFSZ biztosítja, hogy az üres állások betöltése nem tart hosszú ideig	Az ÁFSZ-nél bejelentett üres állások mekkora hányadára sikerült egy hónapon belül jelöltet találni (az ÁFSZ-nél egy adott időszakon belül megszűnt üresedések %-ában)?
8. Az ÁFSZ munkatársai úgy dolgoznak, hogy elégedettek legyenek az ügyfelek	Az ÁFSZ ügyfeleinek mekkora hányada elégedett és elégedetlen a szervezet tevékenységével (az összes ügyfél %-ában)?
9. Az ÁFSZ információs technológia létező legjobb gyakorlatát alkalmazza	Az önéletrajzok mekkora hányada hozzáférhető az ÁFSZ honlapján (egy adott időszak munkaerő-állományához viszonyítva)?
10. Szolgáltatás-orientált szervezeti struktúra jön létre az ÁFSZ-nél	Az ÁFSZ létszámából hányan nyújtanak személyre szabott szolgáltatásokat az ügyfeleknek (az összlétszám %-ában)?
11. Megfelelő források állnak rendelkezésre (meghatározott időn belül) a szolgáltató tevékenységhez	Mennyi percet (éves szinten, egy ügyfélre vetítve) lehet fordítani egy adott ügyfél kiszolgálására?

Forrás: Synthesys Forschung and OSB Consulting, 2004

Mint látható, az eredetileg 11 indikátor input, output és eredménymutatókat egyaránt tartalmazott. Kutatásokkal és ezek eredményeinek mélyreható értékelésével rávilágítottak az adatgyűjtés, a definíciók értelmezésének és az előirányzatok mérésének a nehézségeire, azaz az egyes indikátorok erősségeire és gyengeségeire. Ez a munka az indikátorok számának a csökkentéséhez vezetett, mégpedig a 11-ről hétre. Ezeket a mutatókat 16 országban használják az ÁFSZ-ek teljesítményének a mérésére, továbbá azok egymással való összehasonlítására. A hét indikátort, továbbá azok erősségeit és gyengeségeit a 3. sz. táblázatban foglaltuk össze.

3.sz.táblázat

Mérőföldkönek tekintett teljesítménymutatók az ÁFSZ-ek számára

Ssz.	Indikátor	Erőssége	Gyengesége
1.	Átlépés a munkanélküliségből a foglalkoztatásba	A kulcsadatok megszerezhetők	Változó, hogy mi tekinthető foglalkoztatásnak/munkanélküliségnek
2.	Gyors átmenet a munkanélküliségből a foglalkoztatásba	Egyetértés van abban, hogy a gyors újrafoglalkoztatás pozitív eredmény, s ez az ÁFSZ fő feladata	Nem egyértelmű, hogy mindenkinek jó, ha gyorsak visszakerül a munkaerőpiacra, főleg, ha ez holtteher*-veszteséggel jár, vagy körforgást eredményez a munkanélküliség és a foglalkoztatás között
3.	Átmenet a képzésből a foglalkoztatásba	Választ ad a képzés szerepe körüli vitákra	Nem érinti a foglalkoztatás stabilitását, holott ez kulcsfontosságú a képzés esetében
4.	Hozzáférhetőség az üres állások nagy számához, az ÁFSZ információs rendszerén keresztül	Rávilágít az ÁFSZ szerepére az információs problémákkal kapcsolatban	Nehéz megfigyelni az eredményeket, költséges magatartásra ösztönöz, nehéz definiálni az üres állást
5.	Betöltött álláshelyek	Az állásbejelentések megfelelőségét hangsúlyozza	Nem csupán azt ÁFSZ felelőssége – a munkáltatóé is
6/7.	Az álláskeresők és a munkáltatók elégedettsége	Világos mérőszám a fogyasztók szolgáltatás-nyújtással való elégedettségéhez	Egy sor tényezőtől függ, beleértve az elvárásokat

* Holtteher-veszteség jelentése: A program eredménye nem különbözik attól, amit anélkül is el lehetett volna érni. Pl.: bértámogatással elhelyeznek egy munkanélkülit egy vállalatnál, ahol támogatás nélkül is felvettek volna valakit.

Forrás: OSB Consulting and Synthesis Forschung, 2007

Az ÁFSZ Benchmarking Projektjében résztvevő országok képviselői törekedtek arra, hogy számba vegyék a munkaerő-piaci szolgáltatók által érzékelhető külső feltételeket is. A projekt keretében egy sor kontextus-változót kifejlesztettek, amelyeket arra használnak, hogy elhelyezzék a mérőföldkönek számító eredménymutatót a különböző ÁFSZ-ek között, értelmezve azokat a hazai munkaerő-piaci összefüggéseket, amelyekkel a szervezetek szembesülnek. Ezek a kontextus-változók az általános munkaerő-piaci helyzet mérésére alkalmas indikátorokat tartalmaznak (pl. munkanélküliségi ráta, tartós munkanélküliek aránya

az összes álláskereső százalékában), továbbá a munkaterhelésre vonatkozó mutatókat (az ÁFSZ alkalmazotti létszámának viszonya az ügyfélkör egészének és a munkavállalási korú népességnek a százalékában), és az inputok relatív súlyát kifejező arányszámokat (pl. a GDP-ből az aktív munkaerő-piaci eszközökre szánt ráfordítások aránya). Az az értelme e változók bevonásának, hogy ezek együtt segítsenek megmagyarázni az ÁFSZ által elért eredmények létrehozásának nehézségeit.

3.3 Az Európai Foglalkoztatási Stratégia (ESF) indikátorai

Az ÁFSZ Benchmarking Projekt kapcsolódik az Európai Foglalkoztatási Stratégiai indikátoraihoz is, amelyek 2002 óta folyamatos fejlesztés alatt állnak, hogy megfeleljenek az EFS változó követelményeinek. Az EFS indikátorok a tágabb értelemben vett munkaerő-piaci trendekre vonatkozó végeredmény-mutatók egész sorát magukban foglalják. Ugyanakkor olyan mérőszámokat is tartalmaznak, amelyek az aktivizáló beavatkozásokra, vagy olyan foglalkoztatási szolgáltatásokra vonatkoznak, mint a tanácsadás, képzés, vagy munkába helyezés. Más mérőszámok olyan input indikátorokat foglalnak magukban, mint az ÁFSZ-ek alkalmazottainak a száma. Szinte az összes mutató tágabban értelmezett munkaerő-piaci indikátorokhoz kapcsolódik, úgy mint a munkanélküliek száma, vagy a munkanélküliek állományának bizonyos kategóriái (pl. korcsoportok, vagy a munkanélküliség hossza szerint elkülönített csoportok). A mérések olyan indikátorokat is magukban foglalnak, amelyek a foglalkoztatás minőségére vonatkoznak, pl. a munkaviszony típusa szerinti elhelyezkedési arányok, vagy a munkába álláskor elért kereset fő kereseti kategóriákba sorolva.

4.sz. táblázat

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia indikátorai

19.M2 Preventív szolgáltatások. Nemzeti források	
Azoknak a fiatal/felnőtt munkanélkülieknek az aránya, akik X. hónapban lettek munkanélküliek, és az X+6/12. hónapban még mindig állás nélkül vannak, és nem kaptak segítséget intenzív tanácsadás vagy álláskereső tanácsadás formájában. (Munkaerő-piaci program 1. kategória)	
Módszer: B^*/A .	Kiegészítés, önkéntes alapon: $B^*/(B^*+C^*)$
A=Munkanélküliségbe való beáramlás X. hónapban	
B*=Az X+6/12. hónapban is munka nélkül lévő személyek, akik ez alatt nem részesültek intenzív tanácsadásban és álláskereső segítségben	
C*=Az X+6/12. hónapban is munka nélkül lévő személyek, akik részt vettek intenzív tanácsadásban és kaptak segítséget ahhoz, hogy állást keressenek	
19.M3 Új kezdet (a) Nemzeti források	
Azoknak a fiatal/felnőtt munkanélkülieknek az aránya, akik X. hónapban munkanélküliek lettek, és állás nélkül vannak az X+6/12. hónapban is, és nem kínáltak számukra lehetőséget új kezdetre képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, egy állás, vagy más, foglalkoztathatóság-javító intézkedés formájában (Új kezdet = állásajánlat vagy munkaerő-piaci program, 2.7. kategória)	
Módszer: B/A	Kiegészítés, önkéntes alapon: $B/(B+C)$
A=Beáramlás a munkanélküliségbe X. hónapban	
B=Az X+6/12. hónapban még mindig munka nélkül lévő személyek, akik nem kaptak lehetőségeket Új Kezdetre	
C= Az X+6/12. hónapban még mindig munka nélkül lévő személyek, akik kaptak	

lehetőségek Új Kezdesre, mégis állás nélkül maradtak	
19.M4 Tartós munkanélküliek aktiválása. Nemzeti források és a munkaerő-piaci programok adatbázisa	
Az aktív eszközökben (2-7. kategória) résztvevők állománya, akik előzőleg tartós munkanélküliek voltak, osztva a tartós munkanélküliek és az aktív eszközbe bevont tartós munkanélküliek együttes létszámával, hozzáadva még azokat a munkanélkülieket, akiknek a munkanélküli regisztrációja az aktív eszközben való részvétel miatt szakadt meg. Tartós munkanélküli = 12-nél több hónapig állástalan a 25 éven felüliek, továbbá 6 hónapnál hosszabb ideig tartó munkanélküliség a 25 éven aluli fiatalok esetében.	
19.A2 Aktiválás. Munkaerő-piaci programok adatbázisa	
Aktív eszközökkel (képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, ill. más foglalkoztathatóság-javító intézkedés) támogatottak, ill. az aktivizálási programokban résztvevők száma osztva a dolgozni akarók számával (Munkaerő-felmérés munkanélküli adata + a munkaerő-tartalék).	
19.A3 Regisztrált munkanélküliek aktiválása. Munkaerő-piaci programok adatbázisa	
A korábban regisztrált munkanélküliként nyilvántartott személyek közül aktív eszközökkel (képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, ill. más foglalkoztathatóság-javító intézkedés) támogatottak állományi létszáma osztva a regisztrált munkanélküliek + azoknak a személyeknek az állományi létszámával, akiknek a regisztrált munkanélkülisége miatt szakadt meg, hogy bekerültek az említett aktív munkaerő-piaci programokba.	
19.A4 Új kezdet (b) Nemzeti adatforrások	
Az X. hónapban munkanélkülivé vált fiatalok/felnőttek közül azoknak az aránya, akik az X+6/12. még mindig állás nélkül vannak, és nem ajánlottak fel számukra semmilyen új kezdési lehetőséget képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, munkahely, vagy egyéb, foglalkoztathatóság-javító intézkedés formájában. (Új kezdet = munkahely, vagy munkaerő-piaci programok, 1-7. kategória)	
Módszer: B/A	Kiegészítés, önkéntes alapon: B/(B+C)
A = Munkanélküliségbe való beáramlás, X. hónapban	
B = Azok a személyek, akik az X+6/12. hónapban is munkanélküliek, és nem kaptak segítséget az újrakezdéshez.	
C = Azok a személyek, akik az X+6/12. hónapban is munkanélküliek, annak ellenére, hogy kaptak segítséget az újrakezdéshez.	
Forrás: Nemzeti adatok	
19.A5 Foglalkoztatásba/képzésbe való átmenet. SILC adatbázis	
Munkanélküliek átáramlása foglalkoztatásba vagy képzésbe, n. évtől az n+1. évben	
19.A6 Az aktív munkaerő-piaci eszközökből kikerülőket követése. Nemzeti adatforrások	
1. Aktív munkaerő-piaci programokból kikerülőket elhelyezkedési aránya (három és hat hónappal a program befejezése után).	
2. Aktív munkaerő-piaci programokból kikerülőket közül újból munkanélkülivé válók aránya (három és hat hónappal a program befejezése után).	
19.A7 Munkaerő-piaci eszközök ráfordításai. Nemzeti adatforrás	

Munkaerő-piaci eszközök ráfordításai a GDP %-ában
19.A8 Munkaerő-piaci eszközök ráfordításai a munkába állni szándékozó személyek egy főjére vetítve. Nemzeti adatforrás
Munkaerő-piaci eszközök ráfordításai osztva a munkába állni szándékozó személyek számával (Munkaerő-felmérés munkanélküliségi adata + a munkaerő-tartalék)
Forrás: European Commission, 2007.b; Reporting of data: European Commission 2008b.

4. Empirikus tapasztalatok a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszerek nemzetközi áttekintéséhez

A Leeds-i Üzleti Főiskola Politikatudományi Intézetének kutatói az Egyesült Királyság Munka- és Nyugdíjügyi Minisztériumának a megbízásából empirikus adatokat gyűjtöttek az európai Állami Foglalkoztatási Szolgálatok főigazgatóitól a teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszerek elterjedtségéről és jellemzőiről. Erre 2008. végén, ill. 2009. elején került sor. Az ÁFSZ körében végzett információgyűjtést kiegészítették a SYSDÉM hálózat nemzetközi szakértőinek véleményével és tapasztalataival. Utóbbiaktól 16 válasz érkezett, ebből 11 reflektált minden felvetett kérdésre. Az ÁFSZ-ek megkeresésére 25 országból reagáltak, közülük 20 töltötte ki teljes egészében a kérdőívet.

Emellett öt olyan országról készült esettanulmány, ahol a teljesítménymérésről már hosszabb időre visszatekintve állnak rendelkezésre tapasztalatok, vagy ahol innovatív módon alkalmazzák ezt a vezetési módszert. Ezek a következők: Ausztria, Dánia, Hollandia, Németország és Svájc.

Teljes körű információ a kérdőívek valamennyi kérdésére a következő országokból érkeztek: Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Írország, Izland, Luxemburg, Németország, Norvégia, Málta, Portugália, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovénia, Törökország.

Ezeket az információkat a kutatók kiegészítették a Lisszaboni Stratégiához kapcsolódó Nemzeti Reformprogramok tartalmával, ill. az ezeket feldolgozó közös értékelések megállapításaival. Felhasználták továbbá az OECD-ben készült tanulmányokat, és az egyes országok Állami Foglalkoztatási Szolgálatai által készített éves jelentéseket. Ilyen módon a vizsgálatba tengeren túli országok (USA, Kanada, Új-Zéland és Ausztrália) is belekerültek. (Nunn, A., Bickerstaffe, T., Mitchell, B., 2009)

4.1 A felmérésbe bevont országok teljesítménymérési rendszerei

A vizsgált országok közül szinte mindenütt használnak teljesítménymutatókat. Ennek elsődleges funkcióját a szervezet tevékenységének az irányításában látják. Mások a politikusokat és a kormányt akarják kiszolgálni ezekkel az információkkal, de a szerződéses partner teljesítményének mérését, vagy a munkaerő-piaci trendek követését kevésbé tartják fontosnak. Ahol használnak indikátorokat a teljesítményméréshez, ott ehhez általában valamilyen előirányzat is társul. Ennek sokféle formája van, de a leggyakoribb az *eredményre* vonatkozik. Ezek leginkább a munkanélküliségből való kiáramlásra és az újrafoglalkoztatás hosszára utalnak.

A válaszadóknál rákérdeztek az általuk használt *teljesítménymérési rendszerek gyengeségeire és erősségeire*. Az *erősségek* között sokan említették a teljesítménymutató kapcsolódását a szervezet stratégiai céljához és világos politikai küldetéséhez. A stratégia munkaerő-piaci kontextusba helyezését ugyancsak többen megnevezték, csakúgy, mint a szervezeti célok összességét tükröző indikátor-együttes kiegyensúlyozott voltának megőrzését. Végül, az erősségek között hivatkoztak a szervezeti egységek teljesítményének összehasonlíthatóságára. Aki utalt *gyengeségekre* is a teljesítménymérés kapcsán, az a szervezet tevékenységéről megszerezhető adatokat említette, továbbá a teljesítményméréssel járó adminisztratív terheket és munkacsúcsokat.

4.2 Eredménymutatók (Output indikátorok)

A válaszokból a teljesítménymutatók hat nagy kategóriája rajzolódik ki.

1. Regisztrált üres állások száma

Ennek jelentősége csökkent a PES szerepének megítélésében, egyfelől azért, mert a hangsúly az aktiválásra, ezen belül az ügyfelek állásfeltárási tevékenységére helyeződött, másfelől pedig - az Internetnek köszönhetően - nőtt az önkiszolgáló jellegű állásbetöltések aránya. Mindazonáltal valamennyi ÁFSZ továbbra is nyilvántartásba veszi és meghirdeti az üres állásokat, ami része a munkaközvetítésnek. A vizsgált országok közül sokan azt továbbra is az ÁFSZ fontos funkciójának tekintik, és úgy vélik, hogy ez tárgya kell legyen az ÁFSZ teljesítménymérésének. Az üres állások regisztrálását ennél fogva kiemelkedő eredménymutatóként használják Cipruson, Észtországban, Franciaországban, Litvániában és Portugáliában. Ausztriában, Belgiumban és Magyarországon nemcsak egyszerűen a bejelentett álláshelyek számát mérik, hanem Ausztriában annak képzettség szerinti összetételét, a másik két országban pedig az üres állások betöltetlenül maradásának időtartamát.

2. Aktiválási interjúk

Több ÁFSZ-nél eredménymutatóként jelenik meg a *lebonyolított interjúk száma* az ügyfelekkel általában, ill. azok speciális csoportjaival (Franciaország, Írország, Norvégia). Bár ennek tartalma nem teljesen világos, e mutató bevonása a teljesítménymérésbe azt sugallja, hogy az interjúkat az aktiválás eszközeként tekintik, csakúgy, mint a munka-centrikus interjút (Work Focused Interview, WFI) az Egyesült Királyságban, ahol ennek középpontjában az álláskeresés segítése, az önbizalom-építés és az aktív álláskeresés ösztönzése áll, pl. a „Jobban megéri dolgozni, mint nem” adókalkulátor segédletével. Norvégiában célelőirányzatot is rendelnek e mutató mellé, Franciaországban pedig folyamatos havi statisztikát vezetnek ezekről.

Az interjúk mérése kiindulópontként szolgálhat a menedzsment számára a teljesítmények értelmezéséhez. Attól függően, hogy ezeket az interjúkat milyen fontosnak tartják az aktív álláskeresés megtörténtehez és a munkába helyezés támogatásához, ill. mennyiben képezik jelentősebb szervezeti beruházásoknak a tárgyát, a lebonyolított interjúk fontos indikátorok lehetnek annak elbírálásához, hogy a szervezet ellátja-e a tőle megkövetelt tevékenységet. Amennyiben ezek az adatok összekapcsolhatók a munkanélküliségből való kiáramlás területi adataival, vagy más teljesítménymutatókkal, kideríthető, hogy milyen típusú és mennyiségű tevékenység segíti elő a kívánt teljesítmény elérését.

Az interjúk mérése a szervezetre háruló munkaterhelést is visszatükrözi, ennél fogva egyben kontextuális információt is szolgáltat az eredmények értelmezéséhez. Nagy-Britanniában pl. a beavatkozási előirányzatot (Intervention Delivery Target, IDT) együtt mérlegelik a munkába helyezés eredménymutatójával (Job Outcome Target, JOT), ahol az előbbi a munka-centrikus interjúk időben való megtörténteit méri, az utóbbi pedig a beavatkozások hatékonyságát.

3. Beiskolázás, vagy más aktív eszközbe irányítás

A képzésbe küldés, vagy más olyan programba való bevonás, amely segít úrrá lenni a munkába lépés nehézségein, fontos aspektusait mutatják az aktív munkaerő-piaci

programoknak (ALMPs). Ezért nem meglepő, hogy sok országban használják ezt a tevékenységet eredménymutatónak: Belgiumban, Csehországban, Dániában, Észtországban, Németországban, Magyarországon, Írországon, Litániában, Norvégiában, Portugáliában, Szlovákiában és Svédországban. Néhány országban ezt a mutató specifikus munkavállalói csoportokra fókuszálják (pl. Norvégiában sok indikátor vonatkozik a gyermeküket egyedül nevelő szülőkre).

A programokba küldés ugyanazért hasznos indikátor, amiért a lebonyolított interjúk száma: mert segít felmérni azt a tevékenység-volument és -összetételt, amit az álláskeresőknél kínált szolgáltatások nyújtása megkövetel. Emellett lehetővé teszi a különböző programokból való kikerülés irányaira vonatkozó információk összehasonlítását, ami hozzájárul annak megítéléséhez, hogy melyik program a sikerebb.

4. Egyéni tervek készítése

Több ÁFSZ-nél használnak erre vonatkozó indikátorokat is, mégpedig kétféle formában. Az egyik csoportba azok az információk tartoznak, amelyek a járadékfolyósítási kérelem folyamatához kapcsolódnak. A másik csoportba tartozó tervek hasonlóak az álláskeresői megállapodáshoz, amely a munkába állással kapcsolatos elképzeléseket és az ezek megvalósulását segítő tevékenységeket foglalja magában. Ugyanúgy, mint az egyéni interjúk esetében, az egyéni tervek is az aktív munkaerő-piaci eszközökkel történő beavatkozások részét képezik. Ahhoz, hogy meg lehessen állapítani, vajon ezek megvalósítása eredménnyel jár-e, az ügyfelek munkaerő-piaci státusának folyamatos nyomon követésére van szükség.

5. Támogatott munkába helyezés

Három országban (Észtország, Szlovénia, Szlovákia) a támogatott munkába helyezést is teljesítménymutatónak tekintik, hasonlóan a képzésbe vagy állásba közvetítéshez. Ugyanakkor ezek az indikátorok az aktív eszközökre vonatkozó mutatók csupán egyik alcsoportját képezik.

Annak ellenére, hogy minden országban szigorodtak az elvárások a járadékban részesülőkkel szemben, Szlovénia az egyedüli ország, ahol a *szankciók kiszabása is teljesítménymutatónak* minősül.

6. Minőségi mutatók

Az eredménymutatókkal egyidejűleg több országban a szolgáltatásnyújtás folyamatát jellemző minőségi mutatókat is alkalmaznak. Hollandiában pl. az utóbbiakat szorosan hozzákapszólják az előbbiekhöz: a beavatkozások mellett figyelembe veszik azok komplexitását, vagy az időben történő végrehajtását. A folyamat minőségét jellemző mutatók másik csoportját az ügyfelek visszajelzései adják, legyenek azok álláskereső, járadékosok, vagy munkáltatók. Ezeket az információkat felmérésekkel, közvélemény-kutatásokkal gyűjtik össze (Hollandiában, Svédországban), kivéve Norvégiát, ahol ez a minőségbiztosítás része.

4.3 Az eredménymutatók típusai (Outcome indikátor)

Meg kell különböztetni a *végeredmény* és a *köztes eredmények* mérését.

4.3.1 A végső eredmény mérése

A végeredmény azokra a végső társadalmi feltételekre vonatkozik, amit a szervezet a tevékenységével el kíván érni. A fontosabb szociális indikátorok a munkaerőpiac statikus (stoks) vagy dinamikus (flows) teljesítményé tükrözik vissza. Ilyen indikátorok lehetnek például az átlagos foglalkoztatási vagy munkanélküliségi ráta, ugyanezek a népesség meghatározott csoportjaira konkretizálva, továbbá más, tágabb értelemben vett gazdasági mutató, amely a munkaerő-piaci teljesítménnyel kapcsolatos, többek között ilyen lehet a termelékenység.

Több országban használják az ÁFSZ-ek a végeredmény indikátorok valamely formáját, de főleg országos jelentőségű stratégiai dokumentumokban (pl. hosszú távú gazdasági és munkaerő-piaci előrejelzésekben, a Lisszaboni Stratégia által előírt Nemzeti Reformprogramokban, amelyek a nyitott koordináció módszerével (OMC) készülnek).

4.3.2 Köztes eredménymutatók

Ezeknek is sokféle formáját használják az ÁFSZ-ek, amelyeket öt fő csoportba lehet besorolni. Ez persze nem jelenti azt, hogy ezek tartalma, felépítése és kiszámításának módszere azonos lenne a vizsgált országokban.

1. Általános kiáramlási mutatók

Ezek azoknak az embereknek a számát jelentik, akik a munkanélküliségből átléptek a foglalkoztatásba. Problémát jelent, hogy több országban (pl. Hollandiában és Portugáliában) mindenkit, aki elhagyja a munkanélküli regisztert, munkába lépettnek tekintenek, ami torz következtetés. Egyértelműen szükség lenne a munkába, vagy egyéb irányba távozók megkülönböztetésére, mert ez fontos társadalmi jelenségekre deríthet fényt és adhat magyarázatot. Például, az „egyéb irányba” való kilépés jelenthet elhalálózást, migrációt, más típusú segélyezett állapotot, ill. informális vagy nem regisztrált munkavégzést. Az ÁFSZ szempontjából ezek egyike sem lehet kívánatos.

2. Specifikus kiáramlási mutatók

Ezeknek sokféle típusa ismert. Egyikük a munkanélküliek meghatározott kategóriáira (pl. fiatalokra, idősekre) vonatkozik. A specifikáció másik típusa az lehet, hogy a munkába állókön belül konkretizálják a támogatott állásba lépőket. A munkanélküliségből kikerültek közül számos országban kiemelik az aktív eszközökbe átlépőket.

A specifikáció tárgyát képezheti a munkanélküliségből munkába lépők foglalkoztatásának a minősége is. Például, attól függően, hogy milyen hosszú időre szól a munkaviszony, beszélhetünk rövid idejű (időszakos vagy szezonális) és tartós foglalkoztatásról.

Ezek a mérések fontosak, mert segítenek elkerülni a szándékolttal ellentétes, vagy negatív hatásokat, amelyeket más típusú kiáramlási mutatók kiválthatnak. Ahol. pl. a mutató az ÁFSZ munkába helyezésének növelésére ösztönöz, ott előfordulhat, hogy ez nem a jobb minőségű foglalkoztatást, a nagyobb gazdasági teljesítményt, a tartós versenyképességet és az egyének hosszú távú jólétét segíti elő. A munkába helyezések számának a növelése ugyanis holtteher, helyettesítő és kiszorító hatással járhat, és visszatarthatja a munkáltatókat a foglalkoztatás minőségének a javításától, ami a meglévő dolgozóiknak az érdeke. A munkáltatók ugyanis biztosak lehetnek abban, hogy van egy munkára készen álló kínálat az ÁFSZ-nél, akikkel lecserélhetik munkaerő-állományukat. Ez visszafoghatja a termelékenységet és a versenyképességet, mert a munkáltatónak nem érdeke, hogy fejlessze a munkafolyamatot, a termelőkét és a munkaerő-állomány szakképzettségét, ami gátolja a foglalkoztatás széles

körben támogatott társadalmi, gazdasági és jóléti hatásainak a kibontakozását, – az alacsony bérek és szegényes munkafeltételek következtében.

A foglalkoztatás minőségére vonatkozó másik indikátor a munkaszerződés típusára vonatkozik, ami lehet határozott vagy határozatlan időre szóló. Ezt a mutatót használják a munkanélküliek foglalkoztatásának egyik minőségi jellemzőjeként pl. Lettországból.

Végül a kiáramlási mutatókat néha összekapcsolják az elvárt teljesítmény célleírányzatával. Ezeket azonban nehéz értékelni, mert pontos adatokat nehéz szerezni hozzá.

3. Elterjedtség

Ezek a mutatók azt mérik, hogy a munkanélküliségből való kiáramlás a lakosság, vagy egyes célcsoportok mekkora hányadát érinti. Az elterjedtség mérhető a regisztrált munkanélküliek közötti kiáramlás részarányával, vagy a támogatásban részesülők arányszámával, ill. azoknak az üres állásoknak a piaci részesedésével, amelyeket az ÁFSZ közreműködésével töltöttek be. Ezeknek a mutatóknak az erőssége, hogy a tevékenység relatív sikerét tükrözik. Ugyanakkor – miután a külső munkaerő-piaci feltételektől függ a nagyságuk – alapot adhatnak olyan feltételezésekhez, hogy lehetetlen a befolyásolásuk, ami passzivitásra sarkalló üzenet.

4. A járadékfolyósítási idő hossza

A járadékos idő mérése segít megérteni az ÁFSZ-ek tevékenységének a hatását a munkanélküli regiszterből való kikerülésre. Sok országban alkalmazzák ezeket a mutatókat (pl. Dánia, Észtország, Franciaország, Németország, Hollandia, Litvánia, Svédország), de némelyikük az újrafoglalkoztatási rátát használja erre a célra. Svájcban a gyors újrafoglalkoztatást (amit a járadékban töltött átlagos idővel mérnek) nagy súllyal számításba vett elemnek tekintik a teljesítményértékelés ökonometria modelljében. Emellett a tartós munkanélkülivé válás mérése a modell másik összetevője.

Az említett mérések fő haszna általában is a kapcsolódásuk a tartós munkanélküliséghez. Magától értetődik, hogy a járadékidő hossza összefüggésben van a tartós munkanélkülivé válás valószínűségével, továbbá az újrafoglalkoztatás hosszával és minőségével.

5. Az üres állásokkal kapcsolatos eredmények mérése

Az ÁFSZ-ek egy része olyan információkat használ, amelyek az álláskeresőkkal és a munkáltatókkal kapcsolatos eredményeket kombinálják. Ez történik az üres állásokkal összefüggésben meghatározott eredménymutatókkal, amit többféle módon közelítenek meg. Például, az esetek egy részében ezeket egyszerűen a regisztrált üres állások számával fejezik ki, kiegészítve ezt a betöltési arányszámmal (Írország, Franciaország, Németország). Más esetekben az üres állások betöltéséhez szükséges átlagos időt használják teljesítménymutatóként (pl. Magyarországon). Vannak országok (pl. Finnország), ahol az utóbbihoz célleírányzatot is meghatároznak. Svédországban ismét más módon fejezik ki az eredményt: az állás betöltésére alkalmas jelöltek számával (feltételezve, hogy nem baj, ha a munkáltatónak a jelölt nem felel meg). A svéd eset az elérhető álláshelyek képzettségi követelményére és megfelelőségére hívja fel a figyelmet, amit más nyugat-európai országok is fontosnak tartanak. Az elmúlt évtizedben ugyanis előfordult, hogy az élénk munkaerő-kereslet és a betöltetlen állások sokasága együtt volt jelen a tartós munkanélküliséggel.

4.4 A teljesítménymérés információinak hasznosítása

Az állami foglalkoztatási szolgálatoknál nagyon eltérő irányítási rendszerek működnek.

4.4.1 Hierarchikus vezetés és autonómia

Az Egyesült Királyságban a Jobcentre Plus irányítása erőteljesen centralizált, aminek a keretében felülről lefelé irányuló vezetési technikákat alkalmaznak, egy sor eredménymutató mellett, amelyek kiegészítik az iránymutatások és ellenőrzések rigid folyamatát. Ez a rendszer összefügg a brit államszerkezet erősen centralizált jellegével. Ezzel szemben azokban az országokban, amelyekben szövetségi állam működik, az ÁFSZ-ek sokkal nagyobb helyi és regionális autonómiával rendelkeznek. Néhányan közülük helyi szinten, saját maguk határozhatják meg teljesítménymérési rendszerüket, vagy erről tárgyalások útján állapotodhatnak meg az ÁFSZ központjával, ill. az illetékes minisztériumokkal (pl. Belgiumban, Csehországban, Dániában, Finnországban, Németországban, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban). Ugyanakkor mindkét esetben általános sémákat alkalmaznak a nemzeti teljesítménymérési adatbázisok fenntartásához. Ez azért szükséges, mert ennek alapján biztosítható az összehasonlíthatóság területi, országos és országok között szinteken, ami alapját képezi annak, hogy megválaszolhassuk: mi az, ami működik, kinek és milyen feltételek mellett?

4.4.2 Teljesítménymérési rendszerek és a minőségi értékelés

Több országban minőségi mutatókat is használnak teljesítménymérésre. Hollandiában és Norvégiában az információkat a Balanced Scorecard típusú megközelítéssel interpretálják. Finnországban ennek alternatív modelljét (Performance Prism) alkalmazzák. Másutt a minőségi és mennyiségi mutatókat összevonva értékelik. Svédországban pl. az utolsó teljesítményeket megyei összehasonlításban vizsgálták, amit az országos és területi hivatalok közösen bonyolítottak le, és együtt dolgozták ki a jövőre szóló terveket is. Írországban a foglalkoztatási ügynökség éves beszámolója óvott a mennyiségi információkban vetett túlzott bizalomtól, és kifejezte a szervezet elkötelezettségét amellett, hogy a jövőben előnyben részesíti a minőségi információkat, beleértve a fogyasztói és tulajdonosi visszajelzéseket, elégedettség-vizsgálatokat. Dániában az éves teljesítmények felülvizsgálata minden munkaügyi központ esetében megtörténik, az országos és regionális állami hatóságok, továbbá a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek bevonásával. Ezek a felülvizsgálatok egyben az éves tervek összeállításának alapjául is szolgálnak. Svájcban ökonometriai modellekkel végzik a regionális ügynökségek teljesítményének értékelését és célleírányzatainak kijelölését. Ebben egy sor információt vesznek figyelembe a foglalkoztatási rátával, a tartós munkanélküliség megelőzésével és az ismételt munkanélkülivé válás elkerülésével kapcsolatban. Ezeket többféle kontextuális adattal igazítják a helyi munkaerő-piaci viszonyokhoz.

4.4.3 Az ügyfelek kategorizálása

A legtöbb ÁFSZ az ügyfeleket különböző csoportba osztja, és prioritási sorrendet állít fel számukra. Ezek mellé specifikus célleírányzatokat rendelnek, ami egyaránt kifejezhet köztes-, vagy végeredményt.

Ausztriában egy sor intézkedést és célleírányzatot határoztak meg a munkanélküliek életkorához, neméhez és a munkanélküliség tartósságához igazodva. Az Egyesült Királyságban a problémacsoport munkaerő-piaci nehézségeivel arányosan növekvő pontozásos rendszerrel fejezik ki az elért eredményekért kifejtett többlet-erőfeszítést. Vannak országok, ahol ennél komplexebb módon közelítenek az ügyfelek különböző csoportjaihoz. Németországban és Hollandiában erre egy kategorizálási rendszert fejlesztettek ki, amit a munkanélküliek első regisztrációja alkalmával vesznek igénybe, az ügyfelek kezelésének

nehézségi foka szerinti besoroláshoz. Németországban négy kategóriát alkalmaznak. Ezek a következők:

1. a piacképes ügyfelek, akik képesek egyedül elhelyezkedni,
2. azok az ügyfelek, akik támogatásra szorulnak álláskeresési stratégiájuk kidolgozásában és megvalósításában,
3. azok az ügyfelek, akiknek a szakképzettség hiánya vagy más, munkavállalást akadályozó tényező miatt specifikus intézkedésekre van szükségük, és
4. azok az ügyfelek, akik nem állíthatók munkába el 12 hónapon belül.

Hollandiában is hasonló módszert alkalmaznak, de az ügyfelek kategorizálását itt időbeli szakaszolással végzik el, aminek alapját az az időtartam képezi, ami alatt a regisztrált álláskereső nagy valószínűséggel elhelyezhető.

A kategorizálás során létrehozott csoportok mellé mindkét országban standard szolgáltatás-csomagot rendelnek.

5. Esettanulmányok

A továbbiakban bemutatunk néhány esettanulmányt, amelyeket egyfelől szakirodalmi forrásokra támaszkodva dolgoztunk ki, másfelől a Leeds Business School Politikatudományi Intézete készített azon országok állami foglalkoztatási szolgálatainak munkatársaival, akik a teljesítményértékelésen alapuló vezetés gyakorlati megvalósítása szempontjából kiemelt figyelmet érdemelnek, netán követésre méltó példával szolgáló országnak számítanak.

Az esettanulmányok általában négy témakört tartalmaznak, nevezetesen:

- az ügyfelek kiválasztása és priorizálása
- adatgyűjtési módszerek
- adatfeldolgozás és elemzés
- szolgáltatásvásárlás.

5.1 Ausztria

A prioritást élvező ügyfélcsoportokat évente választja ki és határozza meg a PES igazgatótanácsa, ami egy – a kormány, a munkáltatók és a szakszervezetek képviselőiből álló – tripartit testület. Az erről folyó tárgyalásokat az előző év részletes teljesítményértékelése alapozza meg, amit kutatóintézetek bevonásával készítenek, főleg a Datawarehouse kiváló adatbázisának hasznosításával. Ez részletes longitudinális elemzéseket tesz lehetővé a különböző ügyfélcsoportok munkaerő-piaci tapasztalatairól és arról, hogy ezekre milyen mértékben hatottak a PES beavatkozásai.

A Datawarehouse adatállománya több nagy hivatalos adminisztratív adatbázis integrálásával jött létre, amelyek közül a legfontosabbak: a PES saját adatgyűjtési rendszere és a társadalombiztosítási rendszer adatbázisa, amelyek összefuttatásával számba vehetők a munkanélküliségből a foglalkoztatásba való át- és visszalépések. A helyi munkaügyi központok tanácsadói képesek naprakészen tartani az adatbázist, de vannak olyan beépített ellenőrzési pontok a rendszerben, amelyek kimutatják az inkonzisztenciát a különböző adatbázisok egyénekre vonatkozó adatai között.

A Datawarehouse széles körben elismert, hatalmas és jó minőségű adatbázis, ami iránt nagy a közbizalom. A különböző kormányzati adatállományok összekapcsolásával longitudinális vizsgálatokat is lehetővé tesz, mind az egyénekre, mind pedig azok csoportjaira vonatkozóan, mégpedig visszamenőleg a 90-es évek közepéig. Ezeket egyaránt fel lehet használni a teljesítmények értékelésére és a munkaerő-piaci eredmények részletes ökonometriai elemzésére. Ezeket a kutatásokat részben a szervezeten belül végzik, részben pedig külső kutatóhelyek megbízásával. Technikailag megoldható, hogy az összes felhasználó betekintszen valamennyi adatállományba. Ugyanakkor működnek olyan biztonsági korlátok, amelyek a rendszer felhasználóinak csak a munkájukhoz szükséges regionális vagy lokális adatokat teszik hozzáférhetővé. A vezetők számára ugyanakkor biztosított, hogy összehasonlíthassák az egyes tanácsadók teljesítményeit. Az előírtat meghaladó teljesítményért prémiumot kapnak a tanácsadók. Általában is felelős hozzáállás jellemzi a munkatársak teljesítménymérési rendszerhez való viszonyát.

Vannak kísérletek külső szolgáltatók igénybevételére, és arra, hogy megpróbálják kiterjeszteni a teljesítménymérést is ezekre. A pilóta projektek azonban csak részben

bizonyultak sikeresnek, mert rávilágítottak a „lefölözés” és „parkoltatás” jelenségére. További munkára van szükség a jövőbeni szolgáltatásvásárlás támogatásának megalapozásához.

5.2 Dánia (Hendelowitz, 2008)

A teljesítmények, munkaerő-piaci eszközök és a járadék-folyósítás adatainak összes lehetséges aspektusát támogatja a dán Public Employment Service web portáljának használata (www.jobindsats.dk). A munkaügyi központok egyes tanácsadói felelősek azért, hogy a fontosabb standard ügyfeladatokat bevigyék a portálra. Ezek az információk a következőket tartalmazzák: aktuális önéletrajz; jövedelemmel kapcsolatos információk, álláskeresői megállapodás részletei; egyéb információ bármely korábbi támogatással, vagy olyan intézkedéssel kapcsolatban, amit meg kell tenni azért, hogy az ügyfelet segítsék közelebb kerülni, vagy bejutni a munkaerő-piacra. A Jobindsats tartalmazza a munkáltatóktól begyűjtött információkat is az ügyfél foglalkoztatási előtörténetével kapcsolatban.

Az egyes munkaügyi központok a Jobindsats.dk útján elérhetik azokat az útmutatásokat, amelyekre szükségük van az éves teljesítményértékelés elkészítéséhez. A három foglalkoztatáspolitikai prioritás, aminek mentén valamennyi munkaügyi központnak javítania kell a teljesítményét, a következő:

1. három hónapnál hosszabb ideig folyamatosan munka nélkül lévő ügyfelek számának a csökkentése;
2. azon ügyfelek számának a növelése, akiket a többszörösen hátrányos helyzetű csoportból „utalnak be” a Mindenkinék új esély! programba;
3. a 30 éven aluli segélyezettek számának a csökkentése (a munkanélküli regiszterből való kiáramlás adatán mérve).

Az egyes munkaügyi központok teljesítményét a regionális szinten előírt mérföldköhöz viszonyítják.

Ezek az ügyfél-információk inputot képeznek egy standardizált portál „formulához”, és összekapcsolhatók valamennyi adattal, amit a Jobindsats.dk az ügyfélről nyilvántart. A dán Foglalkoztatási Minisztériumnak törvényes felhatalmazása van arra, hogy a különböző hivatalos adatbázisokat adminisztratív célból összekapcsolja (ugyanakkor felelősséggel tartozik a Dán Nemzeti Regisztrációs Hatóság felé az információk hozzáférését, használatát és célját illetően). Ezen az úton a dán PES képes egy átfogó támogatástérképet rögzíteni az ügyfelekről, ami kiterjedhet valamennyi erőforrásra, amit az ügyfél kapott a különböző szolgáltatóktól járadék, képzés vagy más támogatás formájában. Az egyéni ügyfelekre vonatkozó átfogó adatok hozzáférhetősége lehetőséget ad a négy regionális foglalkoztatási központnak, hogy meghatározza a helyi munkaügyi központok számára a teljesítménykövetelményeket. Sőt, a Jobindsats használata azt is biztosítja az egyes munkaügyi központok munkatársainak, hogy ne kelljen foglalkozniuk a teljesítmények regisztrálásával, ugyanis minden fontos adat kinyerhető a portálon keresztül elérhető kombinált hivatalos adatbázisokból. Bár a rendszer megengedi, hogy az egyes tanácsadók szintjéig lebontva teljesítménykövetelményeket határozzanak meg, ez azonban jelenleg nem képezi részét a teljesítménymérésen alapuló vezetés formális eljárásának. A munkaügyi központok ugyanakkor növekvő érdeklődést tanúsítanak az egyes tanácsadók szintjéig lebontható teljesítménymutatók iránt.

Mind a négy regionális foglalkoztatási központ elégedett a Jobindsats adatgyűjtésével és az adatok hozzáférhetőségével, mert ez lehetővé teszi számukra, hogy részletes képet kapjanak az egyes munkaügyi központok relatív teljesítményéről. A Foglalkoztatási Minisztérium ugyancsak örömmel nyugtázta, hogy a regionális és országos teljesítményekre vonatkozó adatok hitelességével kapcsolatban eleinte megfogalmazott kétségek eltűntek.

Mind a minisztérium, mind pedig a régiók megállapították, hogy a teljesítményekről rendelkezésre álló adatok a Jobindsats nyilvántartásában megbízhatóak, és javították kapcsolatukat az egyes munkaügyi központokkal, valamint általában is pozitívan hatottak a vezetési folyamatra.

A helyi, regionális és országos teljesítménymutatókat a Foglalkoztatási Minisztérium közzéteszi a honlapján. Mivel az egyes munkaügyi központok teljesítményét a régiók szintjén összehasonlítják, ez kritikus megnyilatkozásokat eredményezett a különböző médiafelületen a régiók teljesítményével kapcsolatban. A minisztérium azonban úgy látja, hogy az adatok többféle adatbázisból való kinyerése a Jobindsats oldalán okozhat olyan késedelmeket, amelyek jogtalanul hozzák hátrányos helyzetbe az egyes munkaügyi központokat.

A teljesítményadatok pontos begyűjtése és feltöltése a Jobindsats weboldalára alkalmas a szolgáltatóval való szerződéskötés fizetési feltételeinek megalapozására. Mivel minden szolgáltatót szerződés kötelez arra, hogy az összes fontos ügyfeladatot és tevékenységének a jellemzőit közvetlenül felvigye a Jobindsats weboldalra, a munkaügyi központok és a régiók láthatják az általuk kezelt ügyfeleknek nyújtott szolgáltatások részleteit, továbbá az ügyfél előmenetelét attól kezdve, hogy elkezdtek foglalkozni vele. A szolgáltató adatbevétele havonta ellenőrizhető és értékelhető, ami nagyban hozzájárult a ügyfelek lefoglalásának és parkoltatásának a visszaszorulásához.

5.3 Egyesült Királyság

A foglalkoztatási és segélyezési szolgáltatások összevonásával új, integrált célrendszer került bevezetésre, amely egységes struktúrába foglalta a két korábbi szervezet célkitűzéseit. Az eredeti célrendszer öt elemből állt:

- Sikeres munkába helyezés (*Job Entry Target*);
- A szolgáltatásokra vonatkozó teljesítmény-mutató (*Business Delivery Target*);
- A jogosulatlanul folyósított támogatások számszaki értéke (*Monetary Value of Fraud and Error*);
- Ügyfélszolgálati mutató (*Customer Services Target*);
- Munkáltatóknak nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó mutató (*Employer Outcomes Target*).

A teljesítmény-mutatókhoz úgynevezett irányítási mutatók kapcsolódnak, amelyek a működés és a célkitűzések megvalósításának folyamatos nyomon követését segítik kirendeltségi és körzeti szinten.

A Jobcentre Plus végrehajtásának előrehaladtával az eredeti célrendszer átalakult:

- Új mutatóként került bevezetésre az átlagos ügyintézési idő (*Average Actual Clearance Time*).
- A munkába helyezési mutatót felváltotta a munkaerő-piaci kimenetek mérése (*Job Outcomes Target*).

- A szolgáltatásokra vonatkozó mutató helyébe a beavatkozások végrehajtására vonatkozó mutató (*Interventions Delivery Target*) lépett.
- A munkáltatóknak nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó mutató kiegészült a munkáltatókkal való együttműködés mérőszámával (*Employer Engagement Target*).

A továbbiakban a teljesítménymutatók tartalmát és főbb változásait ismertetjük, kiegészítve a számszerű célkitűzések bemutatásával. (Johnson és Nunn 2005, Johnson és Nunn 2007; Nunn, Johnson et al. 2007)

A 2002-ben bevezetett *munkába helyezési mutató* (*Job Entry Target*, a továbbiakban JET) a sikeresen kiközvetített ügyfeleket regisztrálta. Ehhez két feltételnek kellett teljesülnie: 1) az ügyfél a Jobcentre Plusnál bejelentett üres álláshelyre került; 2) az ügyfelet a foglalkoztatási szolgálat közvetítette ki. A munkába állást a munkáltatónak kellett igazolnia/bejelentenie a munkaügyi és foglalkoztatási kirendeltségen.

A JET rendszerében különböző súlyokat rendeltek az egyes ügyfelekhez. A legtöbb segítséget igénylő inaktív ügyfelek sikeres kiközvetítéséhez magasabb pontszámot rendeltek. A pontokat a közvetítést végző tanácsadóknak írták jóvá, és kirendeltségi, illetve körzeti szinten összesítették.

2005-ben kísérleti program indult a teljesítménymutató átalakítására. A változtatás elsődleges indoka a *hatékonyság növelése* volt: A JET rendszerében a tanácsadóknak minden ügyféllel foglalkozniuk kell, függetlenül az egyén szükségleteitől, hiszen csak akkor írták jóvá a pontszámot, ha az ügyfelet kiközvetítették. Ez jelentős *holtteher-hatást* jelent, mert a tanácsadókat arra ösztönzi, hogy azoknak is szolgáltatassanak, akiknek erre nincs szükségük, mert maguktól is képesek lennének elhelyezkedni. A JET megközelítése ugyanakkor nem veszi figyelembe a Jobcentre Plus szolgáltatásainak a fejlődését sem: azt például, hogy egyre több ügyfél veszi igénybe az internetes álláskeresési lehetőséget, a kirendeltségi terminálokat stb. Akik ezek segítségével találnak munkát, azok nem jelennek meg a munkába helyezési mutatóra vonatkozó statisztikákban.

Ezért 2006-ban bevezették a *munkaerő-piaci kimeneti mutatót* (*Job Outcome Target*, a továbbiakban JOT). Ennek három fő célja volt:

- Olyan teljesítménymutató kerüljön bevezetésre, amely figyelembe veszi a Jobcentre Plus önálló álláskeresést lehetővé tevő csatornáit, amelyeket egyre több ügyfél használ, valamint az állásokra közvetlenül jelentkező ügyfelek növekvő létszámát.
- Ösztönözzön az erőforrások hatékonyabb kihasználására: a segítséget és személyes tanácsadást azokra az ügyfelekre kell összpontosítani, akik nem képesek önálló álláskeresésre.
- Költségcsökkentés: az új rendszerben nincs szükség a munkáltatókkal való kapcsolattartásra az eredmények igazolásához. Ez időt szabadít föl, amit személyes tanácsadásra lehet fordítani.

A JOT lényege, hogy nincs szükség annak igazolására, hogy az ügyfél a Jobcentre Plus közvetlen közreműködésével talált munkát: *minden regisztrált ügyfél munkába állásához rendel teljesítmény-pontot*, illetve a leginkább hátrányos ügyfelek esetén az önkéntes aktív programokba való bekapcsolódásért is jár pont. Az *elhelyezkedési adatokat az Adóhivatal* (HM Revenue & Customs) *szolgáltatja*. Az egyes ügyfél-csoportok eltérő súlyozása az új rendszerben is megmaradt: minél hátrányosabb helyzetű az ügyfél, annál több pont jár az

elhelyezkedéséért; maximálisan 12 pont. A Jobcentre Plus hálózatnak évente meghatározott számú pontot kell elérnie.

Bár az eddigi értékelések szerint a Job Outcome Target bevált, néhány probléma említhető:

- A rendszer nem veszi figyelembe azokat, akik nem fizetnek személyi jövedelemadót, tehát akik önfoglalkoztatók lesznek, vagy akik „rövid” (heti 16 óránál kevesebb) részmunkaidőben dolgoznak.
- Míg a korábbi rendszer közvetlen visszajelzést jelzett a tanácsadónak munkájuk eredményéről, az új rendszerben az eredmények csak később állnak rendelkezésre és akkor sem tanácsadókra lebontva. Ez demotiváló lehet, illetve nem ösztönöz jobb teljesítményre. (Ugyanakkor jobb együttműködésre serkenthet, hiszen nincs verseny a könnyebben elhelyezhető ügyfelekért).
- A vártnál nehezebb volt az áttérés a JET-ről a JOT-ra, mert az első időszakban nagyon ambiciózus munkaerő-piaci kimenet-mutató került meghatározásra.

A szolgáltatásokra vonatkozó mutató eredetileg öt, egyenlő súlyú komponensből állt (GHK Consulting 2005; Purvis és Lowrey 2008), ezek:

1. A szociális segély-igénylések pontos feldolgozása;
2. Az álláskeresési támogatás igénylések pontos feldolgozása;
3. A rokkantsági segélyek pontos feldolgozása;
4. Az álláskeresőknél nyújtott tanácsadás (tanácsadás és New Deal programok) és az együttműködési kötelezettség nyomon követése (és a megfelelő szankciók alkalmazása abban az esetben, ha az ügyfél ezt elmulasztja);
5. Azon ügyfelek aránya, akik részt vettek alapkészség-felmérésen.

A szolgáltatásokra vonatkozó mutatót 2007-ben *fölváltotta a beavatkozásokra vonatkozó mutató*, amely azt méri, hogy *a Jobcentre Plus bizonyos beavatkozásainak mekkora aránya teljesül az előírt határidőn belül*. Az általános teljesítménycél, hogy az adott beavatkozások legalább 85%-át időben elvégezzék. Az indikátor 4 komponensből áll, amelyek egyenlő súllyal járulnak hozzá az indikátorhoz:

- A megváltozott munkaképességűek ellátásaiban részesülők legalább 80%-ával sor kerül munka-központú interjúra az ellátás igénylésétől számított 8-13. héten belül.
- A szociális segélyben részesülő egyedülálló szülők legalább 85%-a részt vesz a második munka-központú interjúján az esedékesség időpontjától számított három hónapon belül.
- Az álláskeresési segélyben részesülők legalább 85%-a részt vesz a 13. illetve a 26. héten esedékes találkozáson a személyes tanácsadóval az esedékességtől számított hat héten belül.
- A szabályokat megszegő és nem együttműködő ügyfelek legalább 90%-ánál kivizsgálják az ügyet és megteszik a szükséges intézkedéseket.

A támogatási igények elbírálásának átlagos időtartama

Ez a mutató azt méri, hogy átlagosan hány munkanapig tart bizonyos támogatási kérelmek elbírálása. Célja az ügyintézés gyorsaságának és pontosságának a javítása. Az indikátor *három komponensből áll, ami a három leggyakoribb segélytípus – szociális segély, álláskeresői segély és megváltozott munkaképességűek segélyei – elbírásának átlagos időtartamát* mutatja. A három komponens átlaga adja a mutatót.

A támogatásokkal való visszaélés és adminisztratív hibák számszaki értéke

Ez az indikátor a jogosulatlanul kifizetett álláskeresői segély és szociális segély összegét mutatja. Számszerű célkitűzés, hogy az így keletkezett veszteség ne haladja meg az előző év szintjét, illetve az adott év összes kifizetéseinek megadott százalékát – a kettő közül az alacsonyabb értéket kell figyelembe venni.

Ügyfélszolgálati Célkitűzés (Customer Services Target)

Az ügyfélszolgálati indikátor három területen mutatja az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatás minőségét:

- gyorsaság: az ügyfél milyen gyorsan jut hozzá a szükséges szolgáltatáshoz;
- szakszerűség: mennyire szakszerű, udvarias és az ügyfelek igényeit figyelembe vevő az ügyfélszolgálat;
- az információ minősége: az ügyfelek tájékoztatása pontos, érthető és teljes körű.

Az ügyfélszolgálati munka minőségét szűrőpróbaszerű megkeresésekkel végzik, amelyek magukban foglalják a JCP kirendeltségek személyes felkeresését, illetve a telefonos vagy e-mailben történő megkeresést.

Munkáltatói kimenetekre vonatkozó célkitűzések

A 2002-ben bevezetett munkáltatói kimenetek célkitűzés (*Employer Outcomes Target*) a munkáltatóknak nyújtott szolgáltatások minőségét és a munkaerő-közvetítő szolgáltatással kapcsolatos elégedettséget mérte az alábbi három komponens segítségével:

- sikeresség – sikerült-e a bejelentett üres álláshelyet betölteni;
- időzítés – sikerült-e az álláshelyet az elvárt időtartamon belül betölteni;
- beválás – sikerült-e megfelelő munkavállalót találni az álláshely betöltésére.

A munkáltatói elégedettséget független piackutató cég méri, a foglalkoztatási szolgálat állásközvetítő rendszerét igénybe vevő munkáltatók véletlenszerű mintájának telefonos megkeresésével.

Az „Employer Direct” internetes szolgáltatás 2008-as bevezetését követően az indikátor kiegészült egy új komponenssel. Az Employer Direct egy on-line álláshely bejelentő rendszer, amelyre a munkáltatók maguk tölthetik föl az üres álláshelyeket.¹ Az új komponens ennek a szolgáltatásnak a zavartalan és gyors elérhetőségére vonatkozik.

¹ Az Employer Direct-tal kapcsolatos további információ elérhető itt:
<http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Employers/AdvertiseaVacancy/EmployerDirectOnline/index.html>

5.4 Finnország

Finnországban az Állami Foglalkoztatási Szolgálat struktúrája jelentőse átalakult 2004-2007 között. Ennek a reformnak az volt a célja, hogy biztosítsa a munkaerő-állomány elérhetőségét, és csökkentse a strukturális munkanélküliséget. A munkaerő-kínálat hozzáférhetővé tétele érdekében a foglalkoztatási szolgálatok határozottan nyitottak a nyílt munkaerőpiac felé, és munkaközvetítési rendszerüket, ill. munkáltatói szolgáltatásaikat is ennek igényei szerint fejlesztették. A munkanélküliség korai szakaszában nyújtott állás keresés elősegítése céljából bevezették a profiling rendszer, amely segít a foglalkoztatási hivatal tanácsadóinak, hogy felismerjék a tartós munkanélküliek veszélyének kitett klienseket. Új fejlesztési iránymutatásokat is megfogalmaztak az állás keresők munkára jelentkezésének és a foglalkoztatási terveknek a megreformálásához. Ugyancsak új politikai irányvonalakat adtak ki ahhoz, hogy a foglalkoztatási hivatalok hatékonyabban hasznosítsák az állásajánlatokat, eredményesebben allokálják a munkahelyeket, és aktívabban segítsék az állás keresőket.

2004-2007 között a Munkaügyi Minisztérium két részre osztotta az Állami Foglalkoztatási Szolgálatot: az egyik fele a munkaközvetítést bonyolítja, a másik fele pedig komplex szolgáltatásokat nyújt a nehezen elhelyezhető tartós munkanélküli csoportoknak. A munkaközvetítést végző foglalkoztatási hivatalokat jelenleg „Állás kereső Központnak” hívják, a munkaügyi és szociális szolgáltatásokat integráltan nyújtó konzorciumot pedig „Munkaerő-szolgáltató Központnak” (LAFOS). Ennek az innovációnak az értékelésével a minisztérium kutatókat bízott meg, akik megállapították, hogy a LAFOS teljesítményének a monitorozásához új indikátorokat kell kidolgozni, hogy mérni lehessen ennek a szervezeti átalakításnak a foglalkoztatási és szociális hatásait. A reform rövid távú és tartós munkanélküliségre gyakorolt hatását illetően pedig azt mutatta ki a vizsgálat, hogy ez érdemben nem befolyásolta a munkanélküliség alakulását.

Egyértelműnek tűnt, hogy a pozitív eredményeket meg kell erősíteni, ami meg is történt 2006-ban, amikor a munkanélküli járadékhoz jutás feltételeit megszigorították, és egy pénzügyi alapot hoztak a helyi önkormányzatoknak, amivel arra ösztönözheték a legnehezebb helyzetben lévő munkanélkülieket, hogy vegyenek részt aktivizáló programokba. (European Employment Observatory, 2008)

2006. óta a finn Pénzügyminisztérium minden közszolgáltató szervezetet arra kötelez, hogy vezesse be a teljesítménymérést. (Rantanen et al., 2007) Minden adminisztratív terület felelős a saját teljesítmény-kritériumainak a meghatározásáért és az ennek megfelelő monitoring rendszerért. A 2006-os költségvetésben rögzített éves előirányzatokhoz kapcsolódó indikátorok a munkaügyi igazgatás számára a következők voltak: (Salimen, Vitala, 2006)

- a minimálisan betöltendő álláshelyek száma,
- betöltetlenül telő napok átlagos száma a bejelentett állásoknál,
- a képzésből kikerültek közül azoknak az aránya, akiknek két hónapon belül sikerült elhelyezkedniük,
- azoknak a munkanélkülieknek a maximális arányszáma, akik három hónappal a felnőtt munkaerő-piaci szakképzés befejezését követően sem tudtak elhelyezkedni,
- azoknak a munkanélkülieknek a maximális arányszáma, akik három hónappal a támogatott képzés befejezését követően sem tudtak elhelyezkedni.

A PES hatékonyságának és eredményességének 2006-os felülvizsgálata során azt jelentették, hogy amikor jobb indikátorokat fejlesztettek ki a foglalkoztatási stratégia monitorozásához, az

álláskereső statisztikája képezte az elsődleges forrást az MBO információs rendszeréhez. A legfőbb ajánlás úgy szólt, hogy a teljesítmény kritériumokat a helyi foglalkoztatási irodás szintjén mérjék, a tudásmenedzsmenthez pedig új megfigyelési módszerek aktív használata szükséges. (Nio, 2006) Jelenleg a munkaerő-piaci teljesítménymutatók a foglalkoztatási hivatalok szintjére vannak telepítve, amelyek közös kritériumokat alkalmaznak (pl. a munkaerő-állomány nagysága, munkanélküliek száma, üres állások száma, munkanélküliségi ráta, stb.) A kritériumok pedig ezeknek a tényezőknek a kombinációi, bizonyos súlyozási együtthatókban kifejezve. Az indikátorok regionális allokációja tárgyalásos úton történik, aminek végeredményét megerősíti a központi kormányzat. A munkáltatói és álláskereső visszajelzéseit éves telefonos felméréssel veszik számba, ami ugyancsak részét képezi a teljesítménymutatóknak.

15 regionális Foglalkoztatási és Gazdaságfejlesztési Központ (TE-Centres) működik Finnországban, amelyek feladata a foglalkoztatási hivatalok szakmai irányítása, összhangban a Munkaügyi Minisztérium politikájával. A TE-Központok felügyelik a foglalkoztatási hivatalok cél-előirányzatainak teljesítését, tovább ők biztosítanak képzést a munkatársaknak és ők nyújtanak egyéb támogatásokat is. 2008-ra a TE-Központok és a foglalkoztatási hivatalok számára olyan cél-előirányzatokat fogalmaztak meg, amelyekkel javítható a munkaerőpiac átláthatósága és a munkaerőhöz való hozzáférés. Ezek nyomon követésére az alábbi indikátorokat alkalmazták:

- az a maximális időtartam, amíg egy állás betöltetlen,
- azoknak az állásoknak a minimális aránya, amit a PES munkaközvetítése útján töltöttek be,
- minimális elhelyezési arány a szakképzésből és a támogatott foglalkoztatásból kikerülőknél.

Azok a fő teljesítménymutatók, amelyekkel a LAFOS 2009. évi cél-előirányzatainak a teljesítését mérték, a következők:

- az az arányszám, amit a három hónapnál hosszabb munkanélküli időtartamok nem léphetnek túl,
- azoknak a munkanélkülieknek a minimális arányszáma, akik bármely akkreditált képzés vagy támogatott foglalkoztatás befejezése után álláshoz jutnak.

A minisztériumi átszervezést követően 2009-ben elkezdtek újratervezni a MOB rendszert.

5.5 Hollandia

A holland PES megnevezése: a Munka és Jövedelem Központi Szervezete (CWI). Közhatalmi intézmény, amely szolgáltatásokat nyújt a nevével kapcsolatos szakterületeken. A CWI szervezete magában foglalja a munkavállalói biztosítási ügynökséget (UWV) és az önkormányzatokat. A CWI feladata: a (nem dolgozó) álláskereső regisztrálása és kategorizálása; a munkaerőpiac átláthatóságának a növelése az álláskeresőnek és munkáltatónak nyújtott információkon keresztül, továbbá a munkaközvetítés. Emellett a CWI ellenőrzi az ügyfelek jogosultságát munkanélküli vagy szociális segélyre, majd ha eleget tesznek a jogosultsági feltételeknek, továbbírányítják őket a megfelelő segélyfolyósítóhoz (a Társadalombiztosítási Ügynökséghez vagy önkormányzatokhoz).

A CWI két nagy álláskeresői csoportot különböztet meg: azokat, akik képesek az álláskeresésre (némi segítséggel), és azokat, akik nem. Az álláskereséssel kapcsolatos jelenlegi politika arra a felfogásra épül, hogy az álláskereső felelősek saját sorsuk alakításáért. A CWI és más támogató szervezetek, ill. szolgáltatások azért vannak, hogy segítsék a munkát keresőket speciális szükségleteik kielégítésében – az állampolgári jogok és kötelezettségek általános törvényi keretei között.

A CWI minden álláskeresővel álláskeresői megállapodást köt, röviddel első regisztrációja után. Ez tartalmazza azoknak az ágazati és munkaköri jellemzőket, ami iránt az ügyfél érdeklődik, és azokat a szolgáltatásokat is, amelyeket a CWI kínálni tud a preferált állás megszerzéséhez. Az aláírt megállapodást három hónappal később felülvizsgálják, s ha az álláskereső továbbra is munkanélküli, módosítják az eredetileg ajánlott szolgáltatásokat és támogatásokat. Az ügyfél köteles intenzívebb segítségnek alávetni magát a munkanélküliség fennmaradása esetén, ugyanakkor, ha a munka nélkül töltött ideje meghaladja az egy évet, bármely állás elfogadására kötelezhető. Ez a szabály 2009. július 1-től van érvényben.

A CWI speciális álláskeresői szolgáltatásokat is kifejlesztett (és hozzá kapcsolódó teljesítménymutatókat) meghatározott csoportok előnyben részesítéséhez: ide tartoznak a fiatalok, az idősek, bevándorlók. Ami az időseket illeti, a jelenlegi cél 30 ezer fő pótlólagos munkába vonása. Ehhez a CWI rájuk szabott „job-coaching” (személyi segítő) szolgáltatást dolgozott ki.

A személyi segítők felvihetik az egyes álláskeresőkkal kapcsolatos adminisztratív adataikat a központi adatbankba. Ez az adatbázis tartalmazza a járadékregisztráció adatait, az álláskeresői megállapodással kapcsolatos információkat, továbbá azokat a szolgáltatástípusokat, amelyek elérhetők az álláskereső számára a CWI adminisztrációs rendszerén keresztül.

Az összegyűjtött ügyféladatok lebonthatók az egyes személyi segítők szintjére, majd aggregálhatók a kirendeltség, a régió szintjén és országos szinten. A Balance Scorecard rendszer kulcsfontosságú teljesítménymutatókból áll, amelyeket egészen mostanáig kéthetente nyomon követett a CWI igazgatótanácsa. A CWI átlátható scorecard rendszert működtet, amelyben a vezetői információk minden fontos hivatalos személy számára hozzáférhetők. A scorecard-dal kapcsolatos információ képezik a CWI Tervezési és Controlling Igazgatósága által készített elemzések adatbázisát.

Jelenleg az ügyfél-adatok inputjával kapcsolatos belső ellenőrzési rendszer kialakítása képezi megfontolás tárgyát a CWI-ben. Egyelőre ott tart az ügy, hogy megérdeklődtek, vajon létrehozható-e egy integrált adatbázis az illetékes ügynökségek közreműködésével. A CWI-ben azt remélik, hogy a Munkavállalói Biztosítási Ügynökség lehetőséget biztosít az adatok integrálására (data warehouse).

A CWI-ben a teljesítménymérésen alapuló vezetés szorosan kapcsolódik a járadékos ügyfelek kiáramlásához. Más típusú álláskereső nem képezik részét a teljesítménymérési rendszernek. Ami a megelőzést illeti, csak a járadékfolyósítás megkezdése előtti kilépéseket mérik, miután átadták a lezárt dossziét a biztosítónak, ill. az önkormányzatoknak arról, hogy az ügyfél járadékra jogosult. A másik mérési pont a kifizetőhelyeken történik, a járadékfolyósítás 6. hónapja előtti kiáramlásra vonatkozóan. A mérések a munkanélküli regiszter elhagyását regisztrálják, de azt nem, hogy milyen irányba. A munkába lépés számbavétele ambiciózus, de egyelőre – technikai problémák miatt – nem teljesíthető cél.

Ami az álláskínálatot illeti, a teljesítménymérés a CWI-nél a munkáltatók által bejelentett munkahelyek számára fókuszál, amennyiben ezek betöltéséhez a munkáltató a CWI segítségét kéri. Ez esetben a betöltött állások számát is regisztrálják. E tekintetben a CWI az utóbbi években rendszeresen túllépte a célelőirányzatát.

A CWI arra is nagy hangsúlyt helyez, hogy hatékony csatornája legyen a munkaerőpiac átláthatóságának abban az értelemben, hogy a munkáltatók és munkavállalók a CWI által

működtetett önkiszolgáló rendszeren keresztül sikeresen egymásra találjanak. Teljesítménymutató méri a CWI Internetes oldalának igénybevételét: egyfelől a regisztrált üres állások számát, másfelől pedig az álláskeresők által feltöltött önéletrajzokét. Az Internetes oldal felkeresésének gyakoriságát ugyancsak számba veszik.

A CWI méri az ügyfelek elégedettségét (az álláskeresőket, a járadék iránti kérelmet benyújtókat és a munkáltatókat), de azokat a szolgáltatókat is, akikkel a szolgáltatás nyújtásában együttműködnek. Végül az CWI – mint olyan ügyfélkapu, amit a munkanélküliek 80%-a belépési pontként használ - azt is figyelemmel kíséri, hogy az intézkedések időben megtörténnek-e, ill. az a dosszié, amit a biztosítóhoz, ill. az önkormányzatokhoz átadnak a járadék folyósításához, teljes körű választ ad-e a jogosultság igazolására?

A helyi foglalkoztatási központokat teljesítményük alapján rangsorolják. Regresszió-analízissel kiszűrjük a helyi teljesítményeket befolyásoló külső tényezőket, s ezáltal egy olyan sorrendet kapnak, amely hitelesebben kifejezi a munkatársak erőfeszítéseit, az irányítás színvonalát és a kiválasztott szolgáltatási módszert. Az összes teljesítménymutatót egy Balanced Scorecard-ra viszik fel.

2009. január 1. előtt a helyi központ vezetőit prémiummal jutalmazták a célleírányzatot több mint 5%-kal meghaladó teljesítésért, és az egyes munkatársak is kaphattak prémiumot a „kiválónál jobb” munkáért. Ez az ösztönzési rendszer azonban jelenleg felülvizsgálat alatt van.

A magánszektorbeli szolgáltatók, amelyekkel a CWI szerződéses viszonyban áll, önállóan határozhatják meg azoknak a támogatásoknak és szolgáltatásoknak a formáit és típusait, amelyeket a hozzájuk „utalt” álláskeresőknél kínálnak. Ugyanakkor a szerződés arra kötelezi őket (aminek az elő- és utófinanszírozás is nyomatékot ad), hogy kövessék az álláskeresők munkaerőpiacra segítésének általános célját. Ez a modell közvetlenül az eredményre fókuszál, és az a mottója, hogy „kisebb eredmény, kevesebb fizetség”. A magánszektorbeli szolgáltatók és a munkaközvetítő szervezetek dominanciája ellenére az utóbbi időben egyre gyakoribb, hogy a CWI saját job coach alkalmazásával keres megoldást a munkanélküliek problémájára, és a magán szolgáltatókat kikerülve küldi rövidebb tanfolyamra az ügyfeleit. Például, a targoncavezetők képzése két hetet vesz igénybe, ahova a személyi segítő közvetlenül juttatja be az álláskeresőt. A CWI némi kritikával fogadja a külső szolgáltatókkal kötött szerződéseket, mert a szolgáltatások megkettőződésének az elterjedését látja benne, különösen a magánszektor által kínált képzések esetében.

A CWI-ben jónak tartanak, ha a Munkavállalók Biztosítási Ügynökségével (UWV) összevonva egyetlen állami foglalkoztatási szolgálatot hoznának létre belőlük, amely a jelenleginél sokkal közvetlenebb irányító szerepet látna el az álláskeresőknél kínált támogatások formái és típusai tekintetében.

5.6 Németország

Németország szövetségi állam, ahol a gazdasági fejlődés és a foglalkoztatáspolitikai iránti felelősség megoszlik a szövetségi állam és az azt alkotó államok (Bundesländer) között. 2005-ben lépett hatályba a IV. Hartz törvény, amely a Szövetségi Munkaügyi Ügynökségre (Bundesarbeitsagentur, BA) ruházta az elsődleges felelősséget a helyi munkaügyi központok körzetében élő valamennyi munkanélküliért. A helyi önkormányzatoknak azonban továbbra is fontos szerepük van a helyi munkaügyi központok irányításában, és azoknak a munkanélkülieknek a szociális ellátásában, akik nem jogosultak biztosítási típusú munkanélküli ellátásra.

Németországban 1998. óta alkalmazzák az új közpolitikai modellt a BA irányításában, aminek a középpontjában az MBO áll. Ennek keretében éves célokat és ezekhez igazodó

indikátorokat határoznak meg a BA számára, amelyek teljesítését folyamatosan nyomon követik. A BA nemcsak a munkaerő-piaci statisztikák előállításáért és a munkaerő-piaci folyamatok nyomon követéséért felel, hanem a saját munkaerő-piaci eszközeinek az értékeléséért is. A jelen évtized elejétől folyamatosan bevezetett Hartz törvények esetében olyan reformról volt szó, amelynek keretét törvények szabályozták, így azok végrehajtásának értékelése nem a BA kutatóintézetének, az IAB-nak a feladata lett, hanem a Szociális és Munkaügyi Minisztériumé. (Mosley, H. 2006)

2004. óta a BA regionális igazgatóságai megállapodnak a helyi munkaügyi központokkal teljesítmény-vállalásaikról, amelynek alapját a BA központ által kiadott célrendszer képezi. A munkaügyi központok számára az elsődleges teljesítményindikátort azoknak a munkanélkülieknek a száma jelenti, akiket sikerült visszajuttatni a munkaerőpiacra. A külső hatások minimalizálása és a regionális munkaerő-piaci különbségek figyelembe vétele érdekében az egyes munkaügyi központok teljesítményét a hozzájuk hasonló környezeti adottsággal működőkével vetik össze. A munkaügyi központok költségvetését a tervezett integrációs létszámhoz kötik, aminek a teljesítését a regionális igazgatóságok havonta ellenőrzik. E teljesítménymutatók mellett a munkaügyi központoknak egy sor minőségi standarnak is meg kell felelniük, a minőségbiztosítási rendszer keretében. Központi adatbankot állítottak fel valamennyi munkaügyi központ teljesítményének és munkafolyamatainak a regisztrálására. (Vant, 2006; Walwei, 2005)

Az egyes munkaügyi központoknak a „munkanélküliség csökkentésével” kapcsolatos célokat írnak elő, és azok teljesítését az alábbi mutatókkal követik:

- tevékenységek (résztevők száma és ráfordítások az egyes aktív munkaerő-piaci programokban),
- eredmények (elhelyezések száma)
- munkanélküli, ill. inaktív ellátásból kikerülők száma, ill. az ellátásból távozők aránya a különböző aktív munkaerő-piaci eszközökbe,
- a járadékos állományból való kikerülés sebessége (a munka nélkül, ill. az aktív eszközökben töltött idővel mérve).

Az Európai PES Monitor megállapítja, hogy a BA koncepciója világos elkötelezettséget fejez ki az eredmény-orientált vezetés iránt. 2002-ben egy reformfolyamat kezdődött, ami a gyorsabb munkába helyezést és az erőteljesebb ügyfél-orientációt tűzte ki célul. Azóta a szervezet tevékenységének középpontjában az „Ügyfélközpont” áll, amely a helyi foglalkoztatási ügynökségekkel (Arbeitsagentur, AA) együtt egy teljesítményorientált üzleti rendszerbe integrálódott. Azért, hogy csökkentsék az AA-k közti különbségeket és javítsák az összes AA teljesítményét, bevezették a régiók közti összehasonlítást, amit olyan ügynökségtípusokra alapozva hajtanak végre, amelyek alkalmasak az egybevetésre.

A reform keretében új vezetési elveket is bevezettek, amelyek célja a BA feladatainak világos meghatározása. Ebben helyet kapott a törvényi követelmények betartása, az ügyfelek elvárásainak a teljesítése és egy eredmény-orientált vezetési rendszer felállítása. Specifikus eredménymutatókat is hozzákapcsoltak a BA költségvetéséhez, amelyek céljai a következők:

- a munka nélkül töltött idő minimalizálása,
- a munkanélküliségből való kiáramlás optimalizálása,
- a képzésbe való beáramlás optimalizálása,

- a munka világában való részvétel elősegítése,
- a BA munkatársai elégedettségének és motivációjának ösztönzése,
- az operatív folyamatok optimalizálása.

A fenti célokhoz kapcsolódó indikátorok az alábbiak:

- a munkanélküliségből a foglalkoztatásba való átmenet,
- munkába való átmenet a munkanélküliség tartóssá válását megelőzően,
- képzésből a foglalkoztatásba való átmenet,
- hozzáférhetőség biztosítása az üres állások nagy részéhez a BA információs rendszerén keresztül,
- betöltött üres állások száma,
- minél jobb ügyfél-elégedettség elérése a munkáltatók és álláskeresők körében.

Emellett a BA és a Munka- és Szociálisügyi Minisztérium közötti megállapodás is tartalmaz a BA számára feladatokat és teljesítménymutatókat.

Feladatok:

- a pályakezdők sikeres munkába lépésének elősegítése,
- a megváltozott munkaképességű személyek bevonása a munka világába,
- cél-megállapodásos vezetési rendszer működtetése, beleértve a felsővezetőkkel kötendő célmegállapodást,
- mind a tíz regionális igazgatóság és valamennyi helyi munkaügyi központ teljesítményének a mérése.

Mutatók:

- a járadékban részesülő és ellátatlan munkanélküliek állástalanul töltött ideje,
- a potenciális ügyfélkör integráltságának a foka,
- egyik munkahelyről a másikba való elhelyezések aránya az összes munkába helyezéshez viszonyítva,
- képzésbe bevontak aránya a potenciális jelöltekhez képest,
- foglalkozási rehabilitációba kerülők aránya a megváltozott munkaképességűek sokaságán belül,
- minőségirányítási index,
- sikeresen végrehajtott személyzet-fejlesztési akciók száma..

Tergeits és Grubb (2006) úgy értékelte, hogy kvázi-piaci mechanizmusokat vezettek be a német PES szervezetébe, aminek erőssége, hogy intenzívebb beavatkozásokkal segítik elő a járadékban részesülők munkaerő-piaci reintegrációját. Emellett teret engedtek a feladatok kiszervezésének, aminek az első eredményei ugyan csalódást okoztak, de ezek működési ideje nem volt elég hosszú ahhoz, hogy végleges következtetéseket lehessen levonni hatékonyságukról. További erőssége a német rendszernek, hogy gyorsan reagál a munkaerő-piaci egyensúlytalanságokra, továbbá egyenlő bánásmódban részesíti a munkanélkülieket, és hosszú tapasztalattal rendelkezik az aktív munkaerő-piaci eszközök működtetésében.

A teljesítménymérésen alapuló vezetési rendszer gyengesége, hogy nem kezeli megnyugtató módon a regionális különbségeket és a standardizált programokat.

A Szövetségi Szociális és Munkaügyi Minisztérium a Pénzügyminisztériummal egyetértésben célmegállapodást kötött a Szövetségi Munkaügyi Ügynökséggel a munkanélküliek alapbiztosításával összefüggő 2009. évi feladatokról. (SGB II-ZielVbg 2009) Ebben a munkaközösségek, valamint a munkanélküli és szociális segélyezetteket elkülönülten kezelő szervezetek számára az alábbi célokat határozták meg:

1. A segélyre szorultak számának csökkentése

Ennek az előirányzatnak a teljesítménymutatóját a „passzív ellátások összességében” fejezik ki, az elvárás pedig ennek legalább 3%-os csökkentése a 2008. évi kiadáshoz képest.

2. A munkára képes személyek munkaerő-piaci integrációjának a javítása

Ennek célindikátora az „integrációs kvóta”, ami a munkába helyezettek és képzésbe vontak arányát mutatja az összes munkaképes személy számához viszonyítva. A foglalkoztatás legalább heti 15 munkaóra esetén jelent integrációt. A cél akkor teljesül, ha az integrációs kvóta a 2008. januári adathoz képest legalább 0,7%-kal nő.

3. A tartós segélyezetti állapot elkerülése

Ebben az esetben a célindikátor: „24 hónapnál hosszabb ideje segélyezettek állománya.” Amennyiben a segélyezetti állapot 7 napnál hosszabb időre megszakad, vagy legalább 42 napig tartó betegség szakítja meg, ezek az esetek nem számíthatók bele a tartósan segélyezettek körébe. A cél akkor teljesül, ha a két éven túl segélyezettek állománya 2009-ben nem növekszik, azaz legfeljebb stagnál.

A BA elnökségének célelőirányzatai

A BA elnöksége a rendelkezésre álló kompetenciáját a fenti célok teljesítésének a szolgálatába állítja, azaz:

- biztosítja, hogy a munkaközösségek, valamint a munkanélküli és szociális segélyezettek problémáit önállóan kezelő szervezetek jogszerűen, eredményorientáltan és hatékonyan működjenek,
- továbbá betartsák a célelőirányzatokat.

Az elnökség mindent megtesz annak érdekében, hogy:

- növelje azok integrációs esélyét és foglalkoztathatóságát, akik segélyre szorulnak, és közvetlenül nem közvetíthetők ki a munkahelyekre, és

- aktív munkaerő-piaci eszközök alkalmazásával javítsa a 24 hónapig segélyezettek foglalkoztathatóságát.

A BA elnöksége jelentést készít a Szövetségi Munka- és szociálisügyi Minisztériumnak azokról a migránsokról, akik a német nyelvtudás hiánya miatt nem integrálhatók. Emellett garantálja, hogy az álláskeresők alapbiztosításának ráfordításait szervezet-típusonként elkülönítve kimutatja. Ugyanebben a szerkezetben nyomon követi a célok teljesítését és értékeli az elért eredményeket. A 2009. évi célok átfogó teljesítéséről a BA 2010 március 31-ig írásos beszámolót készít a Munka- és Szociálisügyi Minisztériumnak.

5.7 Svájc

A svájci PES teljesítménymérési rendszerében az ügyfelek kategorizálásánál alkalmazott legfőbb szempont a tartós vagy rövid távú munkanélküliségként történő besorolás. A hangsúlyt természetesen a tartós munkanélküliség megelőzésére helyezik. Ugyanakkor a kantonok nagy önállósággal és rugalmassággal rendelkeznek, így előfordul, hogy egyes kantonokban más típusú kategorizálást alkalmaznak, egyetértésben az országos központtal.

A PES teljesítményméréséhez használt adatok Svájcban kizárólag adminisztratív jellegűek. Komplex ökonometria modelleket használnak ezek elemzéséhez, ami egy sor olyan eredménymutatót kombinál, amelyek a munkanélküliség hosszával, ismétlődésével és a tartós munkanélküliség csökkentésével kapcsolatosak. Ezeket az összetett indikátorokat olyan külső tényezőkkel korrigálják, mint a helyi munkaerőpiac jellemzői, a munkaerő-kereslet szezonális ingadozásai és a határ menti munkavállalás hatása. Ezt a rendszert egyesek eredményesnek tekintik abból a szempontból, hogy segít megérteni a szervezet tevékenysége és teljesítménye közti kapcsolatot, mások ugyanakkor azért kérdőjelezik meg, mert a svájci PES piaci részesedése viszonylag kicsi.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat decentralizált szervezeti struktúrában működik, regionális és helyi munkanélküli hivatalokkal. A regionális hivataloknak van egy kanton-szintű egyesületük, amelyek kapcsolatban állnak a PES szövetségi központjával. A PES-en kívül számos, munkáltatóra ill. munkavállalóra alapozott privát munkanélküli biztosítási alap létezik, továbbá olyan magánközvetítő ügynökségek, amelyek függetlenek a PES-től. Bár rengeteg tanulmány értékeli Svájcban a PES és a decentralizált regionális foglalkoztatási hivatalok teljesítményét, arra nemigen akad példa, hogy ezeket összehasonlítsák a magánközvetítők eredményeivel.

6. Következtetések

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok teljesítménymérési tapasztalatainak áttekintése azt célozta, hogy képet kapjunk arról, milyen célokat és teljesítménymutatókat használnak Európa szerte a PES-ekben, és ezek milyen tanulsággal szolgálnak számunkra? A szakirodalmi áttekintés és a gyakorlati tapasztalatok bemutatása azzal a szándékkal történt, hogy beazonosítsunk néhány kulcselemet a követésre méltó országok jó gyakorlatából. Az elérhető szakirodalom, de még inkább a valóság azonban számos kérdés megválaszolásával adós maradt.

6.1 Általános elvek

A teljesítménymérés irodalmának áttekintése az alábbi tanulságok levonására ad módot azokat az általános elveket illetően, amelyek az ÁFSZ-ek teljesítménymérésének jó gyakorlatából következnek:

- A teljesítménymérést *hatalmas és ép adatbázisra* kell alapozni. Biztosítani szükséges, hogy ne legyen olyan torzulás vagy probléma az adatok begyűjtése és feldolgozása során, ami kétségessé teszi az adatbázis megfelelőségét a döntéshozatal megalapozására. Nemcsak az a fontos, hogy az adatbázis megbízható legyen; a vezetőknek, döntéshozóknak és a munkatársaknak hinniük is kell ebben. Ennek hiánya a teljesítménymérés gyakorlati hasznát alááshatja. Ez történt pl. a Jobcentre Plus esetében, ahol a vezetők egy része régóta nem hitt abban, hogy a munkába lépés indikátora (Job Outcome Target, JOT) alkalmas az operatív döntéshozatal befolyásolására, mivel az eredmények jelentős részét nem veszi számba az az eljárás, amivel a célelőirányzat teljesítését mérik. Ez annak ellenére megkérdőjeleződik, hogy a JOT az eredmények nagyobb részét képes regisztrálni, mint a korábbi elhelyezési mutató (Job Entry Target, JET), bár ennél nehezebb volt megbecsülni a figyelmen kívül hagyott eredményeket. A JET és a JOT között lényeges különbség, hogy a JOT adatait a Jobcentre Plustól függetlenül gyűjti be egy küldő cég: a Királyi Adó- és Vámhivatal. Ennek van némi előnye, például az alacsonyabb költség és az eredmények hitelesítése. Mégis gyenge a bizalom az adatok iránt, mivel a vezetők tudják, hogy nem minden eredményt vesznek számításba, és nem csatolják vissza azokat a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium információs rendszerébe.
- A döntéshozatalhoz *olyan adatokra van szükség, amelyek átfogóak és időben hozzáférhetőek*. Nem minden adatnak kell átfogónak lennie, sőt egyes esetekben elviselhető az időbeli késedelem is. A viszonyrendszernek azonban e kérdések és a döntéshozói követelmények között világosnak kell lennie, olyan kimenettel, ami biztosítja, hogy az összegyűjtött adatok megfeleljenek annak a célnak, amire használni akarják.
- A teljesítménymérést és az adatgyűjtést *relatív költség/haszon vizsgálatnak* kell alávetni. A teljesítmények számbavétele ugyanis gyakran nagy ráfordítást igényel, amit gondosan ki kell egyenlíteni azokkal a hasznokkal, amelyeket elvárnak e tevékenységtől.

- A teljesítménymérésnél *el kell kerülni a szándékolttal ellentétes ösztönzők* (perverz ösztönzés) generálását. Fontos, hogy az operacionális és magatartás-ösztönzők – amelyeket a teljesítményméréssel kiváltanak – tereljék a szervezet működését a stratégiai célok irányába. Az ÁFSZ-eknél gyakran előfordul, hogy a célleírányzatok és a mérések az ügyfelek lefölközésében vagy parkoltatásában teszik érdekeltté a szolgáltatót. Általános tapasztalat, hogyha a hosszabb távú célok és eredmények elérését ösztönzi az érdekeltségi rendszer, akkor elkerülhetők az említett torzulások.
- A teljesítménymérés megtervezésénél és az ösztönző hatások kidolgozásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy ezek *igazodjanak az elemzés különböző szintjeihez*. Vannak ugyanis teljesítménymutatók, amelyek eltérő módon hatnak a különböző elemzési szintekre. Általában azt kell biztosítani, hogy a célok és a mértékek következetesen, és torzulásmentesen illeszkedjenek valamennyi szervezeti szinthez.

6.2 Teljesítménymérés és a vezetési rendszer

Fontos összhangba hozni a teljesítménymérés és a célkitűzés alkalmazását a szervezet irányításának általános filozófiájával. Ebben a kontextusban az eredmény-központú vezetés és teljesítménymérés azzal a vezetői rendszerrel van szinkronban, ami a vezetői autonómia kibontakozását teszi lehetővé, ugyanakkor nem kompatibilis a szigorú folyamat-ellenőrzéssel. Ezzel szemben az erősen centralizált ellenőrzéshez a szigorú folyamatellenőrzés, az ehhez kapcsolódó célok és mutatók illenek, amelyek viszont nem társíthatók a holdingszerű szervezeti alegységekhez, - amennyiben ezek képezik az eredménymutatók felelősségi szintjét - , ugyanis ebben a modellben ezek nem rendelkeznek elégséges kontrollal a munkafolyamatok és az ehhez használt inputok felett.

Tehát: az áttekintés során azt tapasztaltuk, hogy *az eredményorientált célok jobban megfelelnek azoknak a vezetési rendszereknek, amelyek a helyi szintű autonómiára helyezik a hangsúlyt*. Ez azokban az országokban fordul elő, ahol a politikai és demokratikus rendszerek markánsan decentralizáltak. Ez nem jelenti azt, hogy nem kell az összes folyamatot és eredményt mérni, csupán azt kell eldönteni, hogy melyek állnak összefüggésben ezek közül a célleírányzatokkal, és mely vezetési szintre telepítsék a felelősséget ezek végrehajtásáért.

6.3 Teljesítménymérési keretek

A menedzsment irodalom tekintélyes része keresi a megoldást arra, hogy a teljesítménymérés úgy legyen megszervezve, hogy *az segítse érvényre juttatni az ok-okozati összefüggést a szervezet tevékenysége és eredményei között*. Ennek keretét adhatják a Balanced Scorecard és a Teljesítmény Prizma módszerei. Határozott törekvés látható a szakirodalomban arra is, hogy keresik ezeknek a módszereknek a második és harmadik generációs változóit, amelyek nemcsak azért kombinálják a méréseket, hogy a teljesítményekről holisztikusabb benyomást keltsenek, hanem megpróbálnak jobban hozzájárulni a munkavégzési folyamat és annak eredményei közti ok-okozati összefüggés feltárásához.

Ezek a megközelítések igyekeznek különbséget tenni az *input, output és outcome* mérés között. Ez a közelítésmód hasznos eszköz lehet a PES-nél alkalmazott teljesítménymutatók típusainak a kategorizálásához is. A PES teljesítményméréséhez fontos adalékul szolgálhat,

ha sikerül megkülönböztetni az eredményeket kevésbé befolyásoló mutatókat azoktól, amelyekről közvetlenül függ a szervezet teljesítménye.

A következő táblázatban összefoglaltuk a teljesítménymutatók típusait, inputok, folyamat-indikátorok, outputok és eredménymutatók szerinti csoportosításban.

5. sz. táblázat

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatok teljesítményeinek a mérése

Input mérése	Output mérése	Eljárási folyamatok minőségének a mérése	Köztes eredmények mérése	Végeredmény mérése
Munkaidő-ráfordítás Munkatársak alkalmazásának költsége Programokra eső ráfordítások Irodák száma Adatfeldolgozás költsége	• Üres állások regisztrálása • Lezárt interjúk • Közvetítés képzésbe vagy támogatott foglalkoztatásba • Igénybevétel • Egyéni tervek száma • Munkába helyezés • Szankciók	• Interjúk vagy tervek értékelése • Ügyfél-elégedettségi vizsgálatok • Munkáltatói elégedettség-vizsgálatok	• Kikerülés a munkanélk-ből • Támogatások igénybevétele • Segélyen töltött idő • Betöltött álláshelyek	• Foglalkoztatási ráta • M.nélküliségi ráta • Inaktivitás • Termelékenység • Segélyezettek tartós foglalkoztatás-története

Forrás: Nunn, A., Bickerstaffe, T., Mitchell, B., 2009, p. 49

Az input mérése a teljesítmény elérésével összefüggő ráfordításokra és emberi erőforrásokra vonatkozik. Csak néhány PES-nél jelent meg az inputok figyelembe vétele teljesítménymérési tevékenységükben, ill. ennek rendszerében. Holott egyértelmű, hogy ok-okozati összefüggés áll fenn az inputok és az eredmények között. Következésképpen egy megfelelőnek minősíthető teljesítménymérési rendszerből ezek nem hagyhatók ki. Például, logikusan feltételezhető, hogy a munkaórák számában vagy a programok költségeiben kifejezett nagyobb ráfordítás progresszíven és pozitívan hat a létrejövő output volumenére és annak időbeli ütemezésére. Ugyanakkor ennek az összefüggésnek a progresszív jellege nem nyilvánvaló, és elérkezik egy pont, ami fölött a pótlólagos ráfordítás költséghatékonysága romlani kezd. Az is lehetséges, hogy felesleges inputokat állítunk elő, amire a keresleti oldalon nincs szükség az outputtá konvertáláshoz. Sőt, a felesleges inputok felesleges outputot generálhatnak.

Összegezve: az indikátorokat és az inputok/outputok viszonyából adódó tapasztalatokat időről időre tanulmányozni kell, hogy feltárhatók legyenek azok a fordulópontok, ahol a viszonyrendszer megbomlik.

Az outputok olyan szolgáltatásokat tartalmaznak, amelyeket a munkáltatóknak nyújtanak üres állásaik regisztrálásához, ill. olyan aktív intézkedéseket, amelyeket az álláskereső különböző kategóriái számára kínálnak, pl.: képzésbe közvetítés, aktiválási interjúk, stb. Logikusan

feltételezhető, hogy - úgy mint az inputok és outputok esetében, itt is - pozitív és progresszív kapcsolat áll fenn az outputok és az eredmények (outcome) között.

Az ügyfelek felé irányuló beavatkozások volumene és gyorsasága valószínűleg befolyásolja az eredményeket, például a járadékos állományból való kikerülés formájában. Ugyanakkor ez a viszony itt sem lineáris és konstans. Előfordulhat az output olyan túlteljesítése, ami kicsi szociális- jóléti hasznot eredményez, mert ezt lerontja a *holtteher-hatás, a helyettesítés és a kizorítás*. Ténylegesen megtörténik, hogy úgy támogatnak embereket, hogy azoknak erre nincs szükségük ahhoz, hogy elhelyezkedjenek, mert anélkül is kapnának munkát, hogy a PES ebbe a folyamatba beavatkozott volna (a holtteher hatás a támogatás típusaitól függően eltérő lehet). Mi több, lehetnek álláskereső, akik a PES beavatkozásának köszönhetően munkába állnak, ugyanakkor ez nem érzeteti pozitív hatását az aggregált keresletre nézve, mert lett volna olyan alternatív álláskereső, akit támogatás nélkül is felvettek volna (helyettesítő hatás). Más esetekben azok a munkáltatók, amelyek hasznot húznak a kedvezményrel felvett álláskereső alkalmazásából, kizoríthatják azokat a munkáltatókat, amelyek támogatás nélkül is létszámbővítést hajtottak volna végre, ráadásul ennek versenyellenes hatása is van.

Újra csak az indikátorok közti viszonyrendszer folyamatos elemzését és újraértékelését kell hangsúlyozni, hogy világos képet kapjunk ezek egymásra gyakorolt hatásairól és felfedezzessük azt a pontot, ahonnan a marginális haszon csökkenni kezd.

Sok országban és az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EES) indikátoraiban eltérő típusú output és outcome mutatókat különböztetnek meg. Ahol lehetséges ez technikai, adminisztrációs és költségvetési megfontolásokból, ott ez hasznos, mert segít megértetni a kapcsolatot a különböző típusú beavatkozások és a különböző típusú eredmények között. Ez a teljesítménymérést egyértelműen eltávolítja a tevékenységek volumenének egyszerű értelmezésétől a tevékenységtípusokra alapozott eredménymérés felé. Például, az eredmények típusainak olyan értelmezése (a foglalkoztatás általában, ill. ezen belül a tartós/fenntartható foglalkoztatás), amely az outputok típusainak az eredménye (programok különböző típusa, képzésbe közvetítés, stb.), segíti megválaszolni azt a kérdést, hogy „mi működik jól” az ügyfelek meghatározott típusai esetében, és letérő környezeti feltételek között. Kizárólag menedzsment perspektívából hatalmas interpretálási előnye van ennek, különösen akkor, ha a vegyes módszert követő teljesítményértékelés kontextusába helyezik. Ezeknek az adatoknak a pontosítását tovább lehetne javítani azzal, ha olyan regionális szintű elemzések is elérhetők lennének, amelyeknél ez célzottabb vizsgálatot tenne lehetővé, továbbá elősegítené a külön a jól és rosszul működő példák okainak feltárását a különböző típusú beavatkozásoknál. Ez módot adna az ok-okozati összefüggések feltárására, és a munka során a hangsúly a teljesítménymérés és az értékelés szorosabb összekapcsolására helyezné.

A táblázatban az outcome indikátorokat felosztottuk köztes és végeredményt mutatókra. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szempontjából a „végső eredmények” szorosan kapcsolódnak olyan általános politikai célkitűzésekhez, mint a foglalkoztatás bővítése és minőségének javítása. Ezeket az általános munkaerő-piaci trendekre jellemző eredménymutatókkal lehet nyomon követni, amelyek elősegítik a figyelem összpontosítását a tartós stratégiai célokra. Ugyanakkor önmagában ezek a mérések problematikusak, hiszen az ÁFSZ csak érintőlegesen és hosszú idő alatt tudja befolyásolni az ilyen típusú indikátorokat.

Következésképpen az ÁFSZ-nek szükséges van olyan „köztes eredménymutatókra”, amelyek szorosabban kapcsolódnak az ÁFSZ inputjaihoz és outputjaihoz. Az eredménymutatóknak ezek típusai tartalmazhatják a járadékrendszerből való kiáramlásokat, amelyeknél a PES közreműködése evidens, és vonatkozhatnak olyan, széles értelemben vett, de rövid távú munkaerő-piaci trendekre, mint pl. hogyan változott egy adott időszakban a munkába lépés miatt kilépők aránya az összes kilépések között?

A brit példa azt mutatja, hogy a Jobcentre plus már rendelkezik egy sorozat teljesítménymutatóval, amelyek között a munkafolyamatra, a inputokra és az eredményekre vonatkozók egyaránt megtalálhatók. Viszonylag egyszerűen be lehetne illeszteni ezeket egy stratégiai tervbe, vagy logikai modellbe. A jelenlegi mutatók összekapcsolása az inputok és outputok, valamint az eredmények mérésével már problematikusabb. Ugyanakkor a Munka és Nyugdíj tárgyában készülő Longitudinális Tanulmány jellegében hasonló, mint az osztrák vagy dán Data Warehouse rendszer, ennél fogva lehetőséget ad olyan, részletesebb teljesítménymérések kidolgozására, ami specifikus inputokat képes hozzákapcsolni az eredményekhez. Ez a fejlesztőmunka azonban költséges, így mindenképpen szükség volna egy költség/haszon elemzésre, mielőtt elkezdenék.

6.4 A teljesítmények felülvizsgálata és a szervezeti tanulás

A teljesítménymérésről, az ok-okozati összefüggések feltárásáról és a minőségi és mennyiségi mutatók párhuzamosságáról szóló irodalom azt emeli ki, hogy néhány Állami Foglalkoztatási Szolgálat a mennyiségi teljesítmény adatok prezentálását a minőségi érvelés kontextuális keretébe helyezi, ami indokot és magyarázatot ad a mért teljesítményekre. Ez hozzásegít azoknak az adatoknak a kiegyensúlyozásához, amelyekre a döntések épülnek. Ha ez a fajta interpretáció nincs is formalizálva, a döntéshozatalról szóló irodalmak és információk arra utalnak, hogy a minőségi input is befolyásolja a döntéseket, mégpedig rejtettebb módon.

Szükség van arra, hogy világosan megértsük az összefüggéseket a döntéshozatalban. Ennek módszertani kerete segíti ezt a törekvést. Ugyanakkor a szervezeti tanulásról szóló irodalom azt javasolja, hogy ezeket a kereteket rendszeresen felül kell vizsgálni, két, egymással összefüggő megfontolásból. Először is, az adatok ilyen módon történő felülvizsgálata elősegíti, hogy a beavatkozásokat és a tevékenységeket jól hajtsák végre. Azaz, vonják be a vizsgálatba a minőségi értékelést, a kutatást és a hatáselemzést, ill. hasznosítsák ennek főbb megállapításait.

Másodszor, egy alaposabb vizsgálat segíthet megkérdőjelezni a az input, output és outcome közötti viszony érvényességét. Ebből igény formálódhat az éves, ill. több éves vizsgálatokon alapuló elemzésekre, ami inputját képezheti az éves jelentéseknek és a közkiadásokról készülő rendszeres országgyűlési beszámolóknak. Mindkét felülvizsgálat a teljesítményadatok külső kommentálásának fejlődését eredményezheti. Ez a folyamat Ez a folyamat segíteni a menedzsment szemlélet erősödését az ÁFSZ-ek szerepével kapcsolatban, mind a szervezeten belül, mind pedig azon kívül., és hozzájárulna a munkaerő-piacca és az általános politikai célokkal kapcsolatos teljesítményének elismertetéséhez.

Felhasznált irodalmak

- Bruttel, O., 2005: Are Employment Zones Successful? Evidence from the First Four Years, Local Economy, 20(4), p. 389-403*
- Drucker, P. 1955: The Practice of Management. London, Heinemann.*
- European Commission, 2007b.: Employment guidelines (2005-2008) – indicators for monitoring and analyses – endorsed by EMCO 27/06/07. Brussels*
- European Commission, 2008b: Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analyses 2008 compendium. Brussels, DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities*
- European Employment Observatory, 2008: EEO Review: Spring 2008 <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/EEOReviewSpring2008-final.pdf>*
- Grubb, D., 2004: Principles for the performance management of public employment services. Public Finance and Management, 4(3), 352-398*
- Hendelowitz, J., 2008: Danish Employment Policy. National Target Setting, Regional Performance Management and Local Delivery. Copenhagen & Zealand, Roskilde Employment Region*
- Johnson, S. and A. Nunn (2005). Evaluation of the Job Outcome Target Pilots: findings from the qualitative study. DWP Research Reports 302. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office*
- Johnson, S. and A. Nunn (2007). Working with JOT 18 months on: Qualitative research in former Option 1 Pilot Districts; DWP Research Report 409. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office*
- Kaplan, R.S., Norton, D.P., 2000: The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance. Harvard Business Review 70(1) 167-176*
- Mackie, B., 2008: Irgabisational Performance Management in a Government Context: A Literature Review. <http://www.scotland.gov.uk/Publicatons/2008/08/25142353/14>*
- Mosley, H., et al. 2001: Management by Objectives in European Public Employment Services, Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin*
- Mosley, H., 2006: Governance and evaluation of labour market policy in Germany: Statements and Comments. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin*
- Nio, I., 2006: Measuring Effectiveness and Operational Efficiency of the Finnish PES, Blue Paper 04. Helsinki*
- Neely, A., et al., 1995: Performance measurement system design. A literature review and research agenda. International Journal of Operations & Production Management, 15. p. 80-116*
- Neely, A,m et al., 1997: Designing performande measures: a structured approach. International Journal of Operations C Production Management 17, p. 1131-1152*
- Nunn, A., S. Johnson, et al., 2007. Job Outcome Target National Evaluation. DWP Research Reports 462. Department for Work and Pensions, London: The Stationery Office*

Nunn, A., Bickerstaffe, T., Mitchell, B., 2009: International review of performance management systems in Public Employment Services, Policy Research Institute, Leeds Business School, on behalf of the UK Department for Work and Pensions, Research Report No. 616

OECD, 2005: Public Employment Services: Managing Performance. Employment Outlook. OECD. Paris, OECD.

Purvis, A. and J. Lowrey. 2008: Review of the Interventions Delivery Target. DWP Research Report 505. Department for Work and Pensions, London: the Stationery Office

Rantanen, H., Kulmala, H.I., Lönnqvist, A., Kujansivu, P., 2007: Performance Measurement Systems in the Finnish Public Sector, in: International Journal of Public Sector Management Vol. 20, No. 5 pp. 415-433

Salminen, M., Vitala, M.J, 2006: Handbook on Performance Management, Ministry of Finance, Helsinki

Synthesis Forschung and OSB Consulting, 2004: Performance Indicators for public Employment Services, Synthesis Forschung

Synthesis Forschung and OSB Consulting, 2007: Reporting the Benchmarking Results to the Head of PES: A tentative proposal in the Austrian Context. PES Benchmarking Project Report WP, DOI

Performance Indicators for public Employment Services, Synthesis Forschung

SGB II-ZielVbg 2009: Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Jahr 2009, Berlin

Tergeest, P. and D. Grubb, 2006: Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 42. OECD, Paris