



BUDAPEST
INTÉZET

IFUA HORVÁTH & PARTNERS
MANAGEMENT CONSULTANTS

AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT MODERNIZÁCIÓJÁNAK ÉRTÉKELÉSE

Készítette: Cseres-Gergely Zsombor és Scharle Ágota

Budapest, 2010. július 5.

Javított változat

Készült a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából

TARTALOM

1	A feladat meghatározása és megközelítése	4
2	Értékelési módszerek	5
3	Az ÁFSZ modernizációjának átfogó értékelése.....	7
3.1	Konzisztencia vizsgálat.....	7
3.2	Relevancia-vizsgálat	10
3.3	A program végrehajtás erősségei és gyengeségei	17
4	Hatásosság-vizsgálat.....	19
4.1	A kitűzött célok vizsgálata	19
4.2	A célok elérésének mérhetősége és mérése	20
4.3	Eredmények: a projektelemek és komponensek vizsgálata	23
4.4	A HEFOP 1.2 intézkedés kirendeltségi szinten érvényesülő fejlesztéseinek hatásbecslése.....	27
5	Összegzés	39
6	Javaslatok az ÁFSZ modernizációjához a TÁMOP 1.3.1 program második szakaszában.....	41
7	Szakirodalmi források és hivatkozások.....	44
8	Függelék	46
8.1	Az alkalmazott módszerek részletes kifejtése.....	46
8.2	Interjúk vázlata	49
8.3	Munkáltatói kérdőív	51
8.4	A felhasznált dokumentumok.....	54
8.5	A felhasznált adatok és forrásaik	56
8.6	A mélyinterjúk alanyai	57
8.7	A megvalósult tevékenységek	61

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A HEFOP 1.2 intézkedés célja az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja volt a hasonló célú Phare projekt folytatásaként. A jelen értékelő jelentés célja az, hogy megvizsgálja az intézkedés által elért eredményeket, a program átfogó céljának teljesülését és hatásosságát, majd ajánlásokat tegyen a modernizációs folyamatot továbbvivő TÁMOP 1.3.1-es program második szakaszára. Az értékelő jelentés megállapításai a programdokumentumok áttekintésén, kirendeltségi szintű adatok kvantitatív elemzésén, négy településen a munkaügyi kirendeltség, a helyi önkormányzat és a családsegítő munkatársaival, és helyi munkáltatókkal készített interjúkon, illetve a központi irányítás szereplőivel készített interjúkon alapulnak.

Az értékelés fő következtetése az, hogy a program az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) működése és modernizációja számára több alapvető fontosságú eredményt hozott, többek között az ügyintézés és a fejlesztéseket-elemzéseket egyaránt támogató, egységes, integrált informatikai rendszer országos bevezetését, a szervezeti tudatosságot fokozó önértékelési rendszer kialakítását, valamint a modernizált kirendeltségek belső terének ügyfélbarát átalakulását. A kirendeltségi szintű adatok többváltozók elemzése szerint a fejlesztések szignifikánsan megnövelték a regisztrált munkanélküliek nyílt piacra való kilépésének esélyét. Ez a 2008-as mintegy 440 ezres átlagos regisztrált létszámhoz viszonyítva azt jelenti, hogy minden hónapban a teljes létszám mintegy 5 százalékából, 19 ezer regisztrált munkanélküliből lesz a nyílt piacon dolgozó foglalkoztatott, akiből mintegy 1440 azért tud elhelyezkedni, mert a program intézkedései életbe léptek.

Az elért eredmények jelentőségét, a hatások nagyságrendjét csak közvetett módszerekkel lehet megítélni, mivel a program során nem történt olyan adatgyűjtés, ami a közvetlen mérést lehetővé tenné. Ez a hiányosság a program optimális előrehaladását, az eddigi tapasztalatok feldolgozását, az esetleges hibák azonosítását és korrekcióját, végeredményben pedig az ÁFSZ hatékony működését is gátolja. Jelenleg sem az ÁFSZ, sem a projekt szervezetében nem áll rendelkezésre olyan kutatói-elemzői kapacitás, amely ezeket a hiányokat orvosolni tudná.

A tanulmány első két, módszertani bevezető fejezetét követően a harmadik és negyedik fejezet tartalmazza a program részletes értékelését. Az ötödik fejezet összegzi az eredményeket, a hatodik fejezetben ennek alapján teszünk javaslatokat a TÁMOP program folytatására. A felhasznált szakirodalom, illetve az adatok és részletes táblázatok a hetedik és nyolcadik fejezetben találhatóak.

1 A FELADAT MEGHATÁROZÁSA ÉS MEGKÖZELÍTÉSE

Jelen értékelést a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából az IFUA Horváth & Partners Kft. által vezetett konzorcium készítette el. A tanulmány az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) uniós forrásokból támogatott modernizációját értékeli, ezen belül elsősorban a HEFOP 1.2. program keretében történt fejlesztéseket. Az értékelés célja, hogy a folytatódó TÁMOP 1.3.1 projekt hatásosságát és hatékonyságát növelő javaslatokat tegyen, ezáltal segítve az ÁFSZ fejlesztését és a TÁMOP eredményességét. Az értékelési feladat kiírása a következő specifikus kérdések megválaszolását jelölte meg az értékelő jelentés kötelező elemeként:

1. Milyen fejlesztések történtek európai uniós társfinanszírozással az ÁFSZ-nél? Milyen céllal? Vannak-e esetleg átfedések ezeknek célja, célcsoportjai és eszközeik között?
2. Az ÁFSZ fejlesztése reagál-e a munkaerőpiacot, tevékenységét befolyásoló, annak keretét adó országos/európai vagy még nagyobb szintű társadalmi-gazdasági változásokra (válságok, recesszió, esetleges fellendülés)?
3. Az intézkedések céljait sikerült-e elérni, ha igen milyen mértékben, ha nem, miért nem? (Képzültek-e a kapcsolatok a központok és a környékbeli vállalkozók, ügyfelek között? Nőtt-e a hatékonyság, etc.? A regionális dimenzió milyen szerepet játszott az intézkedés megvalósulásában?)
4. Milyen egyértelmű tapasztalatok szűrhetők le a fejlesztések kapcsán? Milyen javaslatok adhatók a TÁMOP 1.3.1 megvalósításához, illetve a TÁMOP 1.3.1 második szakaszának megvalósításához ezek alapján?

1. táblázat: Kérdések és vizsgálati módszerek

Értékelési kérdés	Dokumentum elemzés	Teljesítmény-mutatók elemzése	interjúk
1.1. Megvalósult fejlesztések	PEJ-ek, nemzetközi jó gyakorlatok	egyes mutatók	kirendeltségi interjúk
1.2. Ezek átfedései	Phare, Hefop és TÁMOP dokumentumok	-	FSZH és SZMM vezetői interjúk
2. Változásokra adott reakció	TÁMOP tervezési dokumentumok, nemzetközi jó gyakorlatok	-	minden interjú
3. Célok elérése	értékelési dokumentumok	elhelyezkedési mutatók	minden interjú

Az értékelés fókuszában az ÁFSZ modernizációjának teljes folyamata áll, így vizsgálatunk a 2004 közepe és 2008 vége között zajlott HEFOP program előzményeként megvalósult Phare programra, illetve a TÁMOP keretben zajló folytatásra is kiterjed. A fenti specifikus kérdéseket a projekt dokumentumok, egyes nemzetközi jó gyakorlatok, a teljesítménymutatók, és a kirendeltségek és partnereik körében végzett interjúk segítségével vizsgáljuk. A kérdések megválaszolásához felhasznált vizsgálati módszereket az 1. táblázatban foglaltuk össze. Az

egyes eszközöket részletesen a következő fejezetben, illetve a Függelékben mutatjuk be. Ajánlásainkat a fenti kérdésekre adott válaszok alapján fogalmazzuk meg.

2 ÉRTÉKELÉSI MÓDSZEREK

Az elemzés három átfogó célja a programok során tett intézkedések számbavétele („mi történt”), ezek hatékonyságának megvizsgálása („hogyan történt”) és a tapasztalt eredményesség okainak feltárása („miért történt”). A három elemzési fázishoz különböző elemzési eszközöket használunk.¹ Az intézkedések számbavételéhez dokumentumelemzésre támaszkodunk, a program feltárt szerkezetét a kitűzött célokkal vetjük össze a belső, valamint nemzetközi összevetésre alapuló benchmarking keretében. A módszereket részletesen a Függelékben mutatjuk be.

Az ÁFSZ modernizációjának sikerességét illetően egyfelől a szervezetfejlesztési modellek (vö.: Bodnár et al 2007, Farkas 2004, French és Bell 1995, Kaplan és Norton 2002), másfelől a más országokban megvalósult hasonló, és sikeres fejlesztések alapján fogalmazzuk meg a következő hipotéziseket:

- Az állás kínálat bővülése erősebben függ a kirendeltségi ügyintézők motiváltságától, mint az informatikai fejlesztéstől (az állásajánlatok feltöltésének megkönnyítésétől);
- Az állás keresést segítő információs és infokommunikációs fejlesztések nyomán a képzetesebb (legalább érettségizett) ügyfelek elhelyezkedése lett gyorsabb, a képzetleneké nem;
- A több segítséget igénylő ügyfelekkel való kapcsolattartás minősége erősebben függ a kirendeltségi ügyintézők motiváltságától, mint az informatikai fejlesztések miatt felszabaduló időtől;
- Az informatikai fejlesztések csökkentették a kirendeltségi ügyintézők adminisztrációs terhelését;
- A munkaerő-kereslet előrejelzését megalapozó kutatások alkalmazhatósága korlátozott.

Az eredeti feladatkiírásban meghatározott elemzési módszerektől kismértékben eltérve, az alábbi eszközöket alkalmaztuk:

- Desk-research a programtervek és azok megvalósulásának vizsgálatára;
- Adatelemzés a programcélok teljesülésének időbeli és pénzbeli vonatkozásainak pontosítására a HEFOP 1.2 projekt előrehaladási jelentések (PEJ) alapján;
- Interjúk a minisztérium, a foglalkoztatási hivatal és szolgálat és a HEP IH meghatározó szakértőivel;
- Mélyinterjúk négy reprezentatív munkaügyi kirendeltségen, illetve a velük együttműködő önkormányzat és családsegítő munkatársaival;
- Strukturált telefonos interjúk a kiválasztott körzetekben működő munkaadókkal.

¹ Köszönettel tartozunk az ÁFSZ, az FSZH és a HEPIH munkatársaiknak, akik idejüket nem kímélve rendelkezésünkre álltak az interjúk elkészítésében és minden általunk igényelt dokumentumot a rendelkezésünkre bocsájtottak. Külön is szeretnénk megköszönni Busch Irén, Németh Miklós, Horváth Györgyi, Lázár György és Papp János mindenkor gyors, pontos segítségét a kirendeltségi adatokkal kapcsolatban. A dokumentumelemzésben és az adatgyűjtésben Liktör Nóra (IFUA) volt segítségünkre, a projekt teljes adminisztratív menedzmentjét Jobbágy Valér (IFUA) irányította. Az értékelés első változatához hasznos észrevételeket kaptunk Galasi Pétertől és Reszkető Petrától.

A javasolt módszertantól való – a megbízó által jóváhagyott – eltéréseket az alábbi körülmények indokolták.

Az előzetes egyeztetések alapján kiderült, hogy az NFÜ által működtetett Egységes Monitoring Információs Rendszerben (EMIR) a HEFOP 1.2. végrehajtására vonatkozó adatok feltöltöttségi szintje nem a szükséges mértékű – ezt helyettesítettük a PEJ-ekkel és az egyes projektek végrehajtását dokumentáló, az ÁFSZ modernizációs programiroda által vezetett elektronikus formátumú naplókcal.

A fejlesztések eredményességének mértékét nem interjúkkal, hanem a kirendeltségek teljes körére kiterjedő kvantitatív módszerrel becsültük meg. Ennek előnye, hogy az egyes kirendeltségek egyedi jellemzőiből és környezetükből eredő hatások kiszűrésével, azaz pontosabban lehet azonosítani a program hatását. A kirendeltségeken és partnereik körében készített interjúk segítségével azt vizsgáltuk, hogy a kvantitatív elemzés szerint kiemelkedően, illetve legkevésbé sikeresnek talált kirendeltségek hogyan működnek, milyen tényezők járulhattak hozzá a kimagasló, illetve a szerényebb teljesítményhez. Ezt pedig célszerűbb kevesebb munkaügyi kirendeltségen alaposabban, a környezetre (partnerekre, munkáltatókra) is kiterjedően vizsgálni, mint több kirendeltségre kiterjedően, de felületesen. A kiírásban javasolt tíz kirendeltség helyett ezért négyet kerestünk csak fel: egy jó munkapiaci környezetben jól, egy jó környezetben rosszul teljesítő, illetve egy rossz környezetben jól, és egy rossz környezetben rosszul teljesítő kirendeltséget. Az interjúk vázlatát a Függelék 8.2 pontjában, a kiválasztás alapjául szolgáló számításokat a Függelék 8.6 pontjában mutatjuk be.

Végül, figyelembe vettük, hogy a külső szereplők több tekintetben egymás riválisai és nem feltétlenül érdekeltek információik megosztásában, vagy a kirendeltséggel való kapcsolatuk részleteinek feltárásában – így fókuszcsoportos, együttes megkérdezésük félrevezető eredményeket hozhat. Ehelyett a kirendeltségek partneri körében készítettünk személyes találkozás alkalmával mélyinterjúkat, illetve telefonon kerestük meg a munkáltatókat: az interjúk az ügyfelek elégedettségét és a kirendeltségeken történt fejlesztésekről szerzett benyomásaikat is feltárják.

3 AZ ÁFSZ MODERNIZÁCIÓJÁNAK ÁTFOGÓ ÉRTÉKELÉSE

3.1 Konzisztencia vizsgálat

Az ÁFSZ modernizációjához kapcsolódó Phare, HEFOP és TÁMOP programok alapvető célja természetesen azonos, amennyiben mindegyik projekt a munkaügyi kirendeltségek szolgáltatásainak javítására vonatkozott (lásd a 2. táblázatot). Az egyes programok céljai konzisztensek az átfogó céllal. Az ezen belül meghatározott alcélokat a Phare és a HEFOP esetében jellemzően az eszközök felől határozták meg: új módszerek kipróbálását és bevezetését, a szervezet belső működésének fejlesztését tűzték ki elérendő célként. Ezek az alcélok konzisztensen épültek egymásra: a HEFOP a Phare projektben elindított folyamatokat vitte tovább (szervezetfejlesztés), a kifejlesztett módszerek bevezetését folytatta (új szolgáltatási modell), illetve új irányokban bővítette a megkezdett modernizációt (infrastruktúra, kutatás). A TÁMOP projekt céljai is logikusan kapcsolódnak az elődprogramokhoz, de ezeket már jellemzően az elérendő eredmény felől határozták meg.

2. táblázat: A Phare, HEFOP és TÁMOP projektek célkitűzései

Phare 2002-2004*	HEFOP 2004-2008	TÁMOP 2007-2013
Az ÁFSz szolgáltatásainak és tevékenységeinek korszerűsítése, bővítése az álláskereső és a munkáltatók igényeinek megfelelően	Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által biztosított szolgáltatások minőségének, hatékonyságának és eredményességének javítása	Javítani az aktív munkaerő-piaci politikák eredményességét és hatékonyságát
Az ügyfeleknek nyújtott jobb szolgáltatások biztosítása	Az állásközvetítés, tanácsadás, munkaügyi szolgáltatások korszerűsítése	
A munkaadóknak nyújtott szolgáltatások hatékonyságának javítása.		
Az ÁFSz munkaszervezésének/irányításának korszerűsítése	Az ÁFSZ minőségirányítási rendszerének kiépítése és működtetése	Az ÁFSZ szolgáltatási rendszerének fejlesztése és kapacitásainak megerősítése
Az ÁFSz személyzetének felkészítése ESZA, munkaerő-piaci és humán-erőforrás fejlesztési valamint terület-fejlesztési projektek tervezésére, végrehajtására, nyomon követésére és kiértékelésére.	Az ÁFSZ és partnerszervezetei humán-erőforrás-fejlesztése, a munkatársak alkalmassá tétele a szervezet modernizációjából és az európai uniós elvárásokból fakadó feladatok ellátására;	
	Az információs, kommunikációs és menedzsment struktúrák megerősítése és továbbfejlesztése, a szervezet hatékony külső kommunikációjának elősegítése	
Új szolgáltatási modell kidolgozása és kísérleti jellegű bevezetése 21 munkaügyi kirendeltségen.	Az új szolgáltatási modell szerint működő munkaügyi kirendeltségek körének bővítése	A munkaerő-piaci részvétel növelése
	Az állásközvetítés, a tanácsadás és a munkaügyi szolgáltatások korszerűsítése	A foglalkoztatási rehabilitáltak és az inaktívak új keretek közé kerülő munkaerő-piaci reintegrációja
Javítani az ÁFSZ hatékonyságát és pedig azáltal, hogy részletes munkaerő-piaci információkkal segíti a regionális	A teljes informatikai infrastruktúra korszerűsítése, az új szolgáltatási modell és a modern munkaerő-piaci információk	

Phare 2002-2004*	HEFOP 2004-2008	TÁMOP 2007-2013
<p>fejlesztési programokat</p> <p>Az ÁFSZ az Európai Unió Foglalkoztatási Irányvonalainak megfelelő működésének elősegítése</p>	<p>rendszerek informatikai támogatottságának megteremtése, a korszerű információs és kommunikációs technológiák alkalmazásának javítása és bővítése;</p> <p>A szervezet infrastrukturális helyzetének javítása, a szolgáltatás és az ügyfélorientált tevékenységeknek megfelelő tárgyi feltételrendszer biztosítása</p> <p>Az ÁFSZ korszerűsítését és hatékony működését megalapozó és támogató kutatások, munkaerő-piaci elemzések és előrejelzések készítése, a közép- és hosszú távú stratégiai tervezés megalapozása</p>	<p>Az ÁFSZ a következő évtized közepén az állami foglalkoztatáspolitiká megvalósításának alapintézménye, a munkaerőpiac meghatározó szereplője</p>

A három kapcsolódó projekt közvetlen célcsoportja azonos, eltérés csak az érintett létszámokban van, a fejlesztések fokozatos kiterjesztésének megfelelően. Ahogy azt a 3. táblázat mutatja, a közvetett célcsoport egyre bővült, különösen a TÁMOP esetében.

3. táblázat: A Phare, HEFOP és TÁMOP projekt célcsoportjai

Phare 2002-2004*	HEFOP 2004-2008	TÁMOP 2007-2013
Közvetlen célcsoport		
<i>Az ÁFSZ munkatársai</i>	<i>Az ÁFSZ munkatársai</i>	<i>Az ÁFSZ munkatársai</i>
21 kiválasztott munkaügyi kirendeltség vezetője (képzés)	A munkaügyi kirendeltségek munkatársai: 2400 fő	A munkaügyi kirendeltségek munkatársai
450 munkatárs (képzés)	A munkaügyi központok munkatársai: 1565 fő	A munkaügyi központok munkatársai
21 oktató	A Foglalkoztatási Hivatal munkatársai: 256 fő	A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal munkatársai
Közvetett célcsoport		
<i>Az ÁFSZ rendszerében nyilvántartott munkanélküliek</i>	<i>Az ÁFSZ rendszerében nyilvántartott munkanélküliek</i>	<i>A szolgáltatásokat igénybevevők aktuális és potenciális csoportjai:</i>
<i>Álláskeresőők</i>	<i>Álláskeresőők</i>	<i>Az ÁFSZ rendszerében nyilvántartott álláskeresőők</i>
		<i>A rehabilitációs ellátásban részesülők</i>
		<i>A szociális ellátásban részesülők</i>
		<i>A hátrányos helyzetben élők</i>
		<i>Az inaktívak</i>
<i>Munkaadók</i>	<i>Munkaadók</i>	<i>Munkaadók</i>
	<i>Az ÁFSZ partnerszervezetei</i>	<i>Foglalkoztatottak</i>
	<i>Regionális információs és szolgáltató irodák: 230 fő</i>	<i>Az ÁFSZ társ- és partnerszervezetei:</i>
	<i>Helyi és cigány kisebbségi önkormányzatok: 200 fő</i>	<i>Kormányzati szervek</i>
		<i>Helyi és kisebbségi önkormányzatok</i>
		<i>Rehabilitációs és szociális intézmények</i>
		<i>Munkaadók szervezetei</i>
		<i>Munkapiaci civil/ gazdálkodó szervezetek</i>

* A célcsoportok nincsenek nevesítve a program dokumentumokban

A három kapcsolódó projektekben alkalmazott eszközök világosan következnek a fenti célokból és megfelelnek a kijelölt célcsoportoknak is. A projekt-tevékenységek közötti átfedéseket a fejlesztések egymásra épülése (pl. informatika), illetve az új szolgáltatási modell bevezetésének fokozatossága indokolja (lásd a 4. táblázatot).

4. táblázat: A Phare, HEFOP, és TÁMOP főbb program-elemei

Phare	HEFOP	TÁMOP
1. Egy új szolgáltatási modell kifejlesztése és bevezetése	1.1. Szolgáltatás-fejlesztés	1. Szolgáltatásfejlesztés 1.1. Az ÁFSZ új feladatainak ellátásához szükséges szakmai és szervezeti feltételek kialakítása, különös tekintettel a foglalkozási rehabilitációra 1.2. A szociális szektorral való összehangolt működés feltételeinek megalapozása, az integrált foglalkoztatási és szociális szolgáltató rendszer előkészítése, a foglalkoztatási szolgáltatások fejlesztése 1.3. Új munkalehetőségek feltárása érdekében a munkáltatóknak nyújtott szolgáltatások minőségének javítása, a szolgáltatások körének bővítése, illetve a munkaadói kapcsolatok fejlesztése. 1.4. A romák foglalkoztatásának elősegítését szolgáló személyi háttér bővítése.
2. A Munkaerő-piaci Információs Rendszer kialakítása	1.2 Stratégiai tervezés, kutatás	3. Stratégiai irányítás és regionális tervezés támogatása 3.1. A tervezés országos, regionális és kirendeltségi szintű megalapozása összhangban az ÁFSZ új struktúrájával. 3.2. Az aktív munkaerő piaci politikák eredményességének, hatékonyságának és hatásosságának javítása
6. Számítógépes információs rendszer	6. Informatika	2. Informatikai fejlesztés: 2.1. A szolgáltatások működését támogató integrált munkaerő-piaci információs rendszerhez kapcsolódva a pénzügyi folyamatokat támogató informatikai rendszer kifejlesztése, amely alkalmas a hatékonyabb forrásfelhasználást biztosító erőforrás-felhasználás nyomon követésére is.
3. Új irodai környezet	4. Infrastruktúra	
4. Képzés	3. Képzés	
5. Az ÁFSZ felépítésének korszerűsítése	2. Minőségirányítás	
7. Adminisztráció	5. Menedzsment	

3.2 Relevancia-vizsgálat

Ebben az alfejezetben a program elemek relevanciáját, azaz azt tekintjük át, hogy mennyire voltak alkalmasak a programban kitűzött célok, illetve a tágabb szakpolitikai célok elérésére, kitérve arra is, hogy a program előrehaladása során változó kihívásokra, feladatokra mennyiben sikerült rugalmasan reagálni.

Szakpolitikai keretek

Az ÁFSZ modernizáció végrehajtásának időszakában a foglalkoztatáspolitikai egyre nagyobb hangsúlyt kapott a kormányzati stratégiában. A foglalkoztatás – az 1990-es évek végén még relatíve gyors – bővülése 2000 után megtorpant, és egyre több jel mutatott arra, hogy a tartós munkanélküliség kezelésére korábban alkalmazott támogatási gyakorlat nem fenntartható. Ugyanebbe az irányba mutattak a munkaképes korú népesség minden csoportjára kiterjedő, a passzív ellátások helyett az aktív álláskeresést támogató uniós célkitűzések, és a Magyarországnak címzett specifikus ajánlások is, amelyek a korai- és rokkantnyugdíjazás visszaszorítását és a hátrányos helyzetű csoportok integrációját szorgalmazták.

A 2004-2006 évekre készített Nemzeti Fejlesztési Tervben (NFT) megjelölt három fő cél közé bekerült a humán erőforrások jobb kihasználása, valamint az öt fő prioritás egyikeként a foglalkoztatás növelése és az emberi erőforrások fejlesztése. Ezzel összhangban fogalmazták meg a nemzeti foglalkoztatási célokat is (5. táblázat). A foglalkoztatás növelésének célja az Új Magyarország Fejlesztési Tervben 2007-2013 (ÚMFT) még nagyobb hangsúlyt kapott: a növekedés mellett a legfőbb, átfogó célként jelölték meg a foglalkoztatást.

5. táblázat: Kapcsolódó foglalkoztatáspolitikai célok és NFT prioritások

Nemzeti foglalkoztatási célok	NFT prioritások 2004-2006
A foglalkoztatási szint növelése	
A munkanélküliség csökkentése és az inaktív személyek integrálása	Az aktív munkaerő-piaci politikák támogatása és továbbfejlesztése, a munkanélküliség megelőzése és csökkentése
Rugalmasabb munkaerőpiac megteremtése és foglalkoztatás-barát környezet kialakítása	Alkalmazkodóképességet, vállalkozói készségeket és ismereteket bővítő intézkedések
Az intézményi és jogi keretek megerősítése	A munkaerő-piaci intézmények megerősítése (főként az Állami Foglalkoztatási Szolgálat korszerűsítése)
Az emberi erőforrások fejlesztése	Életen át tartó tanulás támogatása Oktatási infrastruktúra fejlesztése A nők nagyobb munkaerő-piaci részvétele - esélyegyenlőség A hátrányos helyzetű csoportok – például romák – társadalmi és foglalkoztatási diszkriminációjának mérséklése Könnyíteni a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok (roma kisebbség) helyi közösségekbe történő befogadását és helyi munkaerő-piaci integrációját Regionális és helyi humán erőforrások jobb kiaknázása

Az ÚMFT szerint a foglalkoztatást az alábbi három specifikus alcélon keresztül kell bővíteni:

- az egyén foglalkoztathatóságának javításával, a munkaerő-piaci aktivitás növelésével, a regionális sajátosságokhoz igazodó összehangolt beavatkozásokkal,
- a munkaerő-kereslet bővítésével, vagyis több és jobb munkahely teremtésének ösztönzésével (különösen a hátrányos helyzetű térségekben), valamint
- a kereslet és a kínálat összhangját biztosító munkaerő-piaci környezet fejlesztésével.

A kormányzati prioritások átalakulását jelezte a szociális és a munkaügyi tárca összevonása 2006-ban, illetve a két szakterület összehangolásának erősödő igénye is. A tárca kormányon belüli súlya és érdek-érvényesítő képessége ugyanakkor nem erősödött meg, sőt, a kormányzati döntéseket a szakpolitikai stratégia helyett egyre gyakrabban rövidtávú politikai vagy szűken vett költségvetési szempontok alapján hozták meg.

Ugyanakkor a 2004 és 2008 közötti időszakban, illetve 2009-re áthúzódóan több hullámban történtek a teljes kormányzati struktúrát érintő megszorítások a költségvetési deficit csökkentése érdekében. Ezek – a kormányzati stratégiában elfoglalt kiemelt helye és egyre bővülő feladatköre ellenére – egy alkalommal sem kerültek el az ÁFSZ szervezetét, így 2006-ban és 2009-ben is csökkent az engedélyezett létszáma és általában a működésre engedélyezett finanszírozási kerete is (részleteket lásd a 3.2.5 szakaszban). A 2006-ban elhatározott kormányzati karcsúsítás részeként született döntés arról is, hogy a megyei munkaügyi központokat régiós szinten kell összevonni – ezzel is csökkentendő a költségvetési intézmények számát.

A vizsgált időszak kormányzati törekvései közül említést érdemel még az adminisztrációs terhek csökkentésére indított több kezdeményezés, amelyek során időről-időre kísérletet tettek a szükségtelen bürokratikus elemek felmérésére és megszüntetésére. Ezek a kísérletek

esetenként többletfeladatokat róttak az egyes kormányzati intézményekre, de az intézmények és az állampolgárok adminisztrációs terhei a legtöbb ágazatban nem csökkentek érdemben, vagy a javulás nem volt tartós.

Végül, a munkaerő-piaci kereslet szempontjából legfontosabb, az üzleti környezetet meghatározó tényezők tekintetében az ezredfordulót követően inkább romlott a helyzet. A szabályozási és pénzügyi környezet kiszámíthatósága romlott, a képzetlen munkaerő keresletét meghatározó minimálbér pedig reálértékben nem csökkent érdemben a 2001-2002 évi jelentős emelése után, a szakképzettek garantált bérminimumának bevezetésével pedig a szakiskolát végzettek bérköltsége jelentősen nőtt (Kátay 2009). A külső konjunkturális feltételek 2008 közepéig nem voltak kedvezőtlenek (a visegrádi országok többségében nőtt is a foglalkoztatás), amelynek csak a tengeren túlról induló pénzügyi válság vetett véget.

Partnerek az aktív eszközök alkalmazásában

Az ÁFSZ kapcsolatrendszere a szociális és foglalkoztatási intézményrendszer integrációja és az aktív korú népesség újabb csoportjait megcélzó foglalkoztatáspolitikai eszközök révén is átalakult.

A 2004 és 2008 közötti időszakban a tartós munkanélküliek ellátásai az önkormányzatokhoz tartoztak, a munkaügyi kirendeltségek (gyakran a helyi családsegítő központtal párhuzamosan) az együttműködés ellenőrzéséért feleltek, illetve a közhasznú munka szervezését végezték. A közös ügyfélkörrel kapcsolatos adminisztratív teendőket általában papír alapon végezték, sok esetben egyik fél sem rendelkezett naprakész információkkal a másik félnél nyilvántartott ügyfelekről. A hátrányos helyzetű – legtöbbször tartós munkanélküli, vagy más jóléti ellátásban részesülő – munkavállalói csoportokra irányuló növekvő figyelem, a számukra indított új aktív eszközök miatt azonban egyre szorosabb a két intézmény közötti együttműködés és egyre nagyobb a jelentősége az információk gyors és megbízható áramlásának.

A megváltozott munkaképességű népesség munkapiaci integrációja tovább bővítette az ÁFSZ partnereinek körét. A védett munkahelyek támogatásának csökkentése 2007-ben, majd a rehabilitációs járadék bevezetése 2008-ban egyaránt a megváltozott munkaképességű emberek nyílt munkapiacra való elhelyezkedését ösztönözte. Az ÁFSZ ezzel kapcsolatos új feladata egyfelől az együttműködés ellenőrzése, másfelől a rehabilitációs szolgáltatások biztosítása, az álláskeresés segítése. A rehabilitációs járadékot az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet állapítja meg, a rehabilitációs szolgáltatásokat pedig gyakran az ÁFSZ szervezetén kívülről, non-profit vagy for-profit szolgáltatóktól lehet csak megvásárolni: a velük való együttműködés csatornáinak kiépítése is új feladatot jelentett az ÁFSZ számára.

A hátrányos helyzetű munkavállalók további csoportjait célzó új aktív eszközök esetenként további partnerek, így például a cigány kisebbségi önkormányzatok, a foglalkozási rehabilitációt vagy kisgyerekes anyák munkába állását segítő szervezetek, speciális felnőttoktatási intézmények bevonását is szükségessé teszik.

Az ÁFSZ ügyfélkörének változása, a válság hatása

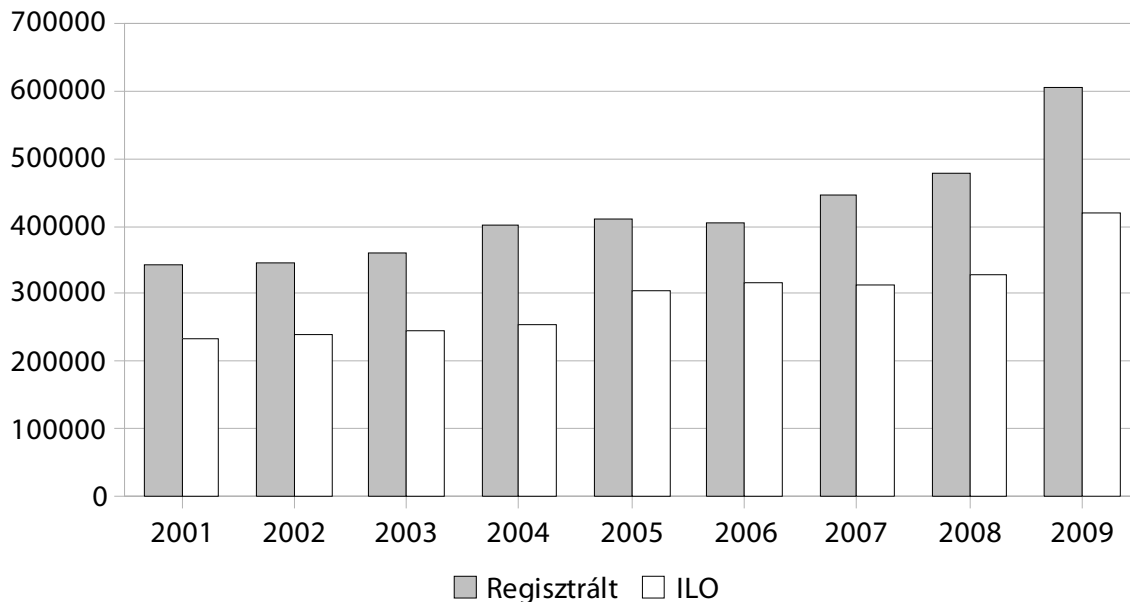
Az ÁFSZ ügyfélkörének időbeli változását a HEFOP 1.2-es intézkedés hatását vizsgáló fejezetben használt adatok alapján mutatjuk be. Célunk nem a bekövetkező változások magyarázata, arra törekszünk csupán, hogy az ÁFSZ szervezete számára adottságként jelentkező munkakínálati folyamatok alapvető jellemzőit leírjuk.

Az első és legfontosabb változás, hogy a 2000-es évek folyamán az ÁFSZ ügyfélszáma J alakú, az időszak vége felé erősen emelkedő pályát járt be. Ahogy az 1. ábra is mutatja, a regisztrált munkanélküliek egy 2002-ig tartó csökkenés után 2006-ra visszatért a 2000-ben mért 400 ezer fő körüli értékre, majd erőteljesen, a válság ideje alatt pedig gyorsuló ütemben növekedett. Noha az ILO meghatározás alapján munkanélkülinek³ besorolt emberek száma minden

3 Azok tartoznak ide, akik a megkérdezés előtti héten egy órát sem dolgoztak pénzért, nem voltak

időszakban jelentősen kisebb, mint a regisztráltaké és a változása is helyenként más ütemben zajlott, általánosságban elmondható, hogy a két mutató igen hasonló, határozottan növekvő időbeli tendenciát jelez. Mindez azt mutatja, hogy az ÁFSZ által megoldandó feladat nagysága a vizsgált időszakban folyamatosan nőtt.

1. Ábra: A regisztrált és ILO definíció szerint munkanélküliek számának alakulása 2001 után*



Forrás: KSH Stadat és ÁFSZ gyorsjelentés

* tárgyév decemberi értékek

Az állomány kor és iskolai végzettség szerinti megoszlása erősen eltolódott a 2000-es évek folyamán. Látványosan megnövekedett az 50 év feletti ügyfelek aránya – lásd erről a 6. táblázatot. Kevésbé látványos, de fontos változás a diplomások részarányának megnövekedése 2,9-ről 4,5 százalékra, amit az érettségizettek arányának enyhe növekedése, az érettségivel nem rendelkezők arányának mintegy 3,1 százalékpontos csökkenése kísért. Elmondható tehát, hogy bár a képzettség szerinti összetétel is megváltozott, a regisztrált munkanélküliek közel háromnegyede továbbra is képzetlen, nem rendelkezik érettségivel.

6. táblázat: A regisztrált munkanélküliek összetétele korcsoportok szerint (%)

Év	15-25	26-50	50-
2000	16,9	68,7	14,4
2001	17,6	67,3	15,2
2002	17,5	66,8	15,7
2003	16,9	66,7	16,5
2004	16,0	65,8	18,2
2005	16,3	64,7	19,0
2006	16,5	64,1	19,4
2007	16,1	64,0	19,9
2008	16,0	63,6	20,4
2009	15,9	63,5	20,6

Forrás: saját számítás az IR-ből országos szintre aggregált egyéni adatok alapján.

Változások az ÁFSZ feladataiban

Az ÁFSZ feladatai az ügyfélkör bővülése mellett az egyébként is végzett feladatokon belül megnőtt forgalom (a regisztrált munkanélküliek, vagy az alkalmi munkavállalói könyvvel rendelkezők esetében) és a munkaerő-piaci programok szélesedő kínálata (elsősorban az uniós finanszírozású új programok) miatt is jelentősen megnövekedtek.

Az alkalmi munkavállalói (AM) könyvvel való foglalkoztatásra 1997 szeptembere óta van lehetőség, de érdemben 2003 után kezdték el használni. Az AM könyv lényege, hogy a munkanélküliség és a feketemunka visszaszorítása érdekében a standard munkaszerződéshez képest kevesebb adminisztrációval és alacsonyabb közteherrel, de korlátozott időre⁴ ad lehetőséget a foglalkoztatásra. Bevezetésekor csak magánszemélyek, 2000-től minden munkáltató használhatta ezt a formát. Az AM könyv után fizetendő közteherjegy 2002-ben a felére csökkent, regisztrált munkanélküli foglalkoztatása esetén a korábbi negyedére. 2005. augusztus 1-jétől pedig a korábban hatályos 120 naptári nap helyett már bizonyos esetekben 200 naptári napot is lehet dolgozni alkalmi munkavállalóként egy naptári évben.⁵ 2006-ban még egy külön munkahelyteremtő pályázat meghirdetésével is ösztönözték az alkalmi munkavállalás bővülését.

Az alkalmi munkavállalói könyvet az állami foglalkoztatási szolgálat állítja ki, és a munkavállaló ugyanitt köteles bemutatni a kitöltött könyvet a tárgyévét követő január 15-ig. Az egyre kedvezőbb feltételek nyomán – és vélhetően a munkaügyi ellenőrzések megszorodása miatt is - 2003 után ugrásszerűen nőtt az AM könyvesek száma. Míg 1998 és 2001 között évi 18-32 ezerre volt tehető a kiváltott könyvek száma, 2002-ben közel 40 ezer, 2003-ban 81 ezer, 2006-ban már 419 ezer AM könyvet váltottak ki, és ezek több mint felét mutatták be az előírt határidőre. Ez jelentős, és időben nagyon koncentráltan megjelenő többletterhelést okozott a kirendeltségeken.

4 Ugyanannál a munkáltatónál ugyanaz a munkavállaló maximum 5 egymást követő naptári napig, egy naptári hónapon belül legfeljebb 15 naptári napig és egy naptári évben belül maximum 90 naptári napig létesíthet munkaviszonyt. A szabályozás részleteiről és annak változásáról lásd Horváth (2009).

5 Akkor, ha legalább 3 természetes személynél vagy kiemelten közhasznúnak minősülő szervezetnél vállalnak munkát.

7. táblázat Munkaerő piaci szolgáltatások, eszközök és programok 2004-2008

	Eszköz neve	2004	2008	Forrás
Szolgáltatás	Munkaerő-piaci és foglalkozási információ nyújtása	Igen	Igen	MPA
	Munkaerő-piaci tanácsadás	Igen	Igen	MPA
	Pályatanácsadási szolgáltatás	Igen	Igen	MPA, Támop
	Munkaközvetítés	Igen	Igen	MPA
	Mentorálás	Nem	Igen	Támop
	Mentálhigiénés és egészségügyi szolgáltatások	Nem	Igen	Kpi kvetés
Képzés	Munkaerő-piaci képzés (munkaviszony melletti is)	Igen	Igen	MPA
	Lépj egyet előre!	-	2006. januártól	Támop
	Munkahelyi képzések támogatása	Igen	Igen	Hefop, Támop
Beruházás és bértámogatás	Új pálya	-	2007. aug.tól	Támop
	Munkahelyteremtés (pályázati, egyedi, távmunka)	Igen	Igen	Kpi kvetés
	Munkahelymegőrzés (foglalkoztatási válsághelyzet)	Nem	Igen	MPA
	Bértámogatások (2007-től egyszerűsítés)	Igen	Igen	MPA
	Start járulékkedvezmény	-	2005. októbertől	MPA
	Start plusz és extra	-	2007. júliustól	Támop
	Alkalmi munkavállalói könyv	Igen	Igen	Kpi kvetés
Komplex	Utazási költségtérítés, helyközi és csoportos	Igen	Igen	MPA
	„Munkaerő-piaci programok”	Igen	Igen	MPA
Rehabilitáció	„Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért”	-	2008. januártól	Támop
	Rehabilitációs célú munkahelyteremtés támogatása	Dotáció*	2007. januártól	MPA
	MMK foglalkoztatásával összefüggő bértámogatás	Dotáció*	2007. januártól	MPA átadás
	Költségkompenzációs és rehabilitációs költségtámogatás	Dotáció*	2007. januártól	MPA átadás
	Szociális intézményi foglalkoztatás normatív támogatása	Dotáció*	2007. januártól	MPA átadás
Köz- munka	MMK rehabilitáció és foglalkoztatás támogatása	-	2008. januártól	Támop
	Közhasznú (és közcélú)	Igen	Igen	MPA
	Közmunka	Igen	Igen	KMT, MPA
Vállalkozás, mobilitás	Önfoglalkoztatók támogatása (2007-től egyszerűsítés)	Igen	Igen	MPA
	Mobilitás program	-	2007. májustól	MPA
	Pályamódosító hitel	-	2006. nov.től	Kpi kvetés
	Prémium évek	-	2005. januártól	Kpi kvetés

Magyarázatok: *2004-ben is azonos céllal, de más feltételekkel és más néven működött. MMK= megváltozott munkaképességű álláskereső, MPA= Munkaerő-piaci Alap, Kpi kvetés=központi költségvetés

Az aktív munkaerő-piaci programok köre az ÁFSZ létrejötte óta folyamatosan bővült, egyre nehezebben átláthatóvá vált. Hosszas előkészítés után 2006-ban történt egy egyszerűsítés, amelyben a foglalkoztatási törvény alá sorolt aktív eszközöket áttekintették, a kevesek által igényelt eszközöket megszüntették, és a hasonló programokat (például a különféle bértámogatásokat) összevonták (Frey 2008). Ezzel párhuzamosan ugyanakkor több új program is indult, elsősorban uniós finanszírozásban, így a kirendeltségek feladatait tekintve összességében inkább nőtt a terhelés (7. táblázat).

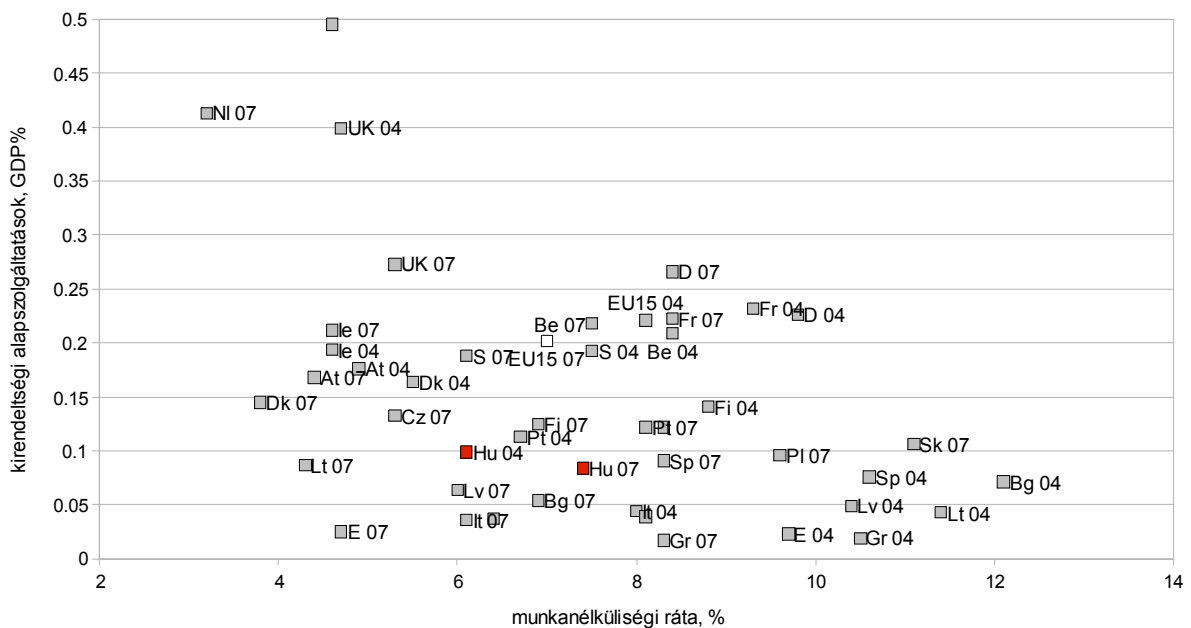
Az uniós finanszírozású programok jellemzően nagyobb adminisztrációval járnak, és a

tervezést is megnehezítik, mivel – szemben a hazai finanszírozású programokkal – sokkal kevésbé kiszámítható, hogy mikortól és milyen nagyságrendű forrást biztosítanak.

ÁFSZ szervezete a modernizáció előtt

A munkaügyi szervezet kapacitásai nemzetközi összehasonlításban szűkösnek mondhatók: a szervezet működtetésére nagyjából fele annyit költünk, mint például a hasonló munkanélküliségű Finnország és Svédország. A munkanélkülieket kiszolgáló kirendeltségek létszámkerete 2004 és 2007 között alig változott, miközben a regisztrált munkanélküliek száma növekedett és a kirendeltségek feladatköre kibővült. A GDP arányos ráfordítás csökkent a vizsgált időszakban (lásd 1 ábra). Az EU tagországok többségében és a kelet-európai tagországok mindegyikében ezzel éppen ellentétesen alakult a helyzet: a csökkenő munkanélküliség mellett nőtt (Csehország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Szlovákia), vagy arányaiban kevésbé csökkent (Bulgária, Románia, Szlovénia) az állami foglalkoztatási szolgálat működtetésére fordított kormányzati kiadás.

2. ábra Munkanélküliség és az állami foglalkoztatási szolgálat alapszolgáltatásaira fordított kiadások Európában, 2004-ben és 2007-ben



Forrás: Eurostat on-line adatbázis

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat 2004-ben három szervezeti szintből állt: az országos központ, a megyei kirendeltségek és a kistérségi munkaügyi kirendeltségek alkották. 2007-ben a megyei központok összevonásával alakították ki a hét regionális központot, amelyek irányítják a kirendeltségek munkáját, igazgatójukat a munkaügyi miniszter nevezi ki. A fejlesztési, módszertani és statisztikai-informatikai irányítás tekintetében azonban a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (FSZH) alá tartoznak. A kirendeltségek száma és illetékességi területe nem változott érdemben, 2007-ben 168 kirendeltség működött az országban. A megyei és később a régiós központok is önállóan gazdálkodó központi költségvetési szervként működtek, működnek. A Hivatal központi költségvetési szerv, a Szociális és Munkaügyi Miniszter felügyelete és irányítása alatt álló központi hivatal.

A 2006. évi költségvetési konszolidáció a régiós átszervezés mellett a létszám csökkentésével is járt, ami a központi és a középső szintet érintette. A Hivatalban 15, a központokban 45 százalékkal csökkent a létszám, míg a kirendeltségi szinten 13 százalékkal nőtt. A létszám átcsoportosításában igyekeztek a kirendeltségek terhelését is figyelembe venni, így az Észak-Magyarországi és az Észak-Alföldi kirendeltségek relatív helyzete valamelyest javult.

A munkaügyi központok és kirendeltségek feladatai a munkaerő-piaci szolgáltatások előtérbe kerülésével, a passzív ellátások átalakításával módosultak, a munkaügyi nyilvántartó rendszer kiépítésével és az Uniós támogatási programokban való közreműködéssel bővültek 2004 és 2008 között. A regionális átszervezésnél néhány aktív eszköz működtetése a megyei munkaügyi központokból a kirendeltségekhez került.

Az ÁFSZ szervezetében a külső feltételek és elvárások változására adott legfontosabb válasz a kapacitások növekedése lett volna – ez azonban a szervezet hatáskörén kívüli döntésektől függött. Bár a szaktárca minden kormányzati leépítés alkalmával igyekezett ezek hatálya alól kivonni a munkaügyi szervezetet – minthogy fő feladata éppen a leépítések következményeinek kezelése – ez az igyekezet nem járt sikerrel. Ehhez képest minden más alkalmazkodás másodlagos jelentőséggel bír, hiszen egy olyan helyzetben, ahol az alapfeladatok ellátására nincs elegendő emberi erőforrás, ott a munkaszervezés javításával, a szolgáltatások fejlesztésével sem lehet látványos eredményt elérni.

Amint már fentebb említettük, az adott pénzügyi és hatásköri korlátok között az ÁFSZ igyekezett alkalmazkodni a megnövekedett terheléshez: így például a kirendeltségek engedélyezett létszámának alakulásában a régiós átszervezés során. A szolgáltatások és munkaerő-piaci programok kínálatának bővítésében is tetten érhető az alkalmazkodási törekvés, hiszen az új elemek többsége a hátrányos helyzetű álláskeresők elhelyezkedését segíti, válaszul a tartós munkanélküliség növekedésére.

3.3 A program végrehajtás erősségei és gyengeségei

A 8. táblázatban áttekintjük a vizsgált program egyes komponenseinek értékelését. Az egyes program elemek hatásosságát a következő fejezetben részletesebben is megvizsgáljuk.

8. táblázat A HEFOP 1.2 komponenseinek erősségei és gyengeségei

	előrehaladás	relevancia	konzisztencia	hatékonyság és hatásosság	fenntarthatóság	menedzsment, adminisztráció
1.a Szolgáltatás-fejlesztés és tervezés	Kompetencia alapú párosítás nem készült el,* eljárásrendek egységesítése részleges, egyszerűsítése elmaradt	Kioszkokat a képzetlenek nem mindenhol használják, egyszerűbb nyelven kéne és áttekinthetőbben	Növekvő egyéb feladatokhoz igazítás hiányos	Több helyen egyablakosra tértek át: működik; profilozást nem használják, partnerség: családsegítővel lazult a kapcsolat; tervezésben IR felhasználása nem erősödött	Nincs visszacsatolás, nem világos, hogy a célokat elérték-e a megvalósultak, ill. mennyire hiányoznak a nem megvalósultak; minőségfejlesztő körök beépültek a napi működésbe	Jó gyakorlatok összegyűjtése, megosztása hiányzik
1.b Kutatás	Kínálati előrejelzés későn készült el	A fejlesztéseket alátámasztó egyes kutatások hiányoznak		Kutatási termékek jellemzően nem épültek be	Nehéz lesz: egyedi és drága termékek jöttek létre; operatív elemzési keret nem készült el	Relevancia ellenőrzése esetleges
2. Minőség-irányítás		Elégedettség mérés kérdőíve a problémák okát nem tárja fel	MEV indikátorai nem teljesen alkalmasak a támogatására	Kirendeltség szinten működik és jól, tudatosság javult - feljebb nem. Vezetői döntéseket nem befolyásolja érdemben.	Kirendeltség szinten elegendő a motiváció, tárca szinten bizonytalan	
3. Képzés		Igényekhez igazodik, kiegészítő tréning különösen		Esetenként túl elméleti, mérés nem volt	Nem, nincs rá pénz később, pedig működéshez kellene.	
4. Infrastruktúra	Tervek szerint, minden időben	Előzetes egyeztetés a helyi igények érvényesítésére, de utólagos korrekcióra kevés lehetőség	Ügyfélért az ÚSZM célokkal összhangban	Vegyes eredmények	Támopban – későbbi bizonytalan	A túl részletes eredeti terv miatt végrehajtásban is túlzott merevség
6. Informatika	Késés, bevezetéskor nehézségek	Teljesen összhangban a célokkal és az ÁFSZ küldetéssel		Vegyes eredmények: párosító program gyenge; internetes állásbejelentés alig; e-adat nem ergonomikus, van, ahol lassú	Bizonytalan, korrekciókra most is kevés a forrás	Visszajelzések becsatornázása esetleges

Megjegyzés: Az 5. (menedzsment) alkomponens értékelését az utolsó oszlop tartalmazza. * Ez a program elem az IH egyetértésével ki is került a programból.

4 HATÁSOSSÁG-VIZSGÁLAT

4.1 A kitűzött célok vizsgálata

Az ÁFSZ modernizációs projektek céljait a 9. táblázat mutatja be. A teljes modernizációs folyamat áttekinthetősége érdekében a táblázatban helyet kapott a Phare és a TÁMOP 1.3.1-es program is, noha itt főként a Hefop programra koncentrálnak.

9. táblázat: Az ÁFSZ modernizációját segítő uniós programok céljai

Program	Célok	Fő program elemek
Phare (2002-2004)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ÁFSZ hatékonyságának és eredményességének javítása ▪ A szervezet modernizációja valamennyi ügyfél jobb kiszolgálása ▪ A munkaerőpiac működésének támogatása ▪ A területfejlesztési projektek munkájának segítése részletes munkaerő-piaci információk biztosításával, az EU Foglalkoztatási Stratégiai Irányvonalai szerint. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Szolgáltatási modell kialakítása: szakszerű, személyre szabott szolgáltatások, az önkiszolgálás lehetősége ▪ Új állásközvetítési információs rendszer kialakítása ▪ Új irodai környezet felállítása ▪ Az ÁFSZ személyzetének felkészítése ESZA típusú, fejlesztési projektek kezelésére ▪ Az ÁFSZ szolgáltatásainak korszerűsítése és bővítése ▪ Az ÁFSZ munkaszervezésének/irányításának korszerűsítése ▪ Számítógépes rendszerek fejlesztése a monitorozás, egyeztetés és adatszolgáltatás céljából ▪ Hatékony, áttekinthető projektirányítás
HEFOP 1.2 (2004 – 2008)	<p><i>Átfogó cél:</i> Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által biztosított szolgáltatások minőségének, hatékonyságának és eredményességének javítása.</p> <p><i>Konkrét célok:</i> Szolgáltatások korszerűsítése, az új szolgáltatási modell szerint működő kirendeltségek körének bővítése; Korszerűsítést és hatékony működését megalapozó és támogató kutatások és előrejelzések készítése, a közép- és hosszú távú stratégiai tervezés megalapozása; Minőségirányítási rendszer kiépítése és működtetése; ÁFSZ és partnerszervezetei humán erőforrás-fejlesztése; A szervezet infrastrukturális helyzetének javítása; Informatikai infrastruktúra korszerűsítés, az ÚSZM informatikai támogatása, bővítés; Az információs, kommunikációs és menedzsment struktúrák fejlesztése, hatékonyabb külső kommunikáció;</p>	<p>Szolgáltatásfejlesztés, stratégiai tervezés és kutatás; Minőségirányítás; Képzés; Infrastruktúra-fejlesztés; Menedzsment; Informatikai fejlesztése.</p>
TÁMOP 1.3.1 (2007-2013)	<p>Az aktív munkaerő-piaci politikák eredményességének és hatékonyságának javítása: az ÁFSZ szolgáltatási rendszerének fejlesztése kapacitásainak megerősítése révén bővülő szakmai feladatok támogatása (foglalkozási rehabilitáltak, inaktívok reintegrációja)</p>	<p>Szolgáltatás-fejlesztés; Informatikai fejlesztés; Stratégiai irányítás és regionális tervezés támogatása.</p>

Az ÁFSZ modernizációja, és az ezen belül kitűzött célok illeszkednek a nemzeti foglalkoztatási célokhoz, az NFT prioritásokhoz (vö. az 5 és 8. táblázat) és az ÚMFT vonatkozó céljaihoz is.⁶ A TÁMOP projektben abból a szempontból erősödött a szakpolitikai keretekhez való illeszkedés, hogy (a nők kivételével) expliciten megjelennek azok a célcsoportok, amelyek munkapiaci integrációját az NFT célul tűzte ki. Az illeszkedés további erősítése megfontolandó a regionális szempont megjelenítésével a TÁMOP következő szakaszában (ez egyik projektben sem jelent meg eddig).

4.2 A célok elérésének mérhetősége és mérése

A HEFOP 1.2-es intézkedés jól körülírt célokat tűzött ki, így értékelése nem ütközik elvi akadályba. A tényleges értékelés előtt azonban át kell tekintenünk néhány olyan jellegzetességet, amely meghatározza, hogy a programot milyen szempontból és milyen mélységben lehetséges e célokat alapul véve értékelni.

Értékelés a program indikátorai alapján

A program tervezésekor kimeneti indikátorul a modernizált kirendeltségek számát jelölték meg: ez a projekt előrehaladásának dokumentációjából egyszerűen előállítható, objektív mutató. Eredményindikátorul a havonta bejelentett új álláshelyek átlagos számát [kumulált érték], hatásindikátorul pedig a bejelentett álláshelyek átlagos élettartamát választották (10. táblázat). Mindkét mutató alkalmazhatósága vitatható.

10. táblázat A Hefop 1.2. projektindikátorok alakulása 2004-2008

	kiinduló	cél	2004	2005	2006	2007	2008
Az új szolgáltatási modell szerint működő kirendeltségek száma	0	80	0	0	59	80	80
Havonta bejelentett új álláshelyek száma (ezer db)	38,6	50,0	26,7	36,9	39,9	35,6	29,0
Bejelentett álláshelyek átlagos élettartalma (nap)	37,0	30,0	39,4	33,7	32,4	28,5	23,6

Forrás: PEJ-ek alapján, az éven belül készített legutolsó PEJ értékei. A kiinduló érték 2002-re, a cél 2008-ra vonatkozik.

Az indikátorok részleges elmaradása miatt készített jelentés (TÁRKI, 2009) szerint az eredményindikátor megválasztása azért nem volt szerencsés, mert arra nem csak a program, illetve a kirendeltségek munkája gyakorolt hatást, hanem a konjunktúra is. Ezt vagy más mérőszám alkalmazásával, vagy a választott mérőszám szűrése által lehetett volna orvosolni, erre azonban nem került sor. Az indikátorok felülvizsgálata annak ellenére nem történt meg, hogy a monitorok és a KEHI jelentése erre felhívta az irányító hatóság és az ÁFSZ figyelmét, és az indikátorok nem megfelelő kiválasztása jelentős kockázatot hordozott a projekt előrehaladásának megítélése szempontjából.⁷

6 Az ÚMFT célok nagyon általánosak: a lehető legtöbb lépjenek be a munkaerő-piacra, az emberek foglalkoztathatóságának javítása (képzés), és a munkahelyteremtés támogatása.

7 Az indikátorokra vonatkozó döntés háttéréről lásd TáRKI 2009.

A Phare projekt során készült alapos előkészítő dokumentumok alapján az is kétséges, a választott hatásindikátor mennyiben képes objektív információval szolgálni a kitűzött célok eléréséről. Hansen (2003: 29) szerint a teljesítménymutatók rossz megválasztása „statisztikai orientációjú” munkavégzést eredményezhet. Erre hipotetikus példa egy olyan teljesítménymutató, amelynél az álláskeresők elhelyezéséért és az álláshelyek rövid betöltetlenségéért jár jutalom. Ez olyan magatartáshoz vezethet, amelynél a kirendeltségi ügyintéző inkább nem regisztrálja az álláshelyet mindaddig, amíg nem talál egy alkalmas álláskeresőt és a munkáltató nem dönt úgy, hogy ezt az álláskeresőt alkalmazza. Ez akár egy hónapba telhet. A munkaügyi központ jó pontokat szerez az elhelyezéséért és az álláshely – a statisztikákban elszámoltak szerint gyors – betöltéséért, miközben lehettek alkalmasabb jelöltek, akiket nem is tájékoztattak az álláslehetőségről.

A hatásindikátor a modernizáció időszakában jelentős javulást jelzett: 2005 és 2008 között 0 és 256 nap közötti értékeket vett fel, 30 körüli átlaggal és lognormális eloszlással. A mutató megbízhatósága ennek alapján nem zárható ki, a mérés validálása azonban csak külső viszonyítási alap felhasználásával lenne lehetséges. Tudomásunk szerint mindeddig nem készült olyan elemzés, amelyből megállapítható lenne, hogy a hatásindikátor igen magas értéke mennyiben tulajdonítható valós teljesítménynövekedésnek, és milyen mértékben származik abból, hogy a mutatószám fentiekben jelzett gyengeségét valóban ki is használják.

A fentiek alapján tehát megbízható információval a HEFOP 1.2 program esetében csak a kimenet indikátorra vonatkozóan rendelkezünk, ami alapján a program hatása is csak korlátozottan állapítható meg.

A választott kimenet indikátor azt mutatja meg, hogy a szakmai előkészítés alapján szükségesnek ítélt fejlesztések elkészültek-e. Ez annyiban méri a program eredményét is, amennyiben a fejlesztéseknek volt értelme és hatása. A fejlesztések szakmai kidolgozása még a Phare program keretében, tapasztalt dán szakértők bevonásával a nemzetközi jó gyakorlatokra támaszkodva történt, ami alapján pozitív hatást várhatunk. A fejlesztések hazai környezetben való beválását azonban sem a Phare program után, esetleg ex-post értékelés keretében, sem a HEFOP 1.2 intézkedés előkészítésekor nem vizsgálták.⁸ Így, bár nagyban valószínűsíthetjük, hogy a fejlesztések hatásosak voltak és növelték a kirendeltségek munkájának hatásosságát, erről empirikus tapasztalatunk nincsen, azaz a kimenet indikátort sem fogadhatjuk el a hatásosság megbízható mércéjeként.

Értékelés a program dokumentumai alapján

A dokumentumokra alapuló értékelés arra tud választ adni, hogy a program elérte-e átfogó célját, vagy a komponensek illetve alkomponensek specifikus céljait. Azt azonban nem lehet megállapítani, hogy a siker milyen mértékben tulajdonítható a fejlesztéseknek, és mennyiben más tényezők következménye. Az utóbbi méréséhez egy viszonyítási alapra is szükség van, ami megmutatja, hogy mi történt volna – hogyan alakult volna a kirendeltségek teljesítménye – a fejlesztések nélkül.

A dokumentumok elemzésére támaszkodó értékelésben a projektermék elkészültét és minőségét vizsgáljuk: e két tényezőt a szakmai monitorok a program előrehaladása során

⁸ Jó példa ilyen, a kimeneti indikátort kiegészítő kutatásra egy olyan elemzés, amely a kioszkok használatának hozzájárulását méri az állástalálás esélyére, vagy a dániai túlélési görbe hazai megfelelőjét lemérve ellenőrzi a bevezetett profilozási gyakorlatot.

olyamatosan szemmel tartottak és dokumentáltak. Csak ilyen módon vizsgálható például az IR kiépítésének hatása, hiszen nincs olyan kirendeltség, amely ezt ne vehette volna igénybe, illetve amelyre ne lett volna közvetlen hatása.

Fontos megemlíteni, hogy egy projekttermék lehet tökéletesen megfelelő egy alkotórész specifikus célja szempontjából, előfordulhat ugyanakkor, hogy az átfogó célhoz nem járul hozzá. E két megítélés közül a szakmai monitorok csak az elsőt vizsgálták, itt azonban a második, a projekteknek az átfogó céllal való konzisztenciájának eredményét is vizsgálnunk kell.

A projekt során készült dokumentumok között megkülönböztetjük a projekt előélete során, a tervezésekor, végrehajtásakor, adminisztrációjában, monitorozásakor, és értékelésekor keletkezőket. Az értékelésben az alábbi dokumentumokra támaszkodtunk (részletes listát lásd a Függelék 10. táblázatában):

Előélet: a Phare projekt során készült, a fejlesztés irányaira, mindennek előtt a profiling rendszerre, az új szolgáltatási modellre vonatkozó projekttermékek;

Tervezés: a programterv, projektlista és adatlapok;

Végrehajtás: projekttermékek, ezek közül a profiling és az aktív eszköz monitoringra vonatkozó tanulmányok;

Adminisztráció: PEJ-ek, vezető monitori jelentések;

Értékelés: az IR fejlesztésről készült tanulmány (ISACA 2008).

Az HEFOP 1.2 intézkedés konkrét céljainak elérése a projekttermékek darabszámának és minőségének ellenőrzése, illetve az ezt dokumentáló jelentések alapján megítélhető. A program átfogó céljának való megfeleléskor ezeken túl a projekttervet, az előzményeket és a konkrét projekttermékeket is vizsgáltuk. A korszerűsítést és hatékony működését megalapozó és támogató kutatások és előrejelzések készítése, a közép- és hosszú távú stratégiai tervezés megalapozása című komponens céljának teljesülését dokumentumok alapján nem lehet teljeskörűen megállapítani, mivel ehhez a hatékony működés definiálása és mérése szükséges.

Más indikátorok kialakítása és elemzése

Más (alternatív) indikátorok kialakítására és elemzésére számos lehetőség adódik (vö Tárki, 2009 vagy Nagy, 2006). A projekt sajátosságai miatt az alternatív indikátorok elemzéséhez igen kedvezőek a feltételek: egyrészt a fejlesztés szakaszosan zajlott, ami megkönnyíti a megfelelő viszonyítási alap meghatározását, másrészt a szükséges adatokat maga a fejlesztés szolgáltatja a regisztrált munkanélküliek egyéni szintű, elektronikusan rögzített adatai formájában.

Amint azt Nagy (2006) részletesen kifejti, az alternatív indikátorok elemzésének legegyszerűbb módja az, ha a fejlesztés szakaszosságát kihasználva, az IR egyéni adataiból kirendeltségi szintre összesített adatokon úgynevezett difference in differences eljárást alkalmazunk. Ennek keretében a programban részt vett kirendeltségek egy választott sikermutatójának időbeli változását vizsgáljuk. Az összevetés alapja azonban nem az indikátor bázisértéke lesz, hanem egy, a résztvevő kirendeltségek csoportjához hasonló, de a programban részt nem vett csoport azonos indikátorában megfigyelt változás. Ez a viszonyítási alap jó közelítéssel mutatja azt a (valóságban nem megfigyelhető, „mi lett volna, ha” természetű) változást, amit akkor tapasztaltunk volna, ha senki nem vesz részt a programban. Ezzel az eljárással a program egyes kirendeltségekre gyakorolt hatását nem lehet mérni, csak a kirendeltségek csoportjaira gyakorolt átlagos hatás számszerűsítését teszi lehetővé. Így elvileg csak akkor megbízható, ha a résztvevő és a kimaradó kirendeltségek a részvételtől eltekintve más jellemzőikben nagyon hasonlóak – máskülönben a teljesítményükben mért eltérést nem tulajdoníthatjuk kizárólag a

program hatásának. Ritka eset, hogy a két csoport jellemzői kellő hasonlóságot mutassanak - regressziós eljárás alkalmazásával azonban lehetőség nyílik arra, hogy a hasonlóságot mester-ségesen biztosítsuk.

4.3 Eredmények: a projektelemek és komponensek vizsgálata

A HEFOP 1.2 program összesen közel száz projekt révén valósult meg. A program megvalósulására és lefolyására vonatkozóan a projekt előrehaladási jelentések (PEJ), a vezető monitori jelentések és az interjúk alapján az alábbi főbb megállapítások tehetők.

A program legtöbb intézkedése és a legfőbb fejlesztések – ha nem is maradéktalanul – megvalósultak, hozzájárulva ezzel az egyes komponensek konkrét céljainak eléréséhez, ezáltal az ÁFSZ modernizációjához. A program elemei, a célok eléréséhez választott eszközök a nemzetközi szakirodalom és gyakorlat alapján adekvátak.

A projektek határideje többször is módosult (mind a PEJ-ekben feltüntetett dátumok, mind a támogatási szerződésekben megjelenő határidők). A legtöbb projekt csak a végső kiterjesztett határidőre, vagy késéssel készült el. A PEJ-ekben szereplő, következő időszakra vonatkozó tervek⁹ a legtöbbször eltértek a megvalósult ütemezéstől. Ez legfőképp a program időszakának első felére érvényes, míg a második felében, és főként a program vége felé a tervezett ütemezés mentén valósultak meg a fejlesztések.

Összességében elmondható, hogy a program időtartamára kitűzött határidők a legtöbb esetben módosultak, a projektek nem zárultak le időben és ezek a késések további projektek megvalósulását akadályozták. A csúszás azonban nem nagyobb, mint a hasonló méretű projektek esetében szokásos, és összefügg az uniós finanszírozási rendszer kialakulatlanságával. A megvalósítás más programokhoz képest gördülékenyebb megvalósítását jelzi az is, hogy a 2008 elején indított, a HEFOP források nagyobb kihasználását célzó (ún abszorpciós) cselekvési terv keretében az IH az ÁFSZ felé tett javaslatot kiegészítő forrás felhasználására. Ezzel a projekt új tevékenységekkel egészült ki és költségvetése 833 millió forinttal (9 %-al) nőtt. Az új feladatok elvégezhetősége érdekében a határidőt 2008. március 31-ről 2008. október 31-re módosították (HEP IH 2008).

A fejlesztések magját az első komponens, (1) a szolgáltatásfejlesztés, stratégiai tervezés és kutatás adta. A Phare során elkezdett új szolgáltatási modell (ÚSZM) bevezetése volt a HEFOP 1.2 intézkedés egyik legfőbb célja, a modernizáció alappillére. Az új modell kialakítását célzó projektek időben megvalósultak, inkább a támogató projektek (tanulmányutak, egyéb együttműködések) késtek, de ezzel nem akadályozták az új szolgáltatási modell kialakítását. Érezhető az intézkedések menedzsmentjén, hogy a hangsúly az új modell kialakításán volt, kevésbé a stratégia-kialakítással kapcsolatos elemeken. A Phare projekt során készült stratégiai dokumentumok tartalmát érdemben módosító projekttermék nem készült.

A (2) minőségirányítási rendszer bevezetése is a Phare projekt folytatása. E komponens projektjeinek megvalósulása is megfelelően zajlott. A komponens elérte célját és az egyik leg-gördülékenyebb megvalósulást mutatta.

9 „Az alábbi táblázatban, kérjük, komponensenkénti bontásban ismertesse, hogy a következő x hónapban milyen tevékenységeket tervez elvégezni a projekt keretében” című rovat.

A (3) képzés komponens megvalósulásának menete hektikus képet mutat. E komponens projektjeihez volt a legtöbb különböző határidő rendelve. Vélhetően nehéz volt tervezni a képzéssel kapcsolatos intézkedések lefutásának menetét és a célcsoportok nagy száma is nehezíthette a határidők tartását. A képzések késései magyarázhatók a képzés tartalmát adó fejlesztések késéseivel is. Összességében a csúszásoktól függetlenül a képzések megvalósultak.

Az (4) infrastruktúrafejlesztés a képzéshez hasonlóan változatos képet mutat: ez a másik komponens, melyben a projektekhez négy-hat különböző határidő is hozzá van rendelve. A csúszások egyik oka, hogy a szerződésben túlzott részletességgel (tételes eszköz listában) kellett rögzíteni a tervezett beruházásokat, ami miatt minden menet közben szükséges, jelentősebb korrekcióhoz szerződést kellett módosítani, ezek idejére pedig leállt a komponens finanszírozása.¹⁰ Az abszorpciós kiegészítés is érintette a komponenset, így az a program 2008 októberéig kiterjesztett végére zárult le.

A (5) program-menedzsment egy folyamatos tevékenység volt, így a program végével ért véget. Az egyes akciók, események (rendezvények, tanulmányutak stb.) megvalósulása olykor késett, de összességében a menedzsment, mint folyamatos tevékenység végig (a kiterjesztett határidőknek megfelelően) támogatta a programot.

Az (6) informatikai fejlesztéseket célzó komponens megvalósulása az elsőhöz hasonlóan hangsúlyos volt, tekintve, hogy az informatikai támogatás alapfeltétele volt az új modell kialakításának, így ez is prioritást élvezett. A projektek legnagyobb részét a terveknek megfelelően alakultak. A program során rendelkezésre állt a végső határidőknek megfelelően minden informatikai fejlesztés.¹¹

Az egyes alprojektek által kitűzött célok teljesülésének vizsgálatával egyben áttekintettük az intézkedés konkrét céljainak (vö. 8. táblázat) teljesülését is. A rendelkezésünkre álló dokumentumok az összes projektet mind mennyiségi, mind minőségi értelemben megvalósultnak mutatják. Az eredmények számottevőek. A tervek szerint emelkedett az új szolgáltatási modell (ÚSZM) alapján működő kirendeltségek száma, a résztvevő kirendeltségeken kiépült és működik a minőségirányítási rendszer, javult az álláslehetőségek hozzáférhetősége,¹² az ÁFSZ érintett munkatársai számos képzésen vettek részt, mind az FSZH, mind a regionális központok és kirendeltségek infrastrukturális ellátottsága jelentősen javult és kiépült az Integrált Rendszer, amely támogatja az ügymenetet és minden, a szervezet alapműködését alátámasztó elemzés könnyen elérhető forrása.

A konkrét célok között szerepelt a korszerűsítést és hatékony működését megalapozó és támogató kutatások és előrejelzések készítése, a közép- és hosszú távú stratégiai tervezés megalapozása is. A kutatási alkomponensben a projektermékek ugyan elkészültek, de hasznosulásuk nem ítélt meg a rendelkezésre álló dokumentumokból. A szakértői interjúk tanúsága szerint az elkészült kutatások a gyakorlatban kevésbé támogatták a munkaügyi tárca,

10 Az alapos, részletes tervezést egyfelől a hatékony lebonyolítás, másfelől az uniós és a hazai előírások is megkívánják. Nem is ez okozhatta fennakadást, hanem az, hogy a tervek részletei a szerződésbe is beépültek.

11 Két alprojektet (1.1.4.8 - Adatstruktúrák kialakítása és továbbfejlesztése az egységes adatkezelő rendszer megteremtése és 1.1.4.9 - Rendszerezett információ- és kódrendszer kialakítása) csupán a 9. PEJ említi egy szerződéskötés kapcsán, de ezek lezárásáról nincs több információ.

12 Ezt az internetes és a mobiltelefonos (WAP) hozzáférés is segíti. Utóbbit a 2006-os bevezetésekor sokan használták, 2010-re – vélhetően a szélessávú internethozzáférés terjedése miatt – napi néhány ezer főre csökkent a forgalma.

illetve az FSZH munkáját. Ezt részben a kutatások és a fejlesztések többi komponensének gyenge illeszkedése, részben egyes kutatások késedelmes befejezése, illetve a szaktárca esetében az is magyarázza, hogy a döntések alátámasztásában a vizsgált időszakban egyre kisebb szerepet játszott a szakmai előkészítés (és egyre nagyobb a politika). Fontossága miatt az illeszkedés kérdését részletesebben is megvizsgáljuk a következő szakaszban.

Bizonytalan a minőségirányítás és a képzés komponens minőségének megítélése, mert a komponens szinten nincs a rendszerbe épített visszacsatolás. A minőségirányítás (KÉK) tervének minőségét objektív mérce szerint nincs mód megítélni, de a szakértői és kirendeltségi interjúk tanúsága szerint ez a komponens a program egyik sikertörténete, mert korábban nem tapasztalt szintre emelte az ügymenettel, a szervezet működésével kapcsolatos tudatosságot. A minőségfejlesztő körök a kirendeltségek napi működésének részévé váltak, ami elősegíti, hogy a modernizációs program lezárulta után is fennmaradjanak. Ennek minden valószínűség szerint pozitív hatása volt a kirendeltségek teljesítményére is. Noha a KÉK-kel és az Új Szolgáltatási Modellel kapcsolatos képzések lezajlottak, azok közvetlen eredményességéről számonkérés vagy más egyéni szintű minősítés (vizsga vagy osztályzat) nem tanúskodik.

A megfelelő műszaki minőségben lezajlott építések, a tágasabb és kényelmesebb ügyfélter biztosítja a szolgáltatás fizikai lehetőségeit. A monitori jelentések szerint ez a komponens megfelelő minőségben valósult meg. A kirendeltségi interjúk alapján az ügyfélter új arculatával és a bútorokkal az ügyfelek és a kirendeltségi munkatársak is elégedettek, míg az ügyfélter átalakítása egyes esetekben nem a vártak szerint alakult. Előfordult például, hogy az intim tárgyalók megépítése az amúgy is kicsi ügyfélter méretét csökkentette és a gyenge szigetelés miatt nem is használható a tervezett funkciójának megfelelően. Az ilyen problémák korrekciójára volt ugyan lehetőség a program során, de a használat során keletkező tapasztalatok szisztematikus felmérésére úgy tudjuk, nem került sor. Ennek vélhetően részben a program feszített ütemezése, részben az az oka, hogy a korrekciókat csak szerződés módosítással lehetett volna megvalósítani.

Az informatikai fejlesztések abban a tekintetben beváltották a hozzájuk fűzött reményeket hogy biztosítják az egységes adatgyűjtést és központosított hozzáférést a teljes munkaügyi szervezetben gyűjtött egyéni adatok tömegéhez 2000-ig visszamenőleg (hangsúlyozzuk: a költséghatékonyságot itt egyik esetben nem vizsgáljuk). Az elektronikus adatkezelés azonban egyelőre nem váltotta ki a papír alapú ügyintézkést és nem sikerült érdemben csökkenteni az adminisztrációra fordított időt. A papír alapú ügyintézkést párhuzamos fenntartását részben az informatikai rendszer folyamatos korrekciói miatt szükséges időszakos leállások magyarázzák, ami a fejlesztés jelenlegi fázisának befejeztével várhatóan megoldódik. További intézkedést igényel a hatósági ügyek intézésében a hitelesség biztosítása – különösen azokban az ügyekben, ahol más hatóságokkal is együtt kell működni. Tárcaszintű feladat ezügyben egyeztetni a felettes szervekkel és elérni, hogy az elektronikusan kezelt iratokat minden más állami szerv is elfogadja – beleértve a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalt is. Végül, a kirendeltségeken készített interjúk az IR fejlesztéséről készült vizsgálat (Isaca 2008) következtetésétől némileg eltérően arra utalnak, hogy az IR-ben kialakított új, elektronikus munkafelület funkcionalitása javításra szorul. A szoftver ugyan minden ügyviteli folyamat elvégzésére alkalmas, de kialakítása nem ergonomikus, nem „áll kézre,” és a munkavégzés meggyorsítására adódó lehetőségeket alig használja ki. Az IR és az önkormányzatok közösen használt e-adat esetében is hiányzik a kirendeltségi szoftver felhasználói felületén a statisztikai adatok könnyű, gyors, rugalmas előállítását támogató (riport) funkció.

Az információs, kommunikációs és menedzsment struktúrák fejlesztése, hatékonyabb külső kommunikáció, mint konkrét cél teljesülésére a monitori jelentések nem tértek ki. A szakértői

interjúk tanúsága szerint ez a célkitűzés relatíve kevés figyelmet kapott a program megvalósítása során. A szervezeten belül a képzési komponens menedzsment tréningje és az informatikai fejlesztés azonban nyilván hozzájárult a cél eléréséhez. A külső kommunikáció elsősorban hagyományos eszközökre, konferenciákra és sajtótájékoztatókra épült, amelyek hatását nem vizsgálták. A kirendeltségek partnereivel és a munkáltatókkal készített interjúk arra utalnak, hogy az ÁFSZ új, szolgáltatói szemléletének híre nem, vagy esetlegesen jutott el a vele együttműködő partnerekhez, legfeljebb a kirendeltségek felújításáról szereztek tudomást.

Összességében a vezető monitori jelentések alapján elmondható, hogy minőségi kifogás nem hátráltatta egyik projekt lezárását sem, ezzel együtt az egyes komponensekben megvalósult projekttermékek minőségének megítélése nem mindegyik komponens esetében azonos nehézségű feladat. Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, hogy a modernizációs folyamat, de még a HEFOP 1.2-es intézkedés egymagában is olyan volumenű és természetű fejlesztés, amelynek a teljes mélységű értékelése a jelen vizsgálat kereteit meghaladó feladat. Az egyes beavatkozások hatását szétválasztó értékeléséhez már a projektek lebonyolítása során adatokat kell volna gyűjteni, például a munkanélküli ügyfelek álláskeresési magatartásáról, vagy az ügyintézők *adminisztrációs terheléséről*. Mivel a HEFOP 1.2 intézkedés folyamán ilyen adatgyűjtésre nem került sor, utólagos értékelésre sincsen mód.

Eredmények: a kutatási alkomponens

A program konzisztencia-vizsgálata egyedül az első komponens, azon belül is a kutatási alkomponens esetében mutatott ki számottevő inkonzisztenciát. A kutató-elemző tevékenység ugyanakkor kiemelkedő szinergikus hatásokkal bír: megvalósulása nemcsak az ÁFSZ alapműködését segíti, de hozzájárul a modernizációs fejlesztések hatékony megvalósításához is. A nem megfelelő vagy nem megfelelő minőségben megvalósult elemző-kutató tevékenység pedig a projekt szuboptimális megvalósulását eredményezheti, illetve azt, hogy az előrehaladást nem lehet érdemben nyomon követni.

A kutatási alkomponens olyan feladatokat hajtott végre, amelyek inkább a szaktárca, mint az ÁFSZ tevékenységéhez kapcsolódtak, ilyen például a munkaerő keresletének és kínálatának előrejelzése. Stratégiája szerint az ÁFSZ „egységes alapszolgáltatásokat nyújt, helyi szinten a kormányzati foglalkoztatáspolitikát koordinálja és megvalósítja”, a modernizáció pedig az alapképzettség megerősítésére, a regisztrált munkanélküliek helyzetének javítására koncentrált. Önmagában nem probléma, hogy a kutatási alkomponens szorosan nem kapcsolódó kérdésekre is kiterjedt, az azonban igen, hogy olyan kérdések kutatására nem került sor, amelyekre a program sikeres és hatékony megvalósítása szempontjából szükség lett volna. A Phare projekt során készült tanulmányok például világosan rámutatnak a profilingszisztéma adaptálását megalapozó és bevezetését ellenőrző módszer – a munkanélküliségi epizódok úgynevezett túlélési görbére alapuló elemzésének – alapvető fontosságára. Ehhez hasonló jelentőségű lett volna a program lebonyolítása folyamán olyan adatok gyűjtése, amelyek alapján az ügyfelek elégedettsége mellett megállapítható lett volna az is, hogy az egyes fejlesztések milyen hatással voltak az álláskeresés intenzitására és eredményességére.

A kutatási alkomponens hiányosságai vélhetően összefüggnek azzal, hogy az ÁFSZ szervezete nem rendelkezik megfelelő kutató-elemzői kapacitással sem önálló kutatási egység formájában, sem pedig olyan, a korszerű ökonometriai eszközök és munkagazdaságtan ismeretével felvértezett közgazdász munkatárs személyében, aki a statisztikai osztály munkáját erősítené. A modernizációs folyamat során tehát házon belül nem állt rendelkezésre olyan elemzői kapacitás, amelyre a nemzetközi gyakorlatok hazai adaptálását, az

adaptálás sikerességének ellenőrzését és a feltárt elmaradásokat kiküszöbölő korrekciók megtervezését rábízhatta volna. A profilozási rendszer adaptálásának követése, a hazai aktív eszközök monitoring-rendszere által szolgáltatott adatok értelmezése és a rendszer kiterjesztése, és a vezetői információs rendszer tartalmának kialakítása is ilyen szaktudást igényelne.

Végeredményben megállapítható, hogy mivel az ÁFSZ szervezetén belül nem található meg a modernizációs folyamat közgazdaságtudományi (ezen belül munkagazdaságtani) és empirikus módszertani hátterét biztosító humán tőke, amit elsősorban a kutatási feladatokat is ellátó 1. komponensnek lett volna célszerű pótolnia. Mivel ezt nem tette meg, működése e tekintetben a többi alkomponenssel és az első komponens más alkomponenseivel szemben nem értékelhető maradéktalanul sikeresnek. Ennek oka nem a megvalósult tevékenységekben keresendő, hanem a program vonatkozó részének inkonzisztenciájában. A megvalósult kutatások érdemben nem járultak hozzá a modernizációs folyamat átfogó céljának eléréséhez, miközben nem valósultak meg azok a kutatások, amelyek növelték volna a folyamat hatékonyságát és hatásosságát.

4.4 A HEFOP 1.2 intézkedés kirendeltségi szinten érvényesülő fejlesztéseinek hatásbecslése

Az alábbiakban a már említett difference-in-differences módszertannal, Nagy (2006) javaslatát követve kíséreljük meg a HEFOP 1.2 intézkedés keretében kirendeltségi szinten végrehajtott fejlesztések hatásának becslését. E fejlesztések közé sorolható a HEFOP 1.2 intézkedés során a KÉK minőségbiztosítási rendszer bevezetése, az ehhez kapcsolódó képzések, valamint az Új Szolgáltatási Modell bevezetése a profiling rendszerrel és a kapcsolódó képzésekkel, illetve az információs kioszkok felállítása a kirendeltségeken. Kirendeltségi szintű fejlesztés az épületek és ügyfélterek felújítása, átalakításának hatása is. Nem jelenik meg, mert minden kirendeltségre egyaránt háramlik a központi informatikai rendszer fejlesztésének hatása, noha a fenti fejlesztések működését segítheti. Az itt következő, adatelemzésen alapuló értékelés ezeknek a kirendeltségi szintű hatással járó fejlesztések együttes, az összes résztvevő kirendeltségre hatékonyságára gyakorolt átlagos hatását ragadja meg.

Az értékelés logikája

Az értékelés a következő: a programban résztvevő kirendeltségeket (a *résztvevő csoport* tagjait) tekintjük megfigyelési egységeknek, és az ő teljesítményükben megfigyelhető időbeli változást hasonlítjuk egy hozzájuk hasonló, de a programban részt nem vett kirendeltség-csoport (a *kontroll-csoport* tagjai) teljesítményének változásához. Ha a hasonlóság a két csoport között nagymértékű, a teljesítmény változásában mért különbséget a programban való részvételnek tulajdoníthatjuk. Ha csak a program formális kiterjedését vizsgáljuk, résztvevőnek a HEFOP 1.2 intézkedés során modernizált kirendeltségeket, kontroll csoportként pedig azokat tekinthetjük, amelyeket sem a Phare projektben, sem a HEFOP 1.2 intézkedés során nem modernizáltak. Mivel azonban a KÉK-be végül csak 7 kirendeltség kapcsolódott be a Phare projekt keretében,¹³ a maradék 13 pedig a HEFOP 1.2-es intézkedés során követte őket, a résztvevő csoportot e 13 kirendeltséggel együtt határozzuk meg (mindez nem befolyásolja a kontrollcsoport létszámát, mert abba a Phare kirendeltségek nem számítanak

13 Ezek: Baja, Orosháza, Barcs, Ózd, Hatvan, Balassagyarmat, Esztergom.

bele).

Mivel a program egyes elemei egyszerre jelentkeznek (eltekintve a Phare projektből átszármazott 13 kirendeltségtől, ahol a kioszkok és az Új Szolgáltatási Modell már korábban is működött), a fentieknek megfelelően a kioszkok építésének, a profilozó rendszer működésének és a KÉK alkalmazásának hatását egyszerre tudjuk csak vizsgálni. Ha hatást mutatunk ki, nem fogjuk tudni eldönteni, hogy az a három intézkedés közül melyiknek az eredménye.¹⁴

Az értékelés során a következő, a kirendeltségek hatékonyságát leíró egyenlettel dolgozunk:

$$HAT_{it} = \alpha + \tau t + \pi p_i + \delta t p_i + \beta X_{it} + f_i + \varepsilon_{it}$$

ahol a megfigyelési egység egy kirendeltség adatai egy időpontban, HAT_{it} a hatékonyságot mérő változó, α egy konstans, t az idő múlását mérő változó (esetünkben: 0 és 1), p_i a programban való részvételt mutató változó (értéke 0 vagy 1, időben nem változik), X_{it} a kirendeltségek közötti, adott időpontban tapasztalható különbségeket magyarázó, számunkra megfigyelhető jellemzők. A nem megfigyelhető jellemzők két fajtáját különböztetjük meg: f_i jelzi a megfigyelt jellemzőkkel összefüggőeket (azok hatását befolyásolókat), ε_{it} pedig minden olyan tényezőt magában foglal, ami ugyan hatást gyakorol HAT_{it} -re, de nem függ össze a megfigyelt jellemzőkkel, így azok hatását nem befolyásolja.

A fenti egyenlet közvetlen becslése a DiD eljárás alkalmazásának egyik legegyszerűbb formája: itt a becslés eredményeként előálló τ szám azt jelzi, hogy ha eltekintünk a kirendeltségek működési feltételeiben fennálló, az X_{it} változó által megjelenített különbségektől, valamint a program hatásától, akkor milyen mértékben nőtt a kirendeltségek hatékonysága. A π együttható azt méri, hogy a programban résztvevő és részt nem vevő kirendeltségek hatékonyságában milyen eltérés volt tapasztalható a kezdeti időszakban, ha a fenti összetételhatásoktól eltekintünk. Végül a δ együttható méri a program hatását, az előbbi két hatástól megtisztítva. Ez az, amire figyelmünk irányul.

Bár az egyenlet a fenti formájában is megbecsülhető lenne, a meg nem figyelhető, ugyanakkor a kirendeltségi szinten adott tényezőket magában foglaló f_i tényező feltételezhető jelenléte miatt érdemes annak a két vizsgált időszak közötti különbségét venni. Az ilyen formában átalakított egyenlet a következő:

$$\Delta HAT_{it} = \tau + \delta \Delta p_i + \beta \Delta X_{it} + \Delta \varepsilon_{it}$$

Látható, hogy a kívánt δ együttható innen is megbecsülhető, a DiD ötlet pedig a fenti alapegyenletnél tisztábban is jelenik meg. A megközelítés egyetlen sajátsága az, hogy mivel kizárólag a változásokra koncentrálna, a hatékonyság *szintjének* becslésére nem alkalmas.

A hatásvizsgálat adatháttere

Az itt felhasznált adatokat a szintén a HEFOP 1.2-es intézkedés keretében kifejlesztett IR adja, amelyben 2000-től található meg a regisztrált munkanélküliekre vonatkozó egyéni adatok.

¹⁴ Egy új, az alapoktól tervezett projekt esetében lehetséges a célzatos adatgyűjtés, aminek birtokában ez a kérdés is megválaszolható. Hasonlóképpen, a mérés finomítható akkor, ha a különböző intézkedések időpontját ismerjük, mert elképzelhető, hogy a hatásuk eltérő időhorizonton bontakozik ki.

Ezek az egyéni adatok lehetővé teszik, hogy a munkanélküliek munkapiaci történetét a regisztráció során kövessük és a kirendeltséggel kapcsolatot tartó munkanélküliek esetében ismerjük a kilépés irányát is. Noha a követés és így az elemzés egyéni szinten is lehetséges,¹⁵ a jelen vizsgálat céljára elegendő a kirendeltségi szintre aggregált adatok használata is.

Az egyéni adatok a regisztrált státuson és bizonyos programokban való részvételen túl kiterjednek olyan alapvető ismérvekre, mint a nem, a kor, az iskolázottság, illetve a megváltozott munkaképesség. Ezek a jellemzők segítenek ügyfélkörük által jellemezni a kirendeltségeket, és részben ezek az adatok teszik lehetővé, hogy az programban résztvevő és részt nem vevő kirendeltségeket statisztikailag hasonlóbbá tegyünk egymáshoz. Ugyanezen célt szolgálja a kirendeltségek működési környezetét leíró ismérvek használata, amelyekről később szólunk. Mivel az adataink aggregáltak, minden számításban súlyozzuk őket a kirendeltségnél regisztrált álláskeresők számával.

A hatásosság mérésére használt indikátor többféle lehet és az eredmény mérésére több indikátort is meg fogunk vizsgálni. Tekintettel az ÁFSZ elsődleges céljára, a munkanélküliek álláshoz juttatására, minden vizsgált indikátor a regisztrált státusból való kilépést jelzi, különféle irányokba. A megkülönböztetett irányok a következők:

- 1 Kilépés nem támogatott („nyílt piaci”) foglalkoztatásba
- 2 Kilépés közcélú- vagy közmunkába
- 3 Kilépés egyéb támogatott munkába (bértámogatás, START kártya, stb.)
- 4 Kilépés képzésbe
- 5 Kilépés a közreműködés hiánya miatt (megszakította a kapcsolatot a munkaügyi központtal).

Fontos itt ismét hangsúlyozni, hogy a hatásosságot leíró egyenlet és annak fenti mértékei együtt azt eredményezik, hogy a becslés nem az egyes kirendeltségekre, hanem a kirendeltségek összességében regisztráltaként megjelenő álláskereső esélyeire irányul. Az aggregálásnak tehát nem tartalmi, csak technikai jelentősége van.

Akilépés fenti irányait jelző elemi adatokat kirendeltségi szintre aggregálva és a regisztráltak állományának létszámával elosztva kilépési arányokat kaptunk. Ezek az arányok közvetlen analógiái az egyéni kilépés valószínűségeinek, tehát azt mutatják, hogy egy átlagos munkanélküli milyen eséllyel lép ki a regiszterből az adott irányba. . Mivel mind a regisztráltak létszáma, mind pedig az egyes irányokba kilépők száma rendelkezésre áll, külön kilépési arányok is számíthatók iskolai végzettség, korcsoport, pályakezdő és megváltozott munkaképesség státus szerint.

Az IR és így a használt adatbázis erősségét az adja, hogy elsődleges célja az adminisztratív munka támogatása, és ennek megfelelően teljes körű a 2000 után regisztrált álláskeresőkre vonatkozóan. Ez a körülmény azonban hátrányokkal is jár. A legfontosabb ezek közül az, hogy kizárólag a regiszterre alapozva sem a belépők korábbi munkatörténetéről, sem pedig az „aktív” regisztrált periódus utáni időszakról nem rendelkezünk információval.¹⁶ A mostani elemzés szempontjából ez utóbbi ismeret jelentősége a nagyobb. Noha úgy tudjuk, hogy az

15 Ilyen például a munkanélküliség gazdaságtanában alapvető, és a Phare projektben a profiling rendszer megalapozásaként készített tanulmányban felhasznált „túlélési görbe” elemzése is.

16 A munkanélküli ellátásra nem jogosult regisztráltakat semmi sem kötelezi arra, hogy állásba lépését közöljék a szervezettel. Bár szankcióként ebben az esetben is elesnek három hónapra az ismételt belépés lehetőségétől, e szabályozás motiváló ereje kérdéses és ismeretlen.

ÁFSZ-nek törvényi felhatalmazása van rá, hogy a jelenleg az APEH kezelésében levő (korábban „EMMA”) adatokat a regisztrált álláskeresők adataihoz kapcsolva elemzéseket végezzen, ezek az adatok ma még nem képzik az IR részét, így munkánkhoz nem tudtuk használni.

Mindenknek a jelenlegi elemzésre nézve az a következménye, hogy 1) csak az ellátásban részesültek esetében lehetünk biztosak abban, hogy a munkába lépésükről van információnk, 2) a többiek esetében nincs információnk arról, hogy mi a kilépés iránya, annyi tudunk csak, hogy az illető megszakította a kapcsolatot a szervezettel. Mivel a jobb munkatapasztalattal rendelkező ügyfelek nagyobb eséllyel kapnak ellátást, és nagyobb eséllyel nem merítik ki azt, a munkába lépést jelentők körében ez a népesség feltehetőleg felülreprezentált. Ezt a jelenséget ebben a vizsgálatban nem tudjuk figyelembe venni, de az eredmények értelmezésénél gondolnunk kell rá.

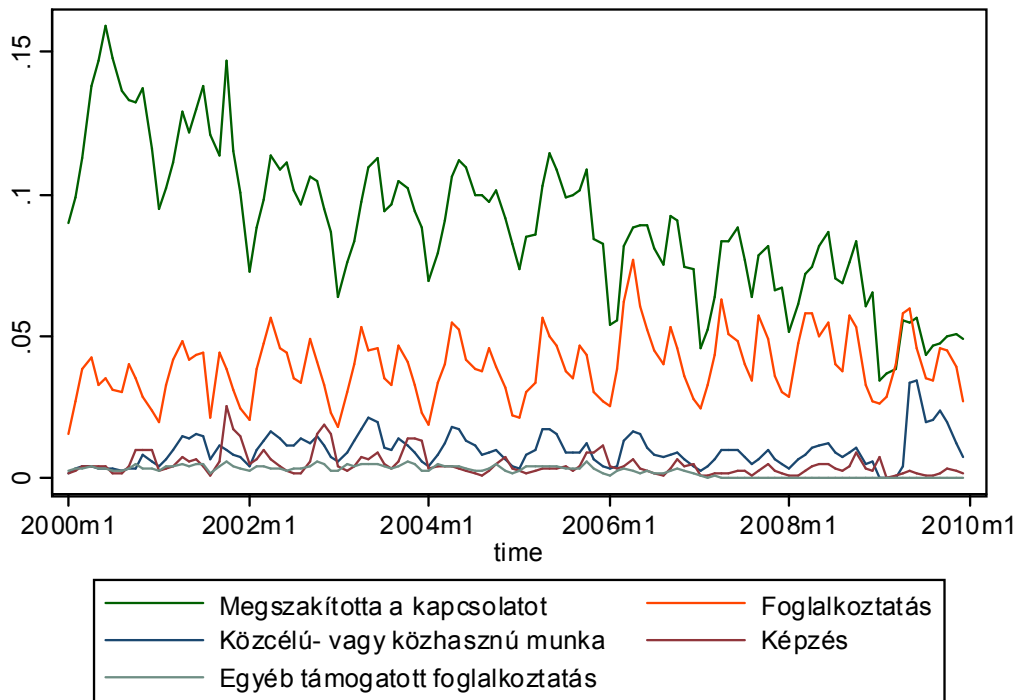
A DiD módszerrel tehát két időpont közötti változásokat hasonlítunk össze. Gondolva arra, hogy 1) a HEFOP 1.2 intézkedés végrehajtása 2004 második felében kezdődött el, és 2) 2008 második felében már érezhetőek voltak a munkapiacra a gazdasági válság hatásai, az összehasonlítás célszerű időpontjául 2004 és 2008 első fele adódik. Ideális esetben, ahogy azt Nagy (2006) is javasolja, a végrehajtás utáni későbbi mérés lenne kívánatos, hogy a program hatásai a legteljesebben kibontakozhassanak. Sajnos ezt az utat azonban a válság ismerten (területileg és képzettség szerint biztosan) aszimmetrikus hatása és a kontrollcsoport számának a TÁMOP program indulása következtében bekövetkező megcsappanása miatt nem tudjuk követni. A becslés hatásosságának növelése és a szezonális hatások tompítása érdekében azt nem egy hónap adatain, hanem az érintett év első félévének minden hónapjára vonatkozó adatain végezzük. Ennek eredményeként minden kirendeltség hatszor jelenik meg az adatbázisban, aminek hatását a becslés pontosságának kiszámításakor figyelembe vesszük (klaszterezett standard hibákat számolunk). A DiD becslés így az egyes hónapokra vonatkozó becslés átlaga lesz.

Az elemzésben annak a 158 kirendeltségnek az adatait használtuk, amelyek léteztek 2004 és 2008 első félévében is. Különlegessége miatt kimaradt a budapesti Haller utcai és Andrássy úti kirendeltség, és az a hét kirendeltség is, ahol a Phare programban minden fejlesztés lezajlott.

Az IR adatai mellett felhasználjuk a KSH tájékoztatási adatbázisából nyert területi kontextuális adatokat is, amelyeket az FSZH munkatársától kapott állomány segítségével a kirendeltségek vonzaskörzeteire aggregáltunk, és így kapcsoltuk hozzá őket az IR-ből származó kirendeltségi szintű adatokhoz. Ezek azok az adatok, amelyek az ügyfelek összetétele mellett biztosítani fogják, hogy hasonló kirendeltségeket hasonlítsunk össze, és amelyek megjelenítik a kirendeltségek eredményességét befolyásoló külső hatásokat is, amilyen például a konjunktúra időbeli és térbeli alakulása. Budapestet egy munkapiacnak tekintettük, így minden budapesti kirendeltséghez ugyanazok a kontextuális adatok tartoznak.

A fent leírt módon az adatokat összekapcsoltuk, azokból adatbázist készítettünk. Ezt az adatbázist használtuk a fent bemutatott egyenlet megbecslésére.

3. Ábra: Kilépési arányok 2000 és 2010 között (arány, az összes kirendeltségre vonatkozóan)



Forrás: saját számítás az IR-ből kirendeltségi szintre aggregált egyéni adatok alapján.

A 3. ábrán aggregált kilépési arányokat mutatunk be 2000 és 2010 között. A 3.2.3. részben már nagy vonalakban ismertettük a munkaügyi kirendeltségek ügyfeleinek összetételében az első 2000-es évtizedben bekövetkezett változást és megállapítottuk, hogy az idősebb korosztály arányának megnövekedése volt az időszakot leginkább jellemző folyamat. Kérdés azonban, hogy az állomány és összetételének változása mellett miként változott belépések és a kilépések száma és aránya.

Az ábra tanúsága szerint a köz célú- és közhasznú munkába kilépés az Út a munkához program beindulásától eltekintve, a képzésbe kilépés aránya pedig semmikor sem számottevő, arányuk egy-, illetve fél százalékos között mozog. A két jelentős kilépési irány a foglalkoztatás, az időszak egészére vonatkozóan mintegy 4 százalékos átlagos aránnyal, illetve a közreműködés hiánya miatt kilépőké, 8 százalékos átlaggal. A két fontosabb irányba kilépők aránya között ugyan az időszak kezdetén jelentős a különbség, de ez 2010-re lényegében megszűnt. A közreműködés hiányában kilépők aránya 15-ről 5 százalékra csökkent, ezzel párhuzamosan 3-ról 4 fölé nőtt a nyílt munkapiacra elhelyezkedettek aránya.¹⁷

A munkaügyi szervezet célja a regisztrált munkanélkülieknek a nyílt piacon történő munkavállalásba segítése, a következőkben ezért az ilyen irányú kilépésre koncentrálunk (továbbiakban külön megjegyzés hiányában: „kilépés”), és ezt kirendeltségi szinten mérő jelzőszámot használjuk az értékelés alapjaként. A 11. táblázat a kilépési arányok alakulását mutatja a két vizsgált időszakban kirendeltségi adatokból számolva, a kirendeltségek

17 Ha az IR és az APEH bejelentett foglalkoztatásra vonatkozó összekapcsolt adatai hosszabb időre elérhetőek lesznek, a kilépési irányokat és arányokat érdemes már azok figyelembevételével vizsgálni.

létszámával súlyozva. Eszerint a kilépési arány 2004-ről 2008-ra jelentősen növekedett. A programban résztvevők esetében a növekmény mintegy 1 százalékpont, a kontrollcsoportban 0,8 százalékpont: a program hatása a két szám különbsége. Azt azonban, hogy ez a különbség szignifikáns-e, tehát a két szám valóban eltérőnek mondható-e, ez alapján még nem tudjuk megállapítani.¹⁸ Az eseményeket másként is megközelíthetjük, hiszen a táblázat azt is megmutatja, hogy az a különbség, ami a 2004-ben megvolt a két csoporthoz tartozó ügyfelek kilépési esélyei között, az 2008-ra lényegében eltűnt, tehát a program résztvevői felzárkózni látszanak azokhoz, akik a programban nem vettek részt.

11. táblázat: A regisztrált munkanélküliek nyílt munkapiacra lépési esélyének változása a HEFOP program résztvevői és a kontrollcsoport körében*

Év	HEFOP 1.2 résztvevő		Különbség
	Nem	Igen	
2004	0,0414	0,0386	-0,0027
2008	0,0496	0,0491	-0,0005
Különbség	0,0082	0,0105	0,0023

Forrás: saját számítás az IR-ből kirendeltségi szintre aggregált egyéni adatok alapján

* Phare résztvevők nélkül; a regisztrált munkanélküliek számával súlyozott adatok

A 4. ábra az egyes kirendeltségeken a két időszak között tapasztalt változás eloszlását hasonlítja össze a HEFOP 1.2 intézkedés során modernizált kirendeltségek (zöld vonal) és a kontrollcsoport (piros vonal) között. Látható, hogy mindkét csoportban vannak olyan kirendeltségek, amelyhez általában inkább javuló és amelyhez inkább romló kilépési arányt adó ügyfélkör kapcsolódott. Bár a továbbiakban nem fogunk a hatás eloszlásával foglalkozni, ezen az ábrán megfigyelhető, hogy érdemi különbség a résztvevők és a kontroll-csoport között a kis és erős közepes változást felmutatók arányában van, itt a program résztvevői jobban teljesítettek, a többiek valamivel rosszabbul. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez az ábra nyers adatokon alapul, azaz a kirendeltségek két csoportja közötti mindennemű (így a regisztráltak összetételéből adódó) különbséget hordozza.

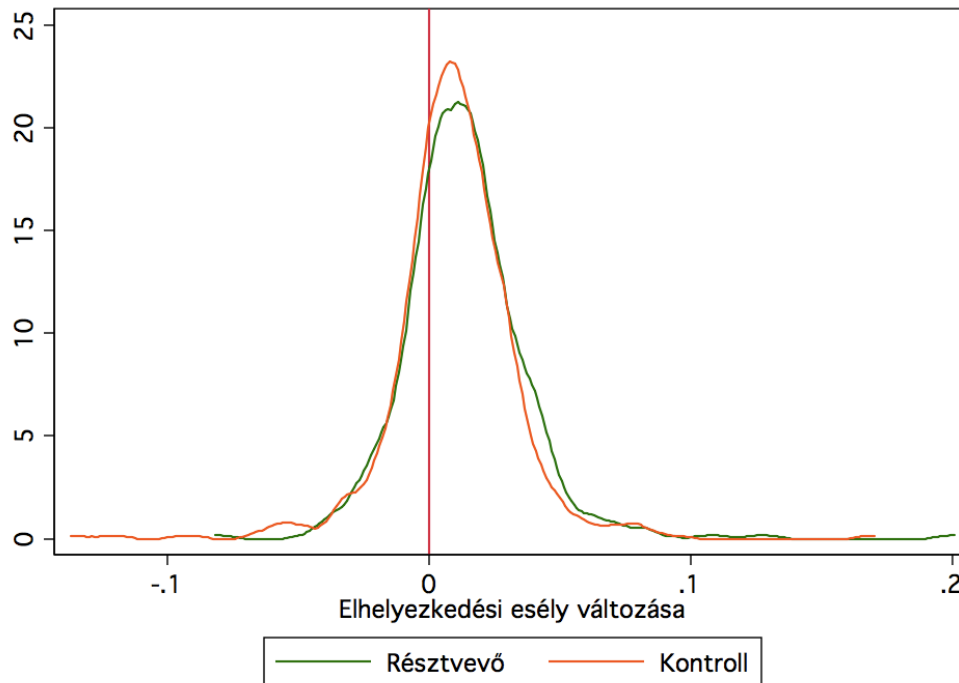
Hatásosság számítása a kirendeltségi jellemzők kiszűrésével

Mindeddig feltételeztük, hogy a kilépési arányra nem gyakorol hatást más, mint a program és azt is, hogy a programban résztvevő és a többi kirendeltség csoportja fontos jellemzőit tekintve azonosnak tekinthetők. A kirendeltségek közötti eltéréseket legegyszerűbben úgy ellenőrizhetjük, hogy mindkét csoport esetében kiszámoljuk a kirendeltségek legfontosabb jellemzőinek átlagát. Az eredményt a 12. táblázat mutatja be. A piaci foglalkoztatásba kilépési arányok alapján a két csoport a kiinduló állapotban eltérőnek mutatkozik: még ha abszolút értelemben kis számokat is látunk, a résztvevő kirendeltségek regisztráltjainak elhelyezkedési esélye szinte minden csoportban rosszabb, mint a kontrollcsoporté és különösen igaz ez a kevésbé iskolázott ügyfelek esetében. Az összetétel terén csak az iskolázottság esetében

18 Amikor a számítások alapjául teljes körű nyilvántartást használunk fel, gyakran merül fel a kérdés: „miért lenne a számításnak hibája, hiszen nem minátval dolgoztunk, hanem minden létező adatot felhasználtunk?” Noha a válasz ennél összetettebb, röviden azt mondhatjuk, hogy az értékelés célja a program hatásának értékelése általában, például a jövőben lezajló hasonló fejlesztések megítélése érdekében. A valóságban számos olyan véletlen esemény befolyásolta a hatások kibontakozását, amely másként is történhetett volna. A megfigyelt események tehát abban az értelemben véletlenszerűek, hogy másként is alakulhattak volna, mint ahogy ezt az adott esetben megfigyeltük. A becslésenek ebből, és nem mintavételből adódó véletlenszerűségét szeretnénk megismerni.

látunk érdemi különbséget: a résztvevő kirendeltségek ügyfélkörében valamivel több érettségi nélkülit, és kevesebb felsőfokú végzettségűt találunk, mint a kontrollcsoportban. Ezzel párhuzamosan a működési környezetet leíró változóiban hasonló mértékű eltérést nem tapasztalunk.

4. Ábra: A regisztrált munkanélküliek nyílt munkapiacra lépési esélyének különbsége a program résztvevői és a kontrollcsoport között



Forrás: Saját számítás az IR-ből kirendeltségi szintre aggregált egyéni adatok alapján.

A kirendeltségek eltérő ügyfélköréből adódó hatás kiszűrése érdekében a DiD vizsgálatot regressziós technikával végezzük el. Az elemzés eszköze egyszerű lineáris regresszió (OLS) lesz, ami az egyszerű átlagokkal végzett számításhoz hasonlóan az átlagos programhatás becslésére alkalmas, de kiszűri belőle a kirendeltségek közötti különbözőségek és más, mérhető külső tényezők hatását. A DiD OLS regressziók eredményét a 13. táblázat közli, az együttthatók becsült értékei alatt (dőlt betűvel) a becslések p értékei találhatóak.

12. táblázat: A fejlesztésben résztvevő kirendeltségek és a kontrollcsoport fontosabb megfigyelhető jellemzői 2004-ben

	Kontroll	Résztvevők
<i>A kirendeltségek átlagos ügyfélszáma</i>		
<i>Piaci munkába lépés esélye az adott regisztrált munkanélküli csoportban (súlyozatlanul)</i>		
0-25 éves	0,0512	0,0500
26-50 éves	0,0483	0,0489
50+ éves	0,0326	0,0325
Érettségi nélküli (szakmunkással)	0,0440	0,0445
Érettségizett	0,0492	0,0500
Felsőfokú végzettségű	0,0541	0,0559
Szakmunkás	0,0551	0,0548
Megváltozott munkaképességű	0,0292	0,0281
Nem pályakezdő	0,0483	0,0486
<i>Piaci munkába lépés esélye az adott regisztrált munkanélküli csoportban*</i>		
0-25 éves	0,0427	0,0413
26-50 éves	0,0440	0,0405
50+ éves	0,0310	0,0293
Érettségi nélküli (szakmunkással)	0,0389	0,0362
Érettségizett	0,0494	0,0500
Felsőfokú végzettségű	0,0554	0,0528
Szakmunkás	0,0514	0,0482
Megváltozott munkaképességű	0,0249	0,0259
Nem pályakezdő	0,0446	0,0420
<i>Az adott csoport részaránya az összes regisztrált munkanélküli között (%)</i>		
0-25 éves	14,7602	14,5534
50+ éves	19,4421	19,3376
Érettségi nélküli	75,9632	77,5026
Felsőfokú	3,2651	2,3802
Nem pályakezdő	7,3123	6,7666
<i>Környezeti jellemzők</i>		
Regisztrált munkanélküli / 15-65 éves	0,0821	0,0852
SZJA / adózó (2008-as áron)	262,4674	249,4461
Lakásépítés/lakos	0,0058	0,0051
Vállalkozás/lakos	0,1526	0,1436
Nonprofit szervezet/lakos	0,0104	0,0102
Bölcsődések aránya (0-2 éves)	0,0789	0,0705
Nettó odavándorlás/lakos	-0,0007	-0,0013

Forrás: IR, KSH regionális adatok

Megjegyzés: * Az adott csoport létszámával súlyozva.

13. táblázat: A DiD OLS (differencia) regressziók eredménye különféle specifikációkban

	(1)	(2)	(3)	(4)
HEFOP 1.2 résztvevő	0,0027	0,00274	0,00365**	0,00252
15-25 évesek aránya	0,157	0,158	0,0301	0,136
50+ korúak aránya			-0,000317 0,686	-0,000177 0,817
Érettségi nélküliek aránya			0,000202 0,708	-7,82e-05 0,868
Diplomások aránya			0,000549 0,362	0,000549 0,348
Pályakezdők aránya			0,00432*** 0,000769	0,00382*** 0,00509
Megváltozott munkaképességűek aránya			-0,00184*** 0,00222	-0,00177*** 0,00334
Regisztrált munkanélküli / 15-65 éves			-0,00114* 0,0659	-0,00795 0,362
SZJA/adózó (2008-as árakon)				5,45e-05 0,495
Lakásépítés/lakos				-0,222 0,640
Vállalkozás/lakos				-0,0122 0,255
Nonprofit szervezet/lakos				1,927 0,180
Bölcsődések aránya (0-2 éves)				-0,0299 0,522
Nettó odavándorlás/lakos				0,311* 0,0764
Időszak: február		0,00449*** 0,00263	0,00458*** 0,00250	0,00457*** 0,00257
Időszak: március		0,00884*** 8,67e-08	0,00905*** 8,27e-08	0,00896*** 1,03e-07
Időszak: április		-0,00633*** 4,23e-05	-0,00661*** 4,23e-05	-0,00661*** 5,14e-05
Időszak: május		-0,0123*** 0	-0,0130*** 0	-0,0129*** 0
Időszak: június		0,00425*** 0,000484	0,00338** 0,0217	0,00349** 0,0156
Konstans	0,00829*** 1,29e-09	0,00830*** 2,43e-10	0,00773*** 0,000319	0,00658 0,115
Megfigyelések száma	948	948	948	948
R ²	0,005	0,148	0,230	0,241

Megjegyzés: *: 10 százalékos szinten szignifikáns, **: 5 százalékos szinten szignifikáns, ***: 1 százalékos szinten szignifikáns
A standard hibák számítása figyelembe veszi a kirendeltségek azonos évben, egymást követő hónapokban való ismétlődését (klaszterezett)).
A megfigyeléseket az aggregálásból fakadó heteroszkedaszticitás kezelése érdekében a regisztrált munkanélküliek számával súlyoztuk.

Az (1) specifikációban kimutatott hatás a kilépési rátának 0,23 százalékpontos, azaz mintegy 5 százalékos növekedése. Megfigyelhető, hogy a becsült hatás becslése pontatlan, a programhatása csak 16 százaléknál nagyobb szignifikancia szinten tekinthető nullától eltérőnek. Bár célunk itt a programhatás minél pontosabb becslése, figyelemre méltó, hogy az egyszerű modell magyarázóereje igen kicsi. Mindez ugyanakkor nem csak a modell gyengéje, hanem a differenciákat használó specifikációk sajátja: itt ugyanis semmi olyan jellemző nem játszhat szerepet, ami az adott kirendeltség szintjén közelítőleg állandónak tekinthető. A (2) specifikáció annyiban tér el az elsőtől, hogy az egyes hónapok külön indikátort kaptak. Ez ugyan drasztikusan, 15 százalékra növelte a magyarázóerőt, de nem befolyásolta a programhatás értékét vagy pontosságát.

A (3) specifikációban felhasználtuk a kirendeltségek ügyfeleinek összetételét jelző változókat, jelen eseten kor, iskolai végzettség, pályakezdő státus szerinti megoszlásukat. A magyarázó erő ismételt emelkedése mellett most a programhatás becsült értéke is nőtt, pontossága pedig érdemben javult. A kapcsolódó p érték most 0,03, ami elfogadható pontosságot jelez. Itt jelentkezik az az eltérés, amit korábban, a program résztvevői és a kontroll-csoport kirendeltségei között láttunk. A hatás változásának oka pedig az, hogy míg a nyers adatok vizsgálatával nem azonosnak tekinthető csoportokat hasonlítottunk össze, most már ez történik. A programban résztvevő kirendeltségeknek már 2004-ben is több olyan ügyfele volt, akik elhelyezkedési esélye rosszabb, a becsült programhatás növekedése azonban arra mutat, hogy az esetükben romlás volt tapasztalható – ez vezetett ahhoz, hogy a program hatását korábban alulbecsültük.

A következő lépésben olyan változókat vontunk be a becslésbe, amelyek a kirendeltségeket körülvevő gazdasági környezet, illetve e környezet megváltozásának hatását ragadják meg. A (4) specifikációval végzett becslés eredménye az első két specifikációhoz lesz hasonló, és szignifikanciája is jelentősen csökken. Mindez, és a modell magyarázóerejének változatlansága azt jelzi, hogy a differenciában becsült modell bővítéséhez a rendelkezésre álló információ nem elégséges, a pontosság nem elfogadható mértékben romlik. Ezért, és mert korábban a környezeti változóknál jelentős eltérést nem láttunk, a harmadik specifikációval kapott eredményeket tekintjük mértékadónak.

A többváltozós DiD elemzés eredménye az eredeti következtetésünket is módosítja. A nyers adatok vizsgálatával szemben a kirendeltségek ügyfeleinek összetételét is figyelembe véve a HEFOP 1.2 intézkedés keretében megvalósult fejlesztések, az Új Szolgáltatási Modell, valamint a KÉK önértékelési eljárás bevezetése szignifikánsan megnövelte a regisztrált munkanélküliek nyílt piacra való kilépésének esélyét. A kontroll-csoportban a résztvevő kirendeltségek esetében 3,86 százalékról négy év alatt a program hatásától függetlenül is 4,91 százalékra – tehát mintegy 1,05 százalékponttal, szemben a kontroll-csoport 0,82 százalékpontjával – emelkedett kilépési esély változásában 0,36 százalékpontra, a változás harmadára becsülhető a program hatása. Ez a 2008-as mintegy 440 ezres átlagos regisztrált létszámhoz viszonyítva azt jelenti, hogy minden hónapban a teljes létszám mintegy 5 százalékából, 19 ezer regisztrált munkanélküliből lesz a nyílt piacon dolgozó foglalkoztatott, akiből mintegy 1440 azért tud elhelyezkedni, mert a program intézkedései életbe léptek. A következtetés az értékelés úgynevezett pontbecslése, tehát arra a hipotetikus esetre vonatkozik, ha a kapott eredményt tényként fogadhatnánk el.

A program hatását indokolt a különböző álláskereső csoportok és a kilépés iránya szerint tovább elemezni. Ennek érdekében minden csoport és kilépési irány kombinációjában megbecsültük a programhatás egyenletét a korábban kiválasztott (3.) specifikációban. Az eredményeket a 14. táblázat mutatja be: felső paneljében a programhatáshoz („HEFOP 1.2

résztevő”) tartozó együttható található, alsó paneljében pedig azonos szerkezetben az adott együtthatóhoz tartozó p érték. Félkövérrrel emeltük ki azokat az együtthatókat, amelyek esetében a p érték kisebb, mint a viszonylag liberálisan meghatározott 0,1-es küszöbszint.

A programhatás heterogenitását mutató táblázat fő tanulsága az, hogy a program főként a nyíltpiaci foglalkoztatás tekintetében jár szignifikáns (és eltérő) hatással az egyes csoportok kilépési esélyeire: a nullától szignifikánsan különböző programhatás többségét ezen a téren mértük. A táblázatból látható, hogy a 0,36 százalékpontos átlagos hatás több, az egyes csoportokra gyakorolt hatás átlaga. Míg a fiatalok és az 50 év felettek esetében nem látunk hatást, a legjobb munkavállalási korú 26-50 éves népességnél a programhatás 0,44 százalékpont, jelentősen több, mint az átlag. Iskolázottság szerinti bontásban az átlagtól jelentősen eltérő eredményt nem tapasztalunk, az azonban fontos, hogy – a kiinduló hipotézisünkkel szemben – szignifikáns és pozitív hatás éppen a képzetlenek esetében tapasztalható. Természetesen ennek is oka lehet a tényleges hatástalanság és (például az érintettek kis létszáma miatt) a becslés pontatlansága is: a felsőfokú végzettségűeknél ez olyan mértékű, hogy a hatás rendkívül pontatlan pontbecslése negatív.

14. táblázat: A program hatása az álláskereső csoportjai és a kilépés iránya szerint - a programhatás együtthatói és a hozzájuk tartozó p értékek

	Foglalkoztatás	Közcélú-, közhasznú foglalkoztatás	Egyéb, foglalkoztatást támogató aktív eszköz	Képzés	Megszakította a kapcsolatot
Együtthatók					
Minden regisztrált munkanélküli	0,0036	0,0012	-0,0003	-0,0006	-0,0028
15-25 éves	0,0022	0,0000	-0,0011	-0,0006	-0,0054
26-50 éves	0,0044	0,0015	-0,0001	-0,0006	-0,0026
50+ éves	0,0020	0,0009	-0,0002	-0,0003	-0,0017
Érettségi nélkül	0,0034	0,0014	0,0001	-0,0004	-0,0025
Érettségizett	0,0025	-0,0001	0,0002	-0,0009	-0,0034
Diplomás	-0,0016	0,0013	-0,0041	-0,0028	-0,0006
Érettségi nélküli szakképzett	0,0037	0,0005	0,0003	-0,0005	-0,0029
Megváltozott munkaképességű	0,0028	0,0004	-0,0012	-0,0005	-0,0041
Megváltozott munkaképességű, foglalkozás-egészségügyi véleménnyel	0,0073	0,0010	0,0011	-0,0004	-0,0073
Nem pályakezdő	0,0041	0,0013	-0,0004	-0,0006	-0,0034
P értékek					
Minden regisztrált munkanélküli	0,03	0,26	0,42	0,23	0,50
15-25 éves	0,32	0,99	0,33	0,53	0,34
26-50 éves	0,02	0,18	0,74	0,21	0,56
50+ éves	0,24	0,38	0,40	0,28	0,68
Érettségi nélkül	0,05	0,27	0,85	0,31	0,55
Érettségizett	0,23	0,89	0,76	0,34	0,49
Diplomás	0,67	0,34	0,06	0,30	0,93
Érettségi nélküli szakképzett	0,10	0,57	0,56	0,29	0,50
Megváltozott munkaképességű	0,36	0,73	0,21	0,45	0,66
Megváltozott munkaképességű, foglalkozás-egészségügyi véleménnyel	0,13	0,81	0,09	0,70	0,35
Nem pályakezdő	0,02	0,24	0,39	0,18	0,43

Megjegyzés: a 3. táblázat 3-as specifikációja szerint becsülve, az adott csoportba tartozó álláskereső létszámával súlyozva. A p értékek heteroszkedaszticitást és autokorrelált hibákat figyelembe vevő standard hiba-becslésekből származnak

Noha a program hatásának mechanizmusairól, a hatás célzottságáról, de még időbeni

eloszlásáról is igen keveset tudunk, a hatások ilyen heterogenitása alkalmat adhat némiképp spekulatív következtetések levonására. Az, hogy a program hatását elsősorban a legjobb munkavállalási korú, nem pályakezdő, képzetlen népességnél tapasztaljuk, arra utal, hogy a program egésze összhangban van az ÁSZ ügyfélkörének igényeivel, és célzásába nem kerültek durva hibák. Természetesen elképzelhető az is, hogy a program bizonyos komponenseinek nem volt hatása, sőt az is, hogy hatásuk negatív volt, amit egy másik, jelentős pozitív hatással bíró komponens ellensúlyozott. Az ilyen finomságú méréshez azonban nem rendelkezünk elegendő információval.

A fenti hatások mellett figyelmet érdemel két, az „egyéb, foglalkoztatást támogató aktív eszköz” irányba történő kiáramlás esélyére gyakorolt hatás is. A diplomások esetében szignifikáns és jelentős *csökkenést* tapasztalhatunk ebben az irányban, míg a megváltozott munkaképességűek esetében szignifikáns, de viszonylag gyenge *növekedést*. A jelenség magyarázatára kézenfekvőnek tűnhet az első esetben a jobb tájékoztatás, gondoskodás, az utóbbiban pedig a munkapiacra csak nehezen érvényesülő megváltozott munkaképességűek hatékonyabb rehabilitációjának jeleit látni. Ez azonban csak hipotézis: ilyen következtetések levonásához ezen a téren sem tudunk eleget.

5 ÖSSZEGRZÉS

A HEFOP 1.2. program egészének értékelését az alábbi táblázatban foglaltuk össze. A program megvalósítása konzisztencia és koherencia, illetve a végrehajtás előrehaladása tekintetében kiválóan minősíthető, és két szempont: a stratégiai megalapozás, illetve a fenntarthatóság tekintetében találtunk olyan kérdéseket, amelyek további elemzést, illetve intézkedést igényelnek.

15. táblázat Erősségek és gyengeségek a HEFOP tervezésében és megvalósításában

Értékelési szempont	Minősítés	Erősség (példák)	Gyengeség (példák)
Stratégiai megalapozás	○	Uniós stratégiát követi, előzményekre építkezik megragadja a fejlesztési lehetőséget	Nincs a kapcsolódó szakpolitikai területekkel is összehangolt stratégia, kormányzati stratégia nem stabil, nem megfelelő indikátorok
Relevancia	●	Uniós jó gyakorlatokra támaszkodik	Külső kommunikáció gyenge, hatások rendszeres nyomon követése és erre alapuló korrekció esetleges, hazai adaptáció nem kidolgozott
Konzisztencia	●	Cél- és eszközrendszer külső és belső illeszkedése is jó, stratégiát követő végrehajtás	
Koherencia	●	Összhang az EU-s és hazai szakpolitikai stratégiai irányokkal és célokkal	
Intézkedések közötti szinergia	●	Projekt elemek egymásra épülnek, egymást erősítik	Kutatások nem támogatták a többi komponenst, a hatáosság szempontjából fontos kutatások hiányoznak
Végrehajtás előrehaladása	●	Megvalósítás nagyrészt a tervek szerint	Finanszírozásban kisebb késések
Hatékonyság	●		Alapos, folyamatos eredménymérés hiányzik, bürokratikus akadályok
Hatáosság	●	Szemléletváltás, szervezeti tudatosság jelentős növekedése	Informatika egységesítése sikeres, szoftverek minősége javítandó, adminisztráció csökkentése szerény eredményt hozott
Fenntarthatóság	○		Fenntarthatóság minden alprojektben erősítendő
Menedzsment, adminisztráció	●	Proaktív, probléma-orientált vezetés	Előírt tevékenység-adminisztráció túlterheli a kirendeltségeket

Jelmagyarázat: ● kiváló ● megfelelő ○ odafigyelést igényel ● nem megfelelő

A kiinduló hipotézisek közül megerősítést nyert, hogy a munkaerő-kereslet előrejelzését megalapozó kutatások alkalmazhatósága korlátozott. Az értékelés alapján az informatikai

fejlesztések ezidáig nem csökkentették a kirendeltségi ügyintézők adminisztrációs terhelését, ugyanakkor az álláskeresőket segítő információs és infokommunikációs fejlesztések nyomán nem csak a képzettebb (legalább érettségizett) ügyfelek elhelyezkedése lett gyorsabb, hanem a képzetleneké is.

Két hipotézisünk eldöntéséhez nem adnak kellő alátámasztást az összegyűjtött információk. Nincs elegendő információnk az állás kínálat bővüléséről és a kirendeltségi ügyintézők motiváltságáról, illetve az informatikai fejlesztések közti összefüggések relatív szorosságáról. Mivel az adminisztrációs terhelés nem csökkent érdemben, azt sem tudtuk megítélni, hogy a több segítséget igénylő ügyfelekkel való kapcsolattartás minősége mennyiben függ a kirendeltségi ügyintézők motiváltságától, és mennyiben az informatikai fejlesztések miatt felszabaduló időtől.

6 JAVASLATOK AZ ÁFSZ MODERNIZÁCIÓJÁHOZ A TÁMOP 1.3.1 PROGRAM MÁSODIK SZAKASZÁBAN

Az átfogó értékelés alapján elmondhatjuk, hogy a HEFOP 1.2 intézkedés egésze jelentős részben hozzájárult az ÁFSZ modernizációjához, korszerű működéséhez. Több olyan terület is körvonalazódott azonban, ahol a szakmai előkészítettségen javítani lehet. Erre vonatkozóan a TÁMOP 1.3.1-es programban hasznosítható ajánlásokat tehetünk az alábbiakban:

1) A modernizációs folyamat és a külső kihívások, illetve az ezekre válaszoló kormányzati stratégia összehangoltságának biztosítása érdekében javasoljuk, hogy az FSZH vezetőiből, elemzőiből és felkért külső szakértőkből álló munkacsoport elemezze az ÁFSZ előtt álló kihívásokat az új kormányzati időszakban, ennek alapján értékelje a megvalósult és a futó fejlesztéseket, és tegyen javaslatot a következő programszakaszra.

2) Az ÁFSZ működésének egészére kiható modernizációs folyamat hatékonyságának javítása érdekében javasoljuk, hogy a TÁMOP 1.3.1 program keretében (a 3. komponens részeként) az ÁFSZ kutatási kapacitásainak fejlesztése céljából induljon el egy új, a szervezeten belül működő kis létszámú, de felkészült „közgazdasági elemző osztály” (KEO) kialakítására irányuló projekt. Az új szervezeti egység az ÁFSZ-ben felmerülő elemzési-kutatási feladatokat látná el, legfőbb feladata a szolgáltatások hatásosságának és hatékonyságának mérése és az ezek javításához szükséges változtatások kidolgozása, együttműködésben a módszertani és más, kapcsolódó egységekkel. A részleg vezetője rendelkezzen a tényalapú foglalkoztatáspolitikában élenjáró országokban szokásos képzettséggel és tapasztalatokkal (nemzetközi standardnak megfelelő közgazdaságtudományi PhD fokozat, lehetőleg az empirikus munkagazdaságtan terén írt doktori értekezés, nemzetközi referált folyóiratban publikált cikk ugyanezen a területen). A KEO munkatársai számára is legyen előírás az empirikus munkagazdaságtan elméleti és gyakorlati ismerete, közgazdasági diploma, de lehetőleg mester fokozat, és legalább kutatási asszisztensi tapasztalat egy, a KEO vezetőjével megegyezően kvalifikált szenior kutató ajánlásával.

3) Javasoljuk, hogy a projekt keretében a KEO munkatársai vagy más, hasonlóan felkészült szakemberek alakítsák ki az ÁFSZ kutatási-elemzési stratégiáját és az ahhoz, valamint a már meglévő akciótervhez kapcsolódó kutatási-elemzési akciótervet, visszavezetve azt a munkagazdaságtani ismeretekre, fogalmakra és korszerű mérési eljárásokra. A program váljon az ÁFSZ stratégiájának illetve az ahhoz kapcsolódó akcióterv részévé (a 3.4-es projekt keretében). A stratégia része legyen egy olyan egységes elméleti keret és monitoring rendszer, amely segíti a program projektjeinek tevékenységét és outputját értelmezni, elhelyezni az ÁFSZ tevékenységében és meghatározni nyomon követésének lehetséges módjait.

4) Megfontolásra javasoljuk, hogy a KEO munkatársai vagy más, hasonlóan felkészült szakemberek tekintsék át a folyó TÁMOP kutatási vonatkozású projekteket a kialakított stratégia és annak fényében, hogy a folyó kutatások kellő mértékben támogatják-e az ÁFSZ alaptevékenységét, különös tekintettel a regisztrált álláskereső munkanélküli történetének követésére és a foglalkoztatáspolitikai eszközök eredményességének vizsgálatára. Minden érintett projekt esetében vizsgálják meg, hogy az adott projekt-termék miként épül be a szervezet működésébe és tegyenek javaslatot ennek fejlesztésére, a gyenge hatékonyságú szolgáltatások átalakítására vagy cseréjére (a futó programon belül, vagy a megvalósítás következő szakaszában). Kiemelt figyelemmel vizsgálják meg a profilozás rendszerét, az IR, a MEV, a vezetői információs rendszer és az ÁFSZ portál fejlesztését ebből a szempontból.

- 5) Továbbá, hogy a KEO munkatársai más érintett egységekkel együtt tekintsék át az adatgyűjtés, -áramlás és -felhasználás jelenlegi valamint tervezett rendjét és a kialakított kutatási-elemzési stratégia fényében tegyenek javaslatot az adatgyűjtés és -felhasználás optimalizálására, kiegészítésére, szükség esetén jogászi támogatással, ha ezt jogszabály módosításának igénye szükségessé teszi.
- 6) Az ÁFSZ erősítse meg a kutatási-elemzési vonatkozású projektek minőségbiztosítását, előírva a projektfeladatok végrehajtóinál és a szakmai tartalmak megítélésére-elfogadására jogosultaknál a KEO vezetőjével szemben támasztottal megegyező követelményeket (lásd 1. pont).
- 7) Mivel a HEFOP intézkedés keretében az egyes programelemek hasznosulásáról menet közben nem gyűjtöttek információkat, ennek utólagos pótlását is javasoljuk. Különösen fontosnak látjuk az egyes infrastrukturális beruházások utólagos hasznosulásának, beválásának (különösen az intim tárgyalók kihasználtsága és az ügyfélterek kialakítása) felmérését, és ahol szükséges, kiigazítását. Hasonlóképpen, javasoljuk a profiling átvilágítását, a várttól elmaradó használat okainak feltárását.
- 8) A hasonló, utólagos – és ezért szükségszerűen korlátozott információt nyújtó – adatfelvételek helyett célszerű a TÁMOP 1.3.1-es program 3. prioritásán belül most elindítani egy, a fejlesztési program folyamatos követésére és értékelésére irányuló projektet, amely lehetővé teszi az eredményesség pontos, a külső körülmények és a célcsoport adottságaitól megtisztított mérését. Ehhez az IR adatai mellett a modernizációs folyamat során végzett külön adatfelvételekre is szükség van, ahhoz, hogy a program egyes elemeinek hatását külön is meg lehessen állapítani. Az értékelések térjenek ki a profilozási rendszer használatára és hatékonyságára, a kioszkok használatának, az ügyfélterek és az irodai környezet átalakításának hatására, az elkészült szoftverek használatára és gyakorlati használhatóságára, valamint az ÁFSZ internetes portál látogatottságának és használati szokásainak vizsgálatára.
- 9) Célszerűnek látnánk, hogy a TÁMOP program 2.2-es projektje keretében készüljön el az ÁFSZ portál használhatósági („usability”) és akadálymentességi auditja (az 1.2.3-as projekthez kapcsolódva) a javasolt és megvalósult fejlesztésre vonatkozóan is. Javasoljuk egy egyszeri értékelésben áttekinteni és szükség esetén korrigálni az országos állás-adatbázis frissülését biztosító eljárásokat és ösztönzőket, különös tekintettel az állások betöltésének jelentésére és a munkáltatók internet-használatára. A 2.2-es projekt célcsoportja bővüljön ki és foglalja magában a szakpolitika alakítóit, az elemzőket és kutatókat, ennek megfelelően a projektterv módosuljon úgy, hogy az ÁFSZ tevékenységéről szóló és általa szolgáltatott adatok, elemzések hozzáférhetőségének fejlesztése nevesített cél legyen. Képezze a fejlesztés részét ezen információk körének és prezentálásuk módjának kialakítása, a létrejött KEO munkatársaival vagy hasonló felkészültségű szereplőkkel együttműködve.
- 10) Javasoljuk, hogy az ÁFSZ vizsgálja meg a MEV és a KÉK közötti illeszkedést, különös tekintettel a KÉK önértékelő és a MEV potenciális teljesítménymérő jellegére nézve. Javasoljuk a KÉK elégedettségvizsgálat-kérdőíveinek továbbfejlesztését az eddigi tapasztalatok alapján, és esetleges kibővítést olyan kérdésekkel, amik az elégedetlenség okát is részletesebben feltárják. Javasoljuk továbbá a KÉK kiegészítését egy olyan, opcionális mentor-szolgáltatással, ami a kirendeltségvezetőket segíti a módszer hatékony alkalmazásában.
- 11) Javasoljuk, hogy az FSZH alakítson ki kommunikációs és előrejelző eszközöket annak érdekében, hogy a szakminisztérium értesülhessen várható leterheltségéről, ezzel elkerülve az operatív feladatoknak a modernizációs program végrehajtását is veszélybe sodró torlódását.

12) Megfontolásra javasoljuk, hogy a szakminisztérium, mint az ÁFSZ terhelését meghatározó szervezet, egyben az Operatív Programokon és az Akcióterveken keresztül a TÁMOP 1.3.1-es program „megrendelője” törekedjen arra, hogy az ÁFSZ munkáját és a modernizáció folyamatát tegye gördülékenyebbé a) az adminisztratív terhek (például gyakori jogszabály módosítások gyakoriságának) mérséklésével, b) az ÁFSZ szerepének, a tőle elvárt módszertani feladatok körének a jelenleginél világosabb meghatározásával. Javasoljuk egy olyan eljárási protokoll kidolgozását a jogszabályváltozások lebonyolítására, ami figyelembe veszi az ÁFSZ szolgáltatások megfelelő alkalmazkodásának idő- és információigényét.

13) Megfontolásra ajánljuk, hogy az FSZH vizsgálja meg a nemzetközi gyakorlatban több esetben sikeresen alkalmazott Nyílt Koordinációs Módszer („Open Method of Coordination”) bevezetését a kirendeltségek munkatársai közötti információáramlás segítésére.

14) Javasoljuk a kirendeltségek adminisztrációs és adatszolgáltatási feladatainak át-világítását és ahol lehet, ezek kiváltását a napi munkavégzést támogató szoftverek megfelelő fejlesztésével. Ahol az adminisztráció elsősorban az eljárásrendek betartatását szolgálja, ott csökkentést javasolunk (például a KÉK-hez kapcsolódó formalitások esetében) és helyette az eredmények felőli ellenőrzést, illetve a szűrőpróba szerű helyszíni vizsgálatok gyakoribb alkalmazását. Utóbbi megoldást javasoljuk a támogatás-kezelővel való elszámolások adminisztrációját tekintve is.

15) Javasoljuk az IR kirendeltségi felhasználói felületének továbbfejlesztését az eddigi tapasztalatok begyűjtése alapján: különösen a felület ergonomikus, a gyakori műveletek elvégzését felgyorsító kialakítását (funkció-gombok elhelyezése, színek, kattintások, mélység), a statisztikai riport funkciók bővítését, a párosító program bővítését (például rugalmasan alakítható listázás, közeli feor-kódok felismerése).

16) Végül, az intézkedés menedzsmentjét végző szervezeti egységek munkatársainak gyakori cserélődéséből fakadó problémák enyhítése érdekében javasoljuk egyfelől a szerződési feltételek javítását (bérezés piaci szinthez igazítása, előnyösebb, hosszabb távú munkaszerződés), másfelől a projekt-dokumentáció áttekinthetőségének növelését (például az eredetit a változtatásokkal együtt egyetlen, konszolidált szerződés tartalmazza), illetve a projekt szerződés egyszerűsítését, annak érdekében, hogy az időközben felmerülő új fejleményekre rugalmasabban lehessen reagálni (projekt szerződés legyen kevésbé részletes).

7 SZAKIRODALMI FORRÁSOK ÉS HIVATKOZÁSOK

- Bimrose, J., Barnes, S-A, Brown, A., Hasluck, C. és Behle, H. (2007): Skills diagnostics and screening tools: A literature review, DWP Research Report No 459 <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2007-2008/rrep459.pdf>
- Bódis Lajos – Nagy Gyula (2008): Empirikus vizsgálatok a munkanélküli ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam (2008) 1. szám 39–47. oldal
- Bodnár Viktória – Drótos György – Kiss Norbert – Révész Éva (2007): Az írott stratégiától a tényleges teljesítményig – Többdimenziós teljesítménymenedzsment-rendszerek alkalmazásának motivációi közszolgálati szervezetekben, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam (2007) 2. szám 223–234. oldal
- Corden, A. és Thornton, P., (2003) Results-based Funded Supported Employment: Avoiding Disincentives to Serving people with Greatest Need, Research Report W160, Department for Work and Pensions Research Management, Sheffield
- DWP (2005): The use of contestability and flexibility in the delivery of welfare services in Australia and the Netherlands, DWP Research Report No 288
- DWP (2008): DWP Commissioning Strategy, February 2008
- Farkas Ferenc (2004): Változásmenedzsment KJK KERSZÖV 2004
- French, Wendell L. - Bell, Cecil H. Jr. (1995): Organisation development Prentice Hall 1995
- Frey Mária (2005) (Gerzsényi Ágnes és Tóth Renáta tanulmányainak felhasználásával): Az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos uniós elvárások, fejlesztési stratégiák, Nemzetközi kitekintés, Foglalkoztatási Hivatal, 2005. november. <http://szmi.hu/images/dok/frey1.doc>
- Frey Mária 2003/2009. "A Magyarországi munkaerőpiacot érintő jogszabályi és intézményi változások". Fazekas, K. et al. (szerk). Munkaerő-piaci Tükör, Budapest: MTA KTK.
- Hansen, Sven-Otto (2003): Új szolgáltatási modell a munkanélküli ügyfeleknek és az állásváltoztatóknak kézirát, készült a A Phare HU/IB/202/SO/02 jelzetű twinning projektje keretében.
- HEP IH (2008): Jegyzőkönyv a Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program Monitoring Bizottságának üléséről, 2008. július 18.
- Horváth Szabina (2009): A feketefoglalkoztatás és az alkalmi munkavállalás kapcsolata és jellemzői. Szakdolgozat, Budapesti Corvinus Egyetem
- Hudomiet P. és Kézdi G. (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 3. évf. 1. sz. 3–37. o.
- ISACA (2008): Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat HEFOP keretéből finanszírozott informatikai fejlesztéseinek vizsgálata, értékelése
- Kalužná, Daniela (2008): Main Features of the Public Employment Service in the Slovak Republic Social, OECD Employment and Migration Working Paper No. 72
- Kaplan - Norton (2002): A stratégia központú szervezet PANEM Kft. 2002
- Kátay Gábor (2009) (szerk.): Az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság okai és következményei Magyarországon. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Kézdi Gábor (2004): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2004/2.
- Nagy Gyula (2006): Javaslat a Hefop 1.2. intézkedés indikátorainak további elemzésére, 2006 december
- NFÜ (2008): Alapvetések www.nfu.hu/download/14581/Értékelési%20tevékenység.doc

OECD (2007a): Activating the unemployed: what countries do. (Chapter 5) Megjelent: OECD Employment Outlook 2007, OECD, Párizs

OECD (2007b): Activating the unemployed: What countries do: further material, Compendium of National Replies to the OECD Questionnaire on Interventions in the Unemployment Spell <http://www.oecd.org/dataoecd/53/41/38976231.pdf>

Scharle Á. (2007): A tényeken alapuló szakpolitika működése egy foglalkoztatást ösztönző program példáján, Fazekas K., Cseres-Gergely Zsombor és Scharle Ágota (szerk.) Munkaerő-piaci Tükör, MTA-KTI 2007.

Struyven, L. (2004) Design choices in market competition for employment services for the long term unemployed. OECD Social, employment and migration working papers, 2004/6

Tergeist, P és Grubb, D (2006): Activation strategies and the performance of employment services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. OECD Social, employment and migration working papers, 2006/11

De Koning, J. and van Dijk, B. (2004). A profiling system for the unemployed in Slovakia. Paper for the TLM Meeting on Active Labour Market Policies, Rotterdam.

Galasi P., Hudomiet P., Kézdi G., Nagy Gy. (2007) A munkaerő-piaci programok hatásvizsgálata, kutatási jelentés, NFÜ, 2007. június.

Mannila, Simo; Mika Ala-Kauhaluoma and Sari Valjakka (ed) (2001), Good Practice in Finding Good Practice - International Workshop in Evaluation. Rehabilitation Foundation Working Papers 23.

TÁRKI (2009): A HEFOP 1.2. központi program indikátorvizsgálata, TÁRKI, 2009. június, Budapest

8 FÜGGELÉK

8.1 Az alkalmazott módszerek részletes kifejtése

Jelen fejezetben az értékelések során alkalmazott módszereket tárgyaljuk két csoportban: adatgyűjtési módszerek és elemzési módszerek. Az alpontokban először bemutatjuk az adott módszert – utalással arra, hogy adatgyűjtési vagy elemzési módszerről van-e szó, majd kifejtjük a fejlesztéspolitikai alkalmazhatóságát és néhány példával szemléltetjük az ilyen előzményeket. Minden egyes pont az adott módszer előnyeinek és hátrányainak taglalásával zárul.

Elérhető mikro szintű adatok felhasználása másodelemzésre

A mikro szintű adatok felhasználása egy adatgyűjtési módszer. Olyan adatok felhasználását jelenti, amelyek a projektben résztvevők, támogatottak (pl. munkanélküli egyének, vállalatok) szintjén elérhetők. Tipikus esetei standard, statisztikai hivatalok által készített kérdőíves felmérések (pl. munkaerő-felvétel, népszámlálás), publikus vagy lekérhető intézményi adatok, illetve a programok működtetői által előállított adatok. Ezt az adatgyűjtési módszert azon esetekben célszerű alkalmazni, amikor célunk statisztikai elemzés készítése olyan információk alapján, amelyek rendelkezésre állnak már létező adatforrásból, az adatforrások mikro szintűek, és ezek az adatok beszerezhetők.

A módszer legfontosabb elemei a következők:

- a felhasznált változók meghatározása (a vizsgálandó és az elérhető információk egyezéseinek biztosítása; összehasonlíthatóság vizsgálata)
- az adatok tisztítása (hibás rekordok javítása, belső logikai konzisztencia biztosítása), elemzésre alkalmas adatbázis előállítása (megfelelő statisztikai software-ben, pl. SPSS, Stata)

Az elérhető mikro szintű adatok másodelemzésének legfontosabb előnyei az alacsony költségek (mind pénzben és időben), valamint az, hogy a támogatottak szintjén biztosítja az információkat. Legfontosabb hátránya a nagyfokú kötöttség, mind a begyűjthető információk, mint a lefedett minta tekintetében.

Regressziós modellek, diff-in-diffs modellek

A regressziós modellek elemzési módszert jelölnek, amelyeket elsősorban statisztikai hatás-vizsgálatok során, nem pedig kísérleti szituációban alkalmaznak. A regressziós modellek közé tartoznak mindazon módszerek, amelyeket egyenlet(ek) formájában lehet felírni, ahol az eredmény az egyenlet(ek) bal oldalán, a beavatkozás ténye (a részvétel) az egyenlet(ek) jobb oldalán szerepel. Az átlagos egyszerű összehasonlítása is felírható regressziós egyenlet formájában, a regressziókat azonban általában akkor használják, ha kontrollálni akarnak egyéb változók hatásait (ki akarják szűrni a program látszólagos hatásából azokat a különbségeket, amelyek nem a program hatása miatt figyelhetők meg, hanem mert a résztvevők szisztematikusan mások, mint a nem résztvevők).

A különbségek különbsége (difference-in-differences, röviden: diff-in-diffs) modellek esetében a kérdés nem az eredményváltozó szintje, hanem annak változósa a program előtti értékhez

képest. Szűk értelemben a diff-in-diffs modellek az eredményváltozó változását vizsgálják. Tágabb értelemben a diff-in-diffs azt jelenti, hogy a kontroll változók között szerepel az eredményváltozónak a program előtti értékei is. A panel modellek tekinthetők a diff-in-diffs modellek további általánosításának, ahol nemcsak az eredmények, hanem a többi változó hatását is változásokban specifikáltak (vagy a saját átlagtól való eltérésként, pl. fixed-effects).

A módszer legfontosabb elemei a következők:

- az elemzési minta kialakítása
- adatfelvételek vagy beszerzés
- a becsült modellek specifikációja (a regresszió formája pl. probit, logit, exponenciális hazard; a bevonandó kontroll változók köre; a kontrollfüggvény formája stb.)
- becslés (OLS, GLS, SUR, nonlinear least squares, Maximum Likelihood stb.)

A regressziós módszer fontos előnye, hogy utólagos hatásvizsgálatok esetében a program felépítésétől függetlenül alkalmazhatók. Hátrányuk, hogy sok adatot igényelnek, nemcsak mintanagyság, hanem a megfigyelt változók mennyiségének tekintetében is.

Elérhető aggregált adatok és indikátorok felhasználása másodelemzésre

Megfelelő elméleti keretek esetén az elérhető (állami, önkormányzati, vagy fejlesztési intézmények által gyűjtött és karbantartott) aggregált adatok is sok esetben használhatók a beavatkozások elemzésére. A lényeg, hogy megfelelő elméleti keretek, módszertan és hosszabb idősorok, illetve a regionális vagy nemzetközi összehasonlíthatóság lehetővé tegye a tényellentétes és a tényeknek megfelelő esemény-lefutások megalkotását és összehasonlítását.

A módszer legfontosabb elemei a következők:

- A rendelkezésre álló adatok felmérése, értelmezése, egységesítése és tisztítása
- A megfelelő elméleti keret kialakítása, a modell feltételeinek és szerkezetének meghatározása
- Számítások és elemzés

Az elérhető aggregált adatok előnyei, hogy beszerzésük és előállításuk nem kíván pótlólagos kiadást és időt, értelmezésük ismert. Hátrányuk, hogy nem tükrözik a beavatkozással célzott és kedvezményezett területek és alanyok sokféleségét, a beavatkozások heterogenitását. Így az aggregált adatokkal nyert elemzések eredményei könnyen túl általánosak és torzítottak lehetnek.

Dokumentumelemzés

A dokumentumelemzés egy adatgyűjtési módszer. Beavatkozások értékelése során az első lépések egyike a releváns stratégiai programdokumentumok, valamint az egyéb, végrehajtáshoz kapcsolódó dokumentumok (pl. pályázati kiírások, pályázati útmutatók, bírálati szempontokat tartalmazó ügynökségi háttéranyagok, projektértékelések, stb.) feltérképezése és ellenőrzött áttekintése. Szakértői egyeztetések alapján sor kerül ún. ellenőrző listák összeállítására az adott dokumentumok strukturált elemzésére. A dokumentumelemzés fő célja az adott programhoz kapcsolódó stratégiai célok következetes megjelenésének vizsgálata.

A módszer legfontosabb elemei a következők:

- releváns programdokumentumok és végrehajtást vezérlő dokumentumok feltérképezése
- ellenőrző listák összeállítása

▪ a dokumentumok elemzése az ellenőrző listán megadott szempontok, kérdések alapján. A dokumentumelemzés az értékelések elkerülhetetlen kezdő lépése. Az értékelők számára kiindulási pontként szolgál a programalkotók és –végrehajtók célkitűzéseinek megismerésére. Ugyanakkor a dokumentumokban rögzített információk sokszor nem elégségesek a valódi érdekek, motivációk feltárására. A dokumentumelemzést szükséges minden esetben egyéb, adatgyűjtési technikával kiegészíteni.

Benchmarking nemzetközi referenciák alapján

A nemzetközi jó gyakorlatok közül elsősorban a brit és a holland példára támaszkodunk, néhány kérdésben a német és a szlovák gyakorlatot is felhasználjuk.

Az állami foglalkoztatási szolgálatok tevékenységének minőségbiztosítása az európai országok többségében még nem különösebben fejlett (OECD 2007a, b). Az aktív eszközök alkalmazása terén élenjáró országok (Egyesült Királyság, Hollandia, Dánia) közül is elsősorban Anglia alkalmaz kifinomult méréssel és elemzéssel is alátámasztott minőségbiztosítási rendszert.

Hollandia és Anglia számos olyan reformot vezetett be az utóbbi években, amelyek a magyar fejlesztésekhez céljaikban vagy eszközeikben hasonlóak, és így mércéül szolgálhatnak a magyar eredmények megítélésében. Hollandiában például egyablakos ügyintézészt vezettek be, amelyben minden szociális és munkaerő-piaci ellátás egyazon szervezetenél igényelhető és hasonló átszervezés történt Angliában. A brit Munkaügyi Minisztérium a minőség javításának elősegítése érdekében új információs rendszert fejleszt ki, amit a minisztérium és a szolgáltatók közösen használhatnak az információk megosztására, és ami a papír alapú adattovábbítás egy részét is kiválthatja. A teljesítmény-értékelési rendszer információi a szolgáltatók és az ügyfelek számára is hozzáférhetőek, így az egyes szolgáltatók relatív teljesítménye is összemérhető másokéval. A szolgáltatók teljesítményét külső értékelővel is felméretik (DWP 2008). Hollandiában egy 2002-es reform a munkáltatók, munkavállalók és helyi közösségek képviselőiből felállított Munka és Jövedelem Tanács (RWI) számára előírta egy nyilvános adatbázis (reintegrációs monitor) létrehozását, amely jól áttekinthető formában ad információt a szolgáltatók minőségéről (Tergeist és Grubb 2006). A szolgáltatási szerződések részleteit a megrendelők kötelesek nyilvánosságra hozni.

A német munkaügyi szervezetben a közelmúltban elindított, ún. Hertz reformok egyik célja a tartós munkanélküliség kialakulásának megelőzése volt, az álláshoz juttatást segítő szolgáltatások (és a segélyezés) átalakítása révén (Tergeist és Grubb 2006). Tekintve a hazai és a német intézményrendszer illetve szabályozási környezet hasonlóságait, ezek a tapasztalatok is sikeresek lehetnek. Ugyanezért érdemes megvizsgálni a szlovák reformot is, amely az álláskereső és a kirendeltség közötti intenzívebb kapcsolattartást tűzte ki egyik céljául (Kalužná 2008).

Kvalitatív adatgyűjtési technika: interjúk

A szociológia klasszikus kvalitatív eszközei a kérdezett témával kapcsolatos megnyilvánulásának minél zavartalanabb, minél spontánabb kereteket kínáló mélyinterjú, a konkrét kérdéseket megfogalmazó, de azokra az alany szavaival adott választ váró strukturált interjú, ill. a fókuszcsoporthoz (lásd például: Síklaki, 2007; Vicsek, 2006), mely csoportos interjúként is felfogható, rögzített moderált beszélgetés egy bizonyos témában. Adott esetben az antropológiára jellemző résztvevő megfigyelés is szóba jön, amely során a kutató

igyekeznek részt venni a vizsgált közösség mindennapjaiban.

A módszer legfontosabb elemei a következők:

- az interjúalanyok kiválasztása
- interjúterv, csoportfoglalkozási terv
- az adatgyűjtés kivitelezése
- a megfigyelések validálása
- a felvett interjúk, beszélgetések rögzítése (begépelés), igény szerint teljes terjedelemben (szóbeli tisztázás alapján az NFÜ erre nem tart igényt)
- a legfontosabb információk összefoglalása; idézendő részletek kiválasztása

A kvalitatív adatgyűjtési technikák az alanyok véleményének, gondolkodásának, attitűdjének értékválasztásainak olyan részletes és összetett megismerésére adnak lehetőséget, amiről a zárt kérdőívek vagy a kvantitatív számítások révén nem is álmodhatunk. Alkalmasak olyan kérdésekkel kapcsolatban való tájékozódásra is, amelyeknél kvantitatív eszközök nem állnak rendelkezésre, de segíthetik a kvantitatív eszközökkel tesztelendő hipotézisek megfogalmazását is. A kvalitatív módszerek fő hátránya, hogy az általuk szerzett tudás nem általánosítható. Ezen kívül viszonylag erőforrás- és időigényesek.

8.2 Interjúk vázlata

FSZH/projekt vezetői interjúk

(1) Általános

- Milyen fejlesztések zajlottak a szervezetben?
- Hogyan érintették őket a zajló fejlesztések?
- Hogyan ítélik meg ezeket? Melyik mennyire volt hatásos, hatékony, eredményes?
- Mit lenne érdemes továbbvinni, illetve másképp csinálni a TÁMOP következő szakaszában?

Mi hiányzik az eddigi fejlesztésekből, amire most sort kellene keríteni?

(2) Kutatások

- Milyen új, jó gyakorlatot vettek át és honnan? Hogyan változott a stratégiai tervezés? Mi volt az aktív eszközök monitoring rendszeréről végzett kutatás eredménye? Mit hasznosítottak ebből a programban? Hogyan változott a monitoring információk háttere?

(3) Adatbázis-fejlesztések

- Volt-e fejlesztés az előrejelzéshez, stratégiához felhasználható adatbázisokban? Ez mennyire bizonyult hasznosnak a napi munkában?
- Milyen változásra lenne még szükség?

(4) Menedzsment

- Milyen konkrét lépéseket tettek az ÁFSZ menedzsment fejlesztésére?
- Sor került-e menedzsment-fókuszú képzésre, coaching-ra?
- Volt-e team-fejlesztés?
- Kiterjedt-e a fejlesztés a döntéshozatali mechanizmusok javítására?
- Volt-e a MEV-hez kapcsolódó belső képzés?
- Sor került-e a fenti képzések belső elégedettség-vizsgálatára?

Kirendeltségi interjúk

(1) Általános

- Milyen fejlesztések zajlottak náluk konkrétan? Hogyan érintették őket a zajló fejlesztések?
- Hogyan ítélik meg ezeket? Mennyire voltak hatásosak, hatékonyak, eredményesek?

(2) Állásközvetítés

- Hogyan változott az állásközvetítés menete? Mennyiben más, amit az ügyintézők csinálnak, illetve mennyiben változott a begyűjtött információ? Volt-e hatása az elhelyezés eredményességére? Volt-e hatása a közvetítéssel töltött időre? Hogyan változott az adminisztrációval vs. az ügyféllel töltött idő aránya?

- Van-e javaslata, hogy hogyan lenne még érdemes változtatni az állásközvetítés menetén, a szoftveren, a begyűjtött információkon?

- Változott-e az előírt eljárásrend? Mennyire követik az eljárásrendet?

- Változott-e az állás- és képzés-keresési adatbázis? Hogyan? Változott-e az állásba helyezés gyorsasága?

- Volt-e az állásközvetítéssel kapcsolatban továbbképzésen? Ha igen, mennyiben találta hasznosnak?

- Változott-e a közvetítéssel foglalkozó munkatársak létszáma? Szükség lenne-e változásra?

(3) Profiling

- Változott-e az ügyfelek első jelentkezés utáni besorolása? Hogyan? Volt-e hatása az elhelyezés eredményességére? Volt-e hatása a közvetítéssel töltött időre?

- Van-e javaslata, hogy hogyan lenne még érdemes változtatni a besoroláson?

(4) Szolgáltatási attitűd – álláskereső

- Álláskereső ügyfelekkel való kapcsolattartásban hogyan változott az eljárásrend? Hogyan változott az adminisztrációval vs. az ügyféllel töltött idő aránya (közvetítésen kívül)? Átlagosan mennyi idő jut egy ügyfélre, ha nem az első alkalommal jön? Ebből mennyi az érdemi tanácsadás, és mennyi az adminisztráció, adatfeltöltés, ellenőrzés? Mennyire gondolja, hogy valóban segíteni tud az ügyfeleknek? Szükség lenne-e további változásra?

- Használja-e az álláskereső kompetencia alapú foglalkozási kódrendszerét? (174 kirendeltségen, korábban álláskereső: iskolai végzettség + OKJ szerint vs. munkáltatók igénye 4 számjegyű FEOR) Javult-e az állások és álláskereső megfeleltetése? Mi vált be az új rendszerben és mi nem? Volt-e ezzel kapcsolatban vagy más (nem a közvetítésről szóló) képzésen? Ha igen, mennyiben találta hasznosnak?

(5) Szolgáltatási attitűd – munkáltatók és más partnerek

- Munkáltatókkal ki foglalkozik? Egy felelős, vagy minden ügyintéző? Változott-e a kapcsolattartás eljárásrendje? Ha változott, lett-e eredménye (több állás)? Nőtt-e az ÁFSZ piaci részesedése a munkaerő-közvetítésben? Szükség lenne-e további változásra?

- Hogyan változott a munkaerő-piaci információk felhasználása? Volt-e eredménye? Kell-e még változás?

- Önkormányzattal, családsegítővel ki tartja a kapcsolatot? Egy felelős, vagy minden ügyintéző? Változott-e a kapcsolattartás eljárásrendje? Ha változott, lett-e eredménye (több elhelyezés)? Szükség lenne-e változásra?

- Képző intézményekkel, rehabilitációs, vagy más szolgáltatókkal ki tartja a kapcsolatot? Egy felelős, vagy minden ügyintéző? Változott-e a kapcsolattartás eljárásrendje? Ha változott, lett-e eredménye (több elhelyezés)? Szükség lenne-e változásra?

- Volt-e ezzel kapcsolatban vagy más (nem a közvetítésről szóló) képzésen? Ha igen, mennyiben találta hasznosnak?

(6) Motiváció, innováció

- Mikor elégedett a napjával? Mi jelent sikerélményt? Milyen gyakran érzi, hogy jó napja volt?

- Mikor, hogyan kap elismerést a felettesétől? Mit szokott tenni, ha eszébe jut valami a munkája során, amit másképp lenne érdemes csinálni? Kinek mondja el? Előfordult-e már, hogy ennek nyomán változott az eljárásrend? Az elmúlt évben hányszor?

(7) Minőségbiztosítási rendszer

- Változott-e a minőségbiztosítási rendszer? Hogyan? Hasznosnak bizonyult-e?

- Volna-e szükség további változásra?

Családsegítő központ / önkormányzat

(1) Általában

- Milyen fejlesztésekről tudnak?
- Hogyan érintették őket a zajló fejlesztések?
- Hogyan ítélik meg ezeket? Mennyire voltak hatásosak, hatékonyak, eredményesek?

(2) Kiközvetítés

- Önnel ki tartja a kapcsolatot? Mindig ugyanaz, vagy mindig más? Milyen módon (telefon, internet, személyes, más?) tartja a kapcsolatot a kirendeltséggel?
- Változott-e a kapcsolattartás menete? Ha változott a kapcsolattartás menete, lett-e eredménye? Hogyan lehetne még javítani a kapcsolatokon? Kihez fordul, ha egy ügyfél álláskeresési, vagy képzési igényével (segélyezési/támogatási lehetőségeivel) kapcsolatban kérdése, problémája merül fel? Milyen segítséget szokott kapni a kirendeltségtől? Volt-e ebben változás 2005 óta?

8.3 Munkáltatói kérdőív

Bevezető tájékoztatás

Az interjút egy értékelés részeként készítjük, amit a Budapest Intézet és az IFUA a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából végez. Az értékelésben az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációját vizsgáljuk, ezen belül is főleg egy 2004-2007 között lezajlott projekt eredményeit.

A munkaügyi központban/kirendeltségen is készítünk interjúkat, de szeretnénk olyan szervezeteknél is tájékozódni, amelyek ügyfélként kapcsolatban álltak, vagy állhattak a kirendeltséggel, hogy több oldalról is kapjunk információt a kirendeltség működéséről.

Öntől elsősorban arról szeretnénk érdeklődni, hogy munkáltatóként - amennyire vissza tud emlékezni - 2004 óta milyen változást tapasztalt a kirendeltségtől kapott információkban, az Önnel való kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás módjában, ha volt ilyen, a kiközvetített munkanélküliekkel kapcsolatban, a pályázatok feltételeiben, stb.

A kérdés feltételei

Egy 11 kérdésből álló, legfeljebb 15-20 perces interjút szeretnénk készíteni a vállalkozás vezetőjével, vagy azzal a munkatárssal, aki általában az új munkaerő felvételével kapcsolatos érdemi feladatokat végzi. A válaszadás önkéntes. Válaszait anonim módon kezeljük, csak átlagok kiszámítására használjuk, és ha kéri, a teljes vizsgálat összesített eredményét elküldjük Önnek.

A válaszadással hozzájárulhat ahhoz, hogy a munkaügyi szolgáltatások jobban megfeleljenek az Ön elvárásainak. Ha most nem alkalmas, szívesen visszahívjuk. Mikor lenne ideje az interjút elkészíteni? Köszönjük, fogjuk keresni.

Munkáltató adatai az ÁFSZ-től kapott adatbázis alapján	
Név	
Cím	
Telefonszám	
Teáor kód:	
Létszám kód:	
Interjú ki csinálta (név):	
Mikor	
Mennyi ideig tartott (perc, kb)	

1. Hallott-e róla, hogy 2004 és 2007 között fejlesztések voltak a helyi munkaügyi kirendeltségen (=helyi munkaügyi központban)? 0 nem 1 igen		
1a. Ha igen, milyen fejlesztésről hallott? (nem szabad felsorolni, csak amit mond, azt besorolni, és a számát leírni – lehet először bekarikázni)		
1. új épület/ épület felújítása/ átalakítása		
2. informatikai fejlesztés		
3. ügyfélkapcsolat javítása		
4. adminisztráció csökkentése		
2. Tapasztalt-e valamilyen javulást - közvetlenül, vagy hallomásból? itt már egyenként felsorolni és jelölni (0 nem 1 igen)	1	
1. kirendeltség épületében	2	
2. informatikai felszereltségben	3	
3. ügyfelekkel való kapcsolattartásban	4	
4. adminisztrációban		
3. Az Ön cégevel melyik kirendeltségi ügyintéző tartja a kapcsolatot?		
1 - mindig ugyanaz a személy (vagy a fix helyettese)		
2 - mindig más		
3 - nincs rendszeres kapcsolat		
4. 2004 óta volt-e érdemi változás a kapcsolattartás rendszerességében?		
0 - nem		
1 - igen: rendszeresség, stabilitás NŐTT		
2 - igen: rendszeresség, stabilitás csökkent		
4.a. Ha a 3.ra 1 vagy 2 a válasz: Milyen módon tartja a kapcsolatot a kirendeltséggel?		
1 - telefon		
2 - internet		
3 - személyes		
4 - más, éspedig:		
4.b. 2004 óta volt-e érdemi változás a kapcsolattartás módjában?		
0 - nem		
1/4 - igen: nőtt az 1/4 (előző listából) - kapcsolat aránya		
5. Ha új munkaerőt keres, milyen gyakran veszi igénybe a kirendeltséget?		
1 mindig		
2 néha, attól függ milyen pozícióra keres		
3 soha		
6. Előfordult-e az elmúlt 3 évben, hogy üres állást jelentett be a kirendeltségen?		
0 nem 1 igen		
6.a. Ha nem, mi volt az oka?		
0 - egyáltalán nem volt üres állás a cégnél		
1 - más ok, éspedig:		
6.b. Ha előfordult, hányszor?		
1 - egyszer		
2 - néhányszor (2-5x, volt, de nem emlékszik)		
3 - sokszor (5nél többször)		

6.b.a. Ha legalább néhányszor: Milyen formában jelentette be az állásajánlatot a. telefon b. internet c. személyes d. levél (papíron, postán) e. más: éspedig.....		
6.c. Változott-e a bejelentés formája az elmúlt 5 évben? 0 – nem 1/5 – igen, nőtt az 1/5 aránya (6.b.a. listából)		
6.d. Változott-e a bejelentés időigénye? 0. nem változott 1. csökkent 2. nőtt		
6.e. Ha állást jelent be, hány napon belül jelentkeznek rá kirendeltség által küldött pályázók? 0 - nem tudja, hogy ki az akit a kirendeltség küldött 1 - 5 napon belül 2 - 1-2 héten belül 3 - 3-4 héten belül 4 - nagyon változó 5 - más válasz, éspedig:		
6.f. Ha a kirendeltség közvetít ki álláskeresőt, előfordul-e, hogy közülük választja ki végül akit felvesz? 0 szinte soha 1 ritkán 2 attól függ, hányat küldenek, azonos eséllyel indulnak 3 az átlagosnál nagyobb eséllyel		
7. Pályázott-e tavaly aktív eszközre (bértámogatás, munkahelyteremtő/megőrző...)? 0 – nem 1 – igen		
7.a. Ha pályázott, hányszor? (számot beírni)		
7.b. Ha pályázott, nyert-e (legalább egyszer)? 0 - nem 1 – igen		
7.b.a. Ha nem, miért nem? (nem szabad felolvasni, csak besorolni, amit mond) 0 nem tudja 1 formai okokból elutasították 2 tartalmi okból elutasították 3 nem volt megfelelő ismeretsége 4 más ok, éspedig:		
8. Hogyan informálódik a támogatási lehetőségekről? 0 - nem kap, nem szerez információt 1 - interneten 2 - kirendeltséget megkeresi (telefonon, személyesen, stb) 3 - kirendeltség keresi meg őt (telefonon, személyesen, emailben, stb) 4 - szakmai fórumokon 5 - egyéb, éspedig:		
9. Volt-e abban változás 2005 óta, hogy milyen információ forrásokat használ? 0 – nem 1/5 – igen, nőtt az 1/5 aránya		
10. Ha segítségre van szüksége a pályázáshoz, kihez fordul? (ne sorold fel!) 0 - máshoz 1 – munkaügyi kirendeltséghez		
10.a. Ha a kirendeltséghez (is) fordul, mennyire elégedett ezzel a segítséggel? 1 egyáltalán nem5 teljesen elégedett		
11. Mit várna leginkább a kirendeltségtől, ahhoz képest, amit most kap?.....		

8.4 A felhasznált dokumentumok

Az értékelés során felhasznált dokumentumok áttekintő térképe

Projekt	Terv	Megvalósulás			Szakmai értékelés
		Pénzügyi	Szakmai tartalmi	Indikátorok	
PHARE és főbb alprojektjei					
	Phare_brossura		Phare_brossura		Phare_ertekeles
	PF_hunvégleges		phare_kezikonyv		
	PF_ANNEX_hunvégleges		phare_negyedebes_jelentesek		
	PF2004_0817_annex angolul_vegl_040917		szakertok_szakmai_jelentesei		
	Project_fiche_vegl_040917				
	Phare_alapszerzodes				
Phare-t is említő egyéb dokumentumok	AFSZ_strategia_2007-13		AFSZ_strategia_2007-13		
HEFOP					
0. Általános dokumentumok					
	HEFOP12_GANTT	éves üt-k5 II	pej-ek	Pej-ek	HEFOP_kiegdok
	HEFOP_kiegdok	forrás táblák5 II			HEFOP12_ertekeles
	HEFOP12_programterv	KAO-k excel-ben5 II			Javaslat a HEFOP1.2 indikátorainak további elemzésére
	HEFOP12_programvaz	összesített Régiók II			HEFOP12_vizsgalat
	HEFOP12projektlista_komponensvezetok	projektenkénti táblák5 II			
	Javaslat a HEFOP1.2 indikátorainak további elemzésére	pej-ek			
	HEFOP12_termekek	Szerződés módosítási kérelem II			
	PROGRAMISMERTETO				
	A0 Projektadatlap FH 5 II.				
	A0_projektadatlap_Egesz_program_5 II.				
	A1_programismerteto_5 II				
	A7_OTMR_FSZH 5 II				
	éves üt-k5 II				
	forrás táblák5 II				
	KAO-k excel-ben5 II				
	Összesített új II				
	összesítettRégiók II				
	programösszesitok5 II				
	szöveges magyarázat II				
	pej-ek				

Projekt	Terv	Megvalósulás			Szakmai értékelés
		Pénzügyi	Szakmai tartalmi	- Indikátorok	
1. Szolgáltatás-fejlesztés, stratégiai tervezés, kutatás					
	KAO 1 II		2_PEJ		
	1.1.1.1				
	1.1.1.2				
	1.1.2.2				
	1.1.2.6				
	1.1.2.7				
	1.1.3.1				
	1.1.3.2rehab				
	1.1.3.3Erőforrástérkép				
	1.1.3.4Határmenti				
	1.1.3.5Új Kirendeltségi Modell				
	1.1.3.6				
	1.1.4.1-1.1.4.6				
	1.2.1-1.2.9				
	1.2.10				
	1.2.13-1.2.16				
	1.3.1				
2. Minőségirányítás					
	KAO 2				
	2.1.1, 2.1.4-2.1.7				
3. Képzés					
	KAO 3 II		HEFOP12_kepzések		
	3.1.1-3.1.6, 3.3.2-3.3.9		1_PEJ		
4. Infrastruktúrafejlesztés					
	KAO 4 II				
	4.1.1-4.4.4				
5. Menedzsment					
	KAO 5		1_PEJ		
	5.1.1-5.4.1				
6. Informatikai fejlesztések					
	KAO 6 II		1_PEJ		ISACA_HEFOP_tanulmany_IR
	6.1				
7. HEFOP-ot is említő egyéb dokumentumok					
	AFSZ_strategia_2007-13		AFSZ_strategia_2007-13		
TÁMOP és főbb alprojektjei					
	HEFOP12_kepzések				TÁMOP_exante_ertekeles
	TÁMOP131_full				
	TÁMOP_TIOP_SKV				
	TÁMOP-1.3.1_07_1				
EGYÉB releváns dok					

Projekt	Terv	Megvalósulás			Szakmai értékelés
		Pénzügyi	Szakmai tartalmi	Indikátorok	
AFSZ dokumentumok					
	AFSZ_strategia_2007-13		AFSZ_strategia_2007-13		
	AFSZ_jövőkép_2020				
	Kirendeltségek				
	ÁFSZ_TOR				
	ÁFSZ_Szerződés				
	ÁFSZ_Ajanlati-felhivas				
	PF_ANNEX_hunvégleges				
	PF2004_0817_annex angolul_vegl_040917				
Belső-munka-dokumentumok					
	NFÜ-AFSZ információs mátrix		NFÜ-AFSZ információs mátrix		
	NFÜ-AFSZmodern_ütemezés				
	NFÜ-AFSZ_doku_kellmég				
	NFÜ_ÁFSZ_memo_belsőkick off_20100212				
	NFÜ/ÁFSZ_munkaegységek				
Egyéb anyagok					
	pes_missionstatement2006				
	Hatasutvonal-foglalkoztatás				zarotanulmany_teljes_mtafmm

8.5 A felhasznált adatok és forrásaik

Az értékelés célja az, hogy az ÁFSZ működésének modernizációját a Phare programtól kezdve több információforrásra támaszkodva kövesse és értékelje. A programmal kapcsolatos dokumentumokon túl ilyen információforrás az elérhető mikro- és makroszintű adatokat tartalmazó adatbázisok, mindenképp az FSZH kezelésében levő, munkaügyi kirendeltségekre vonatkozó adatok és a környezetükre, és a gazdasági környezetet leíró adatok.

A regisztrált álláskeresők adatai

Noha az FSZH teljesítményértékelésében nem játszik aktív szerepet, a Hivatal (a modernizációs projekt eredményeként) egyéni szinten tartja nyilván a regisztrált álláskeresőket, és képes ezek összetételét kirendeltségi szintre aggregálni. Elemzésünk második fontos összetevőjét azok a kirendeltségi szintű adatok jelentik, amelyek ezekből az elemi adatokból nyerünk, és amelyek különféle, az álláskeresési képességgel összefüggő ismérvek szerint jellemzik a regisztrált álláskeresők állományát, a regisztrációba beáramlókat és az onnan kiáramlókat. Az adatok 2000-től állnak rendelkezésre 2008-ig, 2005-től egységes szerkezetben. Átadásuk jelentős részben gyorsan és pontosan megtörtént, ellenőrzésük, elemzésre való felkészítésük folyamatban van.

Makroszintű és területi adatok

A kirendeltségek működését nem csak saját hatékonyságuk és a náluk regisztrált álláskereső összetétele, de az is erőteljesen befolyásolja, hogy milyen helyi gazdasági környezetben működnek. Úgy a bejelentett, mint az álláskereső motiválásával megtalálható munkahelyek számát befolyásolja az, hogy a kirendeltségek közvetlen földrajzi közelségében ilyen gazdasági aktivitás tapasztalható, milyenek a foglalkoztatási esélyek. Mivel a kirendeltségi szintű adatok esetében ismert a kirendeltség földrajzi elhelyezkedése (irányítószámán keresztül), ezekhez a KSH nemrégiben nyilvánossá tett regionális adatbázisának releváns adatai kapcsolható. A KSH adatai között megtalálhatók az adott területen lakók részletes demográfiai adatai, a területen tapasztalható gazdasági aktivitás, infrastrukturális ellátottság mérőszámai, amelyek a kirendeltségek működésének regressziós elemzésénél jó közelítői (proxy-jai) lehetnek a helyi gazdaság működési minőségének. Szintén a KSH adatai között találunk makroszintű adatokat, amelyeket akkor használunk fel, ha elemzésünk havi szinten is kivitelezhetőnek bizonyul. Mind a területi, mind a makroszintű adatokat az elemzés során csatoljuk az FSZH adataira alapuló adatbázishoz. Ennek technikai feltételeit ellenőriztük, annak akadálya nincs.

A fentiekben nem szóltunk a program végrehajtásáról tanúskodó, esetlegesen adatbázis-formában megtalálható adatokról. Mivel az előkészítő megbeszélések folyamán azt a tájékoztatást kaptuk, hogy az EMIR adatbázisban levő adatok a vizsgált programok esetében nem kellően informatívak, ezeket nem tervezzük használni. A program lebonyolításával kapcsolatos információkat az előrehaladásról tanúskodó jelentések felhasználásával tervezzük elemezni.

8.6 A mélyinterjúk alanyai

A projektek kulcsszereplői

A projektek tervezésével, lebonyolításával kapcsolatos információkat a dokumentumok elemzésén túl a legfontosabb közreműködőkkel személyesen lefolytatott mélyinterjúk során gyűjtjük össze. A projekt szereplőit és az *interjúk alanyait* az alábbi táblázatban foglaltuk össze:

Phare

Szarvas Sándor	projekt vezető, kutatás, nemzetközi összefüggések, általános kérdések
Vladiszavlyev András	szolgáltatásfejlesztés módszertan
Madarász Sándor	minőségügy
Pántya Imre	kirendeltségek, szolgáltatásfejlesztés, eredmények használatba vétele

HEFOP 1.2

Pirisi Károly	FSZH főigazgató
Komáromi Róbert	tervezés, általános összefüggések, szinergia
Papp Erika	tervezés, végrehajtás
Vladiszavlyev András	szolgáltatásfejlesztés módszertan
Lengyel János	szolgáltatásfejlesztés módszertan, komponensvezető
Madarász Sándor	minőségügy, komponensvezető
Kenyeres Judit	IT, komponensvezető
Bajka Gábor	szervezetfejlesztés

Felső-Farkas Mónika	belső képzés, komponensvezető
Vajdovics Jánosné	infrastruktúra, komponensvezető
Janovics László	szolgáltatásfejlesztés módszertan, kirendeltségek
<i>Borbély-Petze Tibor Bors</i>	kutatás

Egyéb jelentős közreműködők

<i>Nagy Judit</i>	tervezés, főhatósági elvárások, értékelés
<i>Garzó Lilla</i>	tervezés, főhatósági elvárások, értékelés
<i>Schiberna Iván</i>	HEP IH, programirányító
<i>Inotai László</i>	Államkincstár
<i>Baukovácz Krisztina</i>	Vezető monitor
<i>Galasi Péter</i>	Monitor
<i>Molnár Bálint</i>	Informatikai szakmai monitor
Péter Ferenc	tervezés, általános kérdések, értékelés
Bartha Zsuzsanna	belső képzések
<i>Molnárné Nagy Ágnes</i>	jogi eljárási kérdések, módszertan
<i>Busch Irén</i>	értékelés, MEV, statisztika
<i>Lázár György</i>	értékelés, MEV, kutatás, statisztika, nemzetközi összefüggések

A reprezentatív kirendeltségek és együttműködők munkatársai

ÁFSZ szervezet

- régiós központ vezetője
- kirendeltség vezetője
- munkáltatókkal való kapcsolattartás felelőse, ügyfelező munkatárs

Munkáltatók:

- helyi nagyvállalat HR vezetője
- helyi KKV vezetője

Partner szervezetek

- Családsegítő központ aktív korú segélyezettekkel foglalkozó szociális munkása
- Képző intézmény vezetője
- Rehabilitációs vagy más szervezet vezetője

A munkaügyi kirendeltségek az adott kistérség több gazdasági és társadalmi szereplőjével működnek együtt. A munkaadók számára szolgáltatásokat nyújtanak, ezek fejlesztése pedig a modernizáció egyik feladata volt, így a munkáltatók véleménye a program sikerének egyik indikátora. A helyi önkormányzattal és ennek szociális intézményeivel a kirendeltségek partneri kapcsolatban vannak, ügyfélkörük nagymértékben átfed. Az ügyfélkapcsolatok javulását közvetlenül csak egyidejű adatfelvétellel lehetett volna mérni, ilyen célú külső értékelés azonban nem történt. Ezt pótoljuk a partner szervezetek megkérdezésével, mivel ezek munkatársai a korábbi tapasztalatokra is emlékezhetnek és ügyfeleiken keresztül a kirendeltségi szolgáltatások változását is érzékelhetik.

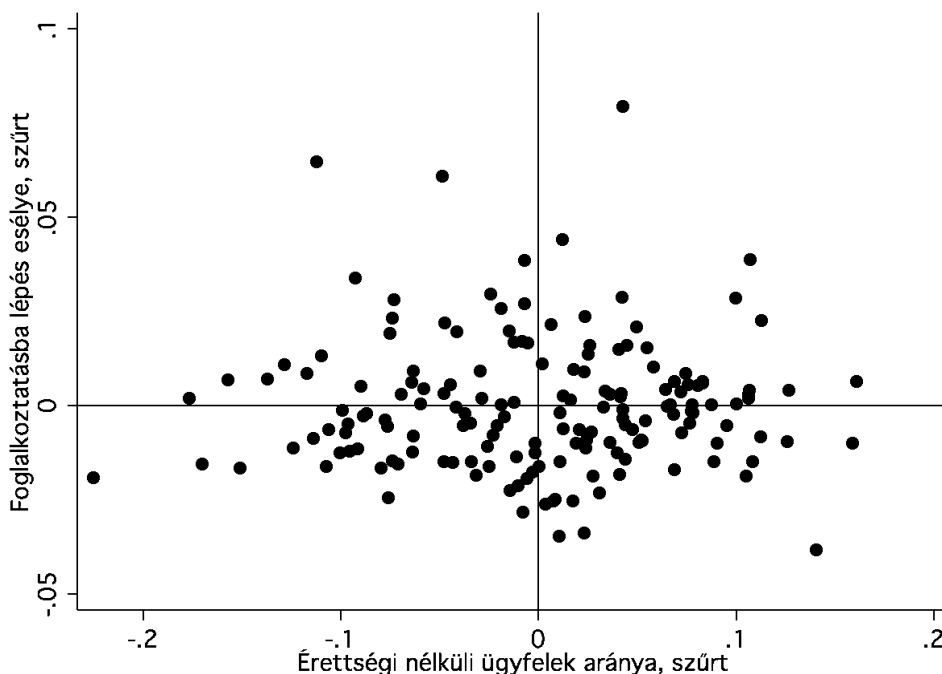
Az interjúkészítés céljából felkeresett kirendeltségek kiválasztása során célunk az volt, hogy a lehető leghatékonyabban használjuk fel a rendelkezésünkre álló időt a lehető legtöbb információ begyűjtésére. Ennek megfelelően nemcsak mélyebb és több szereplőt megcélzó interjúkat készítünk, de hogy mindez megvalósítható legyen, kevesebb kirendeltségre is koncentrálnunk.

Négy kirendeltség kiválasztását tűztük ki célul, azoknak a kirendeltségi szintű adatoknak a

felhasználásával, amelyeket a kvantitatív adatelemzéshez gyűjtünk be.

Stratégiánk lényege, hogy nem a kirendeltségek számát, hanem sokszínűségét maximalizáljuk. A sokszínűséget két dimenzióban, a működés sikeressége és a kirendeltség működéséhez „nyersanyagként” hozzájáruló regisztráltak összetételével mérjük. A sikerességet a kirendeltségek működésének primer célját mérő mutatóval, a foglalkoztatásba lépő regisztrált munkanélküliek arányával, az ügyfelek összetételét pedig az érettségit adó középiskolával nem rendelkező („képzetlen”), az adott kirendeltségen regisztrált álláskeresők az összes álláskeresőn belüli arányával mérjük (a kirendeltségi szintű adatokból). Ez a két indikátor mutatja meg, hogy egy kirendeltség *jó helyen* (kicsi a képzetlenek aránya) vagy *rossz helyen* (nagy a képzetlenek aránya) található, illetve *sikeresen* (nagy az elhelyezkedési arány), vagy *kevésbé sikeresen* (kicsi az elhelyezkedési arány) működik-e. Ez a két ismérv jelöli ki azt a teret, amelyben négy, egymástól távol álló, de nem szélsőséges prototípust keresünk.

A kiválasztás azonban nem támaszkodhat pusztán e két mutatóra, hiszen azokat több tényező befolyásolhatja. A képzetlenek nagy arányához vezethet az is, hogy egy kirendeltség környezetében több a fiatal, mint máshol. Ugyanakkor az átlagos alatti sikerességet a kirendeltség hasonló erőfeszítése ellenére eredményezheti a regisztráltak átlagosnál kedvezőtlenebb összetétele. Ezeket a tényezőket regressziós technikával szűrtük ki a mutatókból, a képzetlenek esetében a 25 év alattiak arányának hatását, a sikeresség mutatója esetében pedig a fiatalok, az idősek, a képzetlenek, és a csökkent munkavégző képességűek arányának, valamint a kirendeltség irányítószámához tartozó területen a regisztrált munkanélküliségi ráta, illetve az összes regisztrált álláskeresőn belül a 180 napon túl regisztráltak arányának hatását figyelembe véve. Az eredményeket az alábbi ábra mutatja, ahol minden egyes pont egy kirendeltséget jelöl, a tengelyeken pedig az átlagos előre jelzett pontértéktől való százalékpontos eltéréseket találjuk:



5. Ábra: a HEFOP 1.2 intézkedés fejlesztéseiben résztvevő kirendeltségek elhelyezkedése az „adottság-teljesítmény” térben

Forrás: Saját számítás az IR-ből kirendeltségi szintre aggregált egyéni adatok alapján.

Látható, hogy mind a négy síknegyedben jócskán találunk megfigyeléseket. A pontfelhők széle felé azonosítva az ott található kirendeltségeket, az alábbiakra esett a választásunk:

		Elhelyezkedési arány (teljesítmény)	
		Átlag felett (jó)	Átlag alatt (rossz)
Érettségínél kevesebb végzettségűek aránya (adottság)	Átlag alatt (jó)	Paks	Budaörs
	Átlag felett (rossz)	Kunszentmiklós	Marcali

8.7 A megvalósult tevékenységek

A HEFOP 1.2 intézkedés keretében megvalósult tevékenységek komponensenként

HEFOP komponens	HEFOP megvalósult tevékenységek	Komponens számokban
1.Szolgáltatásfejlesztés, stratégiai tervezés és kutatás	<p>A szolgáltatásfejlesztés állt a program fókuszában. Ennek megfelelően sok eredményt értek el ezen területen:</p> <p>Marketing-tevékenységek (stratégia, kommunikációs terv, elégedettség-vizsgálat)</p> <p>Új szolgáltatási modell kialakítása és annak főbb elemei:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Az állásajánlatok elérhetővé tétele mobiltelefonon (WAP) és interneten - Foglalkoztatási tanácsadói hálózat továbbfejlesztése, profiling és pályainformációs rendszer, kompetencia alapú kódrendszer fejlesztése - Megváltozott munkaképességű személyek ellátásához, támogatásához kapcsolódó eljárásrendek felülvizsgálata és módosítása, határ menti és nemzetközi együttműködések támogatása <p>Munkaerő-piaci információk kezelése, használata:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demográfiai és oktatási kínálat tervezése • Regionális (megyei) munkaerő-mérlegek • Gazdasági növekedés hosszú távú előrejelzése • Munkaerő struktúra alakulásának nemzetközi összehasonlítása • Ágazati előrebecslések, keresletfelvétel • Munkaerő-keresleti és kínálati előrejelzések készítésére irányuló tervezési modell kidolgozása (megyei és regionális szinten) • Kistérségi erőforrás térkép működési feltételeinek meghatározása • Aktív eszközök és munkaerő-piaci programok monitoring rendszerének továbbfejlesztése, bevezetése, működtetése <p>ÁFSZ szervezetét és stratégiáját érintő fejlesztések (hosszú távú fejlesztési stratégia, FMM tervezési és módszertani team, stratégiai (statisztikai) adatbázis, egyéb támogató tevékenységek, hatósági adminisztráció csökkentése, regionális és helyi együttműködések)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 33 projekt - 20 a támogatási szerződés utolsó releváns határidejének megfelelően lezárult - 4 határidejét 2008.10.31-re áttették és ekkorra zárult le a projekt - 8 projekt a hivatalos határidőn túl valósult meg - 1 projekt tartalma megváltozott (1.2.6), így nem valósult meg
2.Minőségirányítás	<p>Minőségirányítási modell megvalósítása 61 kirendeltségen (ezt támogatás tanulmányutak, képzések és folyamatos monitoring)</p> <p>A projekt során előkészítették az FSZH ISO tanúsítását</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 7 projekt - 5 a támogatási szerződés utolsó releváns határidejének

HEFOP komponens	HEFOP megvalósult tevékenységek	Komponens számokban
3.Képzés	<p>A képzés témakörben megvalósult intézkedések 3 fő területet érintettek. Ezek alapján a főbb eredmények:</p> <p>ÁFSZ szervezetfejlesztése</p> <ul style="list-style-type: none"> - Átfogó, kompetencia alapú elemzés az ÁFSZ munkaköreiről. - A regionális- és ifjúsági szolgáltató irodák képzési igényeinek felmérése - A szolgáltatói modell bevezetését segítő képzési segédlet tananyagga fejlesztése <p>ÁFSZ munkatársak/ vezetők képzése</p> <ul style="list-style-type: none"> - Az ÁFSZ kulcsemberei és felsővezetői részére egyéni nyelvi képzés biztosítása. - Az ÁFSZ szintű vezetőképzés megújítása egy egységes alapon nyugvó modulokból álló programsorozat megtartásával - EU-s szakmai környezetben tapasztalatcsere - ÁFSZ munkatársak permanens és posztgraduális szakmai képzése - Szolgáltatói modell és gyakorlat orientált képzési modell oktatása 20+60 kirendeltségen a munkatársaknak és a vezetőknek egyaránt és a nem minta-kirendeltségi munkatársak 3 napos képzése a kategorizálásról - Esélyegyenlőség a munkaerő-piaci szolgáltatásokban c. képzés - TAMOP 1.1.1 és TAMOP 1.1.2 programszemélyzet képzése - Munkaadói kapcsolattartók képzésének előkészítése <p>Külsősök (partnerek, egyéb érintettek) képzése</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partnerkapcsolat kiépítése a roma civil szervezetek és az ÁFSZ romaügyi referensei között, közös képzés 	<p>megfelelően lezárult</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2 projekt a hivatalos határidőn túl valósult meg - 17 projekt - 8 a támogatási szerződés utolsó releváns határidejének megfelelően lezárult - 4 határidejét 2008.10.31-re áttették és ekkorra zárult le a projekt - 5 projekt a hivatalos határidőn túl valósult meg
4.Infrastruktúra	<p>A fejlesztésben részt vett kirendeltségeken új infrastruktúra került kialakítása, a Phare alatt már felújítottak mintájára (kioszkok, információs pultok stb.). A fejlesztések a helyszíni bejárásoktól kezdve a közbeszerzéseken át a kivitelezésig, majd műszaki ellenőrzésig megvalósult.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 8 projekt - 4 határidejét 2008.10.31-re áttették és ekkorra zárult le a projekt - 4 projekt a hivatalos határidőn túl valósult meg
5.Menedzsment	<p>A menedzsment során minden olyan támogatótevékenység megvalósult, mely a projektek</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 9 projekt

HEFOP komponens**HEFOP megvalósult tevékenységek****Komponens számokban**

és az egész program sikerét voltak hivatottak támogatni. A legfőbb ilyen tevékenységek: Humánerőforrás és a tárgyi feltételrendszer biztosítása, fordítás, tolmácsolás, tanulmányutak/ képzés, külső és belső kommunikációjához kapcsolódó logisztikai feladatok, közbeszerzési és egyéb támogató tevékenységek

- 1 a támogatási szerződés utolsó releváns határidejének megfelelően lezárult
- 4 határidejét 2008.10.31-re áttették és ekkorra zárult le a projekt
- 4 projekt a hivatalos határidőn túl valósult meg

6.Informatika

Az informatikai terén, mind hardver, mind szoftver, mind egyéb fejlesztések is történtek.

Ezek közül a főbb fejlesztések:

- Hardver beruházások/ fejlesztések – mind központi, mind kirendeltségi szinten és Országos számítóközpont kialakítása

- Integrált IT keretrendszer és modulok kifejlesztése

- Adatstruktúrák egységesítése, egységes elektronikus adatkezelés, rendszerezett információ- és kódrendszer

- Applikációk:

- Felnőttképzési információs rendszer fejlesztése

- adatbányászati rendszer

- VIR továbbfejlesztés teljesítménymutatókra épülő önértékelési rendszer

- E-learning oktatócsoomagok kidolgozása

- 21 projekt

- 18 a támogatási szerződés utolsó releváns határidejének megfelelően lezárult

- 1 határidejét 2008.10.31-re áttették és ekkorra zárult le a projekt

- 2 projektről annak kezdetét kivéve nincs információnk