Foglalkoztathatóság javítását szolgáló intézkedések értékelése

Értékelési zárójelentés

2013. március 25.

Készítette:

Mike Károly [Hétfa Kutatóintézet 7. LOT] vezető értékelő
Geambasu Réka [Hétfa Kutatóintézet 7. LOT]
Kabai Gergely [Hétfa Kutatóintézet 7. LOT]
Megyesi G. Boldizsár [Hétfa Kutatóintézet 7. LOT]
Remete Zsuzsa [Hétfa Kutatóintézet 7. LOT]
Törőcsik Ágnes [Hétfa Kutatóintézet 7. LOT]
Csite András [Hétfa Kutatóintézet 7. LOT, cégjegyzésre jogosult hivatalos képviselő]
és
Forrai Erzsébet [Revita Alapítvány 2. LOT]
Nagy Zita Éva [Revita Alapítvány 2. LOT]
Prókai Orsolya [Revita Alapítvány 2. LOT]
Sőrés Anett [Revita Alapítvány 2. LOT]
Szerepi Anna [Revita Alapítvány 2. LOT]
Varjú Tamás [Revita Alapítvány 2. LOT]

HÉTFA KUTATÓINTÉZET KFT. 1051 Budapest, Október 6. u. 19. Adó: 11687335-2-41

www.ujszechenyiterv.gov.hu

MAGYARORSZÁG MEGÚJUL

A projekt az Európai Unió támogatásával valósul meg.

Tartalomjegyzék

Főbb megállapítások **4**
Vezetői összefoglaló **5**
1. Az értékelés szakmai koncepciója és a zárójelentés szerkezete **19**
1.1. Az értékelés szakmai koncepciója *19*
1.2. Az értékelés szerkezete *20*
2. A foglalkoztatási célú fejlesztések társadalmi, szak- és fejlesztéspolitikai kontextusa **21**
2.1. Társadalmi kontextus: a magyar munkaerőpiac fontosabb trendjei a vizsgált időszakban *21*
2.2. Szakpolitikai kontextus: foglalkoztatáspolitikai célok és eszközök *24*
2.3. Hipotézisek a TÁMOP 1. és 2. prioritások átfogó értékeléséhez *36*
3. A TÁMOP 1. és 2. prioritás átfogó értékelése **37**
3.1. Foglalkoztatási célok megjelenése az NSRK-ban *37*
3.2. A TÁMOP 1. és 2. prioritás foglalkoztatási célú konstrukcióinak részletes értékelése *39*
3.3. A TÁMOP 1. és 2. prioritás pályázatos támogatásainak területi eloszlása *59*
3.4. A TÁMOP 1. és 2. prioritás előrehaladása a kifizetések és az indikátorok tükrében *63*
3.5. Hipotézisek teljesülése *67*
4. ESZA indikátorokkal kapcsolatos tapasztalatok, javaslatok **72**
4.1. Az ESZA indikátorok gyűjtésének folyamata *72*
4.2. A folyamat elemzése a szakértői interjúk alapján *73*
4.3. Értékelési eredmények *75*
4.4. Javaslatok *76*
5. A TÁMOP 1. és 2. prioritás megvalósításában közreműködő szervezetek **79**
5.1. A különböző típusú szervezetek részvétele a TÁMOP 1. és 2. prioritások megvalósításában *80*
5.2. A kedvezményezett szervezetek területi eloszlása *82*
5.3. Kedvezményezettek pályázati aktivitása más pályázatokban *86*
5.4. Állami, forprofit és nonprofit szervezetek megjelenése az egyes beavatkozási területeken *88*
5.5. Nonprofit szervezetek szempontjából kiemelten fontos TÁMOP 1. és 2. konstrukciók *89*
5.6. Összegzés *91*
6. Nonprofit szervezetek a foglalkoztatáspolitikában: nemzetközi és hazai tapasztalatok **92**
6.1. Elemzési keret és nemzetközi tapasztalatok *92*
6.2. Ausztria: a nonprofit szervezetek szerepe a foglalkoztatáspolitikában *100*
6.3. Nagy-Britannia: a nonprofit szervezetek szerepe a foglalkoztatáspolitikában *106*
6.4. Mit tudunk a hazai foglalkoztatási célú nonprofit szervezetekről? *110*
6.5. Az előkészítő szakértői interjúk tanulságai *118*
6.6. Hipotézisek a nonprofit szervezetekre vonatkozóan *120*
7. A nonprofit szervezetek szerepe a foglalkoztatási célú fejlesztések megvalósításában: a kérdőíves felmérés eredményei **121**
7.1. A foglalkoztatási célú projektek értékelése survey-módszerrel *121*
7.2. A foglalkoztatással összefüggő tevékenységet végző szervezetek jellemzői *124*
7.3. A nonprofit szervezetek foglalkoztatási célú tevékenysége *131*
7.4. A pályázati sikeresség szervezeti meghatározói a foglalkozási célú nonprofit szektorban *140*
7.5. A pályázati siker prediktorai *146*
7.6. A projektek lebonyolítása és az ezzel kapcsolatos vélekedések *149*
7.7. A foglalkoztatási értékelés keretében végzett online adatfelvétel eredményeinek összevetése egy korábbi kutatás tapasztalataival *150*
7.8. Összegzés, hipotézisek ellenőrzése *153*

8. A nonprofit szervezetek által megvalósított fejlesztések eredményessége: az esettanulmányok tapasztalatai 157
8.1. Esettanulmányok módszertani ismertetése 157
8.2. Az esettanulmányok átfogó konklúziói, a hipotézisek ellenőrzése 158
8.3. Végső kedvezményezett interjúk fontosabb tapasztalatai 162
8.4. Esettanulmány az 50 év felettiek foglalkoztatásával foglalkozó civil szervezetekről 164
8.5. Gyermekvállalásról visszatérők foglalkoztathatóságának javítását szolgáló TÁMOP 1.-2. projektek tapasztalatai 165
8.6. A nonprofit szervezetek szerepe a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatásában – különös tekintettel a TÁMOP 1. és 2. prioritására – tematikus esettanulmány 167
8.7. A nonprofit szervezetek szerepe a budapesti térségben - területi esettanulmány 169
8.8. Szociális szövetkezetek a Marcali Kistérségben 171
8.9. A Zalaszentgróti Foglalkoztatási Paktum működése és eredményei 171
8.10. Területi esettanulmány: egy meg nem nevezett hátrányos helyzetű kistérség 172
9. Próbavásárlás: A nonprofit szervezetek foglalkoztatás-támogató szolgáltatásainak láthatósága 174
9.1. A módszer bemutatása 174
9.2. A települések kiválasztása 175
9.3. A „kereső személyek” 176
9.4. A keresés módja 176
9.5. A szolgáltatások láthatóságáról általánosan 177
9.6. A kínált szolgáltatások jellemzői 178
9.7. Összegzés 180
10. Feldolgozott dokumentumok 181
10.1. Szaktudományos dokumentumok 181
10.2. Jogszabályok 188
10.3. Kormányzati stratégiai és programdokumentumok, korábbi értékelések 188
10.4. Statisztikai elemzések 192
10.5. Adatbázisok 192
11. Függelék 194
11.1. Konstrukciók előrehaladása részletesen 194
11.2. Tevékenységi körök és akkreditált szolgáltatási kategóriák megfeleltetése 201
11.3. Az EU ajánlásai az ESZA indikátorgyűjtésre vonatkozóan 202
11.4. Szakértői interjúk 203

Főbb megállapítások

1. A 2007-2012 közötti időszakban a TÁMOP az aktív munkaerőpiaci eszközök meghatározó forrása volt. 2012-ben – a közfoglalkoztatást nem számítva – az ilyen típusú beavatkozások mintegy 63 százalékát finanszírozta. A TÁMOP támogatásával megvalósult kiemelkedő fejlesztési eredmény, hogy:
    a. a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat – informatikai, módszertani és személyi fejlesztések révén – nagy lépéseket tett afelé, hogy hatóságból valódi szolgáltató hálózattá váljék;
    b. kialakult egy jelentős számú, professzionalizálódott nonprofit szervezetből álló csoport, amely jelentősen erősíteni tudta szakmai kompetenciáját, szervezeti kapacitásait, és a foglalkoztatási szolgálat kompetens partnere lehet a jövőben;
    c. mérsékelni lehetett a gazdasági válság munkaerőpiaci hatásait az állásukat elvesztő, nem tartós munkanélküliek körében, főként Nyugat-Magyarországon.

2. A TÁMOP 1 és 2 prioritások pályázatos konstrukcióiból legerősebben támogatott kistérségek a viszonylag jó munkaerőpiaci helyzetű Nyugat-Dunántúlon, illetve a jellemzően hátrányos pozíciójú Észak-Magyarországon és a keleti határszélen találhatók. Azonban az egy főre eső támogatások volumenében nagy eltérések vannak a kistérségek között az egyes régiókon belül. Összességében a pályázati rendszerből fakadó nagyfokú esetlegességet azonosíthatunk a térbeli elosztásban, amit a pályázó szervezetek eltérő kapacitása vezérel.

3. A foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek a nagyobb településeken összpontosulnak. Megfigyelhető egy arra irányuló törekvés, hogy a szervezetek „kivigyék" a programjaikat a nagyvárosokból, ezek zöme mégis megmarad a kistérség-központokban, s mindössze a projektek egynegyede valósul kistérség-központ „alatti" településszinten.

4. A foglalkoztatási célú források eredményesebb jövőbeni felhasználására alapvetően akkor van remény, ha sikerül túllépni a jelenlegi fragmentált finanszírozási rendszeren, amelyben egymástól elkülönülten folyik az NFSZ tevékenysége, működik az NFÜ/ESZA pályáztatási rendszere, és szervezik a települési önkormányzatok foglalkoztatási rendszereiket.

5. A települési önkormányzatoknak eredendően erős érdekük fűződik a helyi szociális és foglalkoztatási problémák enyhítéséhez. Megfontolandó, hogy a térségi foglalkoztatási kezdeményezések végrehajtásába az önkormányzatok (ill. társulásaik) a helyi szinten jelentős nagyságú és kevésbé speciális csoportok foglalkoztathatóságának javításával csatlakozzanak, aminek feltétele szervezeti és a humán kapacitásaik fejlesztése, ill. célzott társulásuk a megfelelő volumenű menedzsment-kapacitások kiépítése érdekében.

6. A nagyobb földrajzi kiterjedésű problémák és a speciális kompetenciákat igénylő célcsoportok ellátásának *felelősségét*, az egyes kiszervezett és belső kapacitásokkal nyújtott szolgáltatások összeszervezését, érdemes a foglalkoztatási szolgálathoz, azon belül is megyei munkaügyi központokhoz rendelni, amelyek a hazai területi közigazgatás rendszerében kellő méretűek a szükséges kapacitások kiépítéséhez.

7. Meg kell haladni azt a szemléletet, hogy a kormányzat mintegy a civil szféra megsegítése, fejlesztése céljából ad forrást nonprofit szervezeteknek. A kompetens nonprofit szervezetek megerősödését is az segítené, ha a kormányzat úgy tekintene rájuk, mint külső szolgáltatókra, a finanszírozásukra pedig mint szolgáltatásvásárlásra. A munkaügyi központok szerződéskötési és –menedzselési kapacitását nagymértékben növelni kell. A kiszerződést támogathatja a külső szolgáltatók kapacitás-akkreditációja.

8. A lokális munkaerőpiaci problémák megoldása nem lehetséges az önkormányzatok, a munkaügyi hivatalok, a helyi vállalkozások és – ahol vannak – nonprofit szervezetek együttműködése nélkül. Éppen ezért nagyon komoly probléma, hogy jelenleg nincsenek meg ennek az együttműködésnek a stabil intézményes keretei. A jövőben ezt a foglalkoztatási paktumok jelenthetik.

Vezetői összefoglaló

A foglalkoztatást célzó, 2007-2012 között megvalósított programok értékelését a Nemzeti Fejlesztés Ügynökség (NFÜ) megbízásából a HÉTFA Kutatóintézet 2012 decembere és 2013 márciusa között végezte el Mike Károly vezető értékelő szakmai irányítása mellett. Az értékelésben az NFÜ megbízásából közreműködtek a 2. értékelési lot, a Revita Alapítvány munkatársai.[1] Az értékelés két fő modulból tevődött össze:

I. A foglalkoztathatóság javításának céljait közvetlenül szolgáló **TÁMOP 1. prioritás és a TÁMOP 2. prioritás intézkedéseit – a programdokumentumok, EMIR-adatok, szakértői interjúk és konstrukció szintű korábbi értékelések alapján – átfogóan értékelte.**

II. Részletesen **megvizsgálta a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek** és az általuk végrehajtott projektek **jellemzőit, eredményességét**.

I. TÁMOP 1. és 2. prioritás átfogó értékelése

A TÁMOP 1. és 2. prioritás legfontosabb eredményei

A TÁMOP 1. és 2. prioritásból finanszírozott foglalkoztatási célú fejlesztések legfontosabb eredményei a 2007-2012 közötti időszakban a következők:

- Az **NFSZ** a forrásoknak köszönhetően **nagy lépéseket tett afelé, hogy hatóságból valódi szolgáltató hálózattá váljék**. Többek között:
  - fejlesztette informatikai rendszerét annak érdekében, hogy követni tudja ügyfelei munkaerőpiaci pályáját,
  - megkezdte az ügyfélirányításhoz nélkülözhetetlen profilképzési rendszer kialakítását,
  - felállította a munkáltatói kapcsolattartók rendszerét.
- **Kialakult egy jelentős számú nonprofit szervezetből álló professzionalizálódott csoport**, amely
  - képes volt új célcsoportok (pl. megváltozott munkaképességűek) megszólítására,
  - jelentősen erősíteni tudta szakmai kompetenciáját és szervezeti kapacitásait,
  - a foglalkoztatási szolgálat kompetens partnere lehet a jövőben.
- A TÁMOP pályázati rendszere számos elemében **reagálni tudott a gazdasági válságra**.
- A TÁMOP-projektek hatására **a szolgáltató szervezetek növekvő** (bár továbbra is meglehetősen kicsi) **része kíséri el ügyfeleit a valódi elhelyezkedésig**, illetve azon túl is.

A foglalkoztatási célú fejlesztési források nagysága és kedvezményezettjei

2013 januárjáig a TÁMOP 1. prioritása keretében 233 milliárd Ft, a 2. prioritás keretében pedig 126 milliárd Ft felhasználására vonatkozóan köttetett támogatási szerződés. Eddig az időpontig a konvergencia és a közép-magyarországi régióban összesen a prioritások NSRK szerinti kereteinek 63 százalékát (141 milliárd Ft), illetve 35 százalékát (64 milliárd Ft) költötték el a kedvezményezettek. A fejlesztéspolitika jóvoltából 2011 végéig közel 130 ezer ember vett részt aktív munkaerőpiaci intézkedésben, 90 ezer személy pedig képzésben.

Az értékelés időszakában a TÁMOP vált – a közfoglalkoztatás kivételével – az aktív munkaerőpiaci eszközök legfőbb forrásává. **A források legnagyobb hányadát**, több mint 40%-át általános, vagyis **nem célcsoport-specifikus komplex szolgáltatási programokra**

[1] A jelen dokumentumban azokat a részfejezeteket, amelyek a Revita Alapítvány által készített esettanulmányok alapján készültek külön jelezzük.

fordították, amelyeket nagyobbrészt az NFSZ regionális, majd megyei egysége terveztek és valósítottak meg, kisebbrészt pedig külső nonprofit szolgáltatók. **A második legtöbb forrást** (30%) **a képzések és a képzési infrastruktúra fejlesztését célzó programok kapták**. A foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások a két prioritás költségvetésének kb. 10%-át tették ki. A fennmaradó kevesebb mint 20%-on osztoztak a speciális célcsoportokat célzó komplex szolgáltatások, az intézményfejlesztések, a közvetlen foglalkoztatást nyújtó programok, a munkáltatók és munkahelyek fejlesztése, és egyéb kisebb beavatkozások.

A TÁMOP 1. prioritásában összesen 220 projektet támogattak, ebből főpályázóként, illetve kiemelt projekt kedvezményezettjeként 155-öt valósított meg nonprofit szervezet, 31-et forprofit, 34-et pedig állami kedvezményezett. **A támogatások 4%-a került közvetlen pályázati úton nonprofit szervezethez, 1%-a forprofit vállalkozáshoz.**

A TÁMOP 2. prioritásában összesen 3 702 darab támogatott projekt szerepelt, aminek zömét, több mint 3200 darabot a forprofitok nyerték el, a nonprofitok 373, az állami szervezetek 102 pályázata mellett. **A támogatási összegből a cégek 25%-ban, a nonprofitok 15%-ban részesedtek**.

A TÁMOP 1 és 2. prioritások kedvezményezettjeinek közel fele visszatérő partnere a fejlesztéspolitikának. A forprofitok 55%-a, a nonprofitoknak pedig 59%-a más kiírások pályázatain is elindult, és az előbbiek 48, utóbbiak 41%-a el is nyert támogatást. A TÁMOP 1. és 2. prioritásban támogatott nonprofitok elsősorban más TÁMOP prioritásokban voltak sikeresek, ezek közül is kiemelkedik a TÁMOP 5-ös, társadalmi befogadást célzó prioritás. A forprofit szervezetek elsősorban GOP, illetve ROP pályázatokon nyertek el támogatást TÁMOP 1 és 2-n kívül.

A pályázati források területi eloszlása

A TÁMOP 1. prioritásban – a nem kiemelt projektek révén elosztott források tekintetében – **a legtöbb erősen támogatott kistérség a relatíve jó munkaerőpiaci helyzetű Nyugat-Dunántúlon, illetve a jellemzően hátrányos pozíciójú Észak-Magyarországon és a keleti határszélen található. Azonban az egy főre eső**, pályázati úton elosztott **támogatások volumenében nagy eltérések vannak a kistérségek között az egyes régiókon belül:** jónéhány térségben nincs támogatott projekt, a támogatás összege pedig 757 Ft/fő és 22 590 Ft/fő között mozog.

A TÁMOP 2-ből származó támogatások hasonló regionális eloszlást mutatnak, bár jobban „lefedik" az országot, ami összefügg azzal, hogy nagyobbak voltak a támogatási keretek. Ennek ellenére **itt is nagyon jelentős különbségeket látunk**: az egy főre eső támogatás sokhelyütt kevesebb mint 2000 Ft, a legintenzívebben támogatott kistérségben ellenben közel 30 000 Ft/fő. **A megyeközpontok dominanciáját látjuk továbbá, aminek egyik (talán fő) oka a képzési helyek koncentrációja.**

Összességében tehát **a pályázati rendszerből fakadó nagyfokú esetlegességet azonosíthatunk a térbeli elosztásban**, ami feltehetőleg a pályázó szervezetek eltérő kapacitása vezérel.

Reagálás a gazdasági válságra

A **TÁMOP** kiemelt programjai és pályázati rendszere számos elemükben **reagálni tudtak a gazdasági válságra**. Kifejezetten válságkezelő céllal hirdettek meg **munkahely-megőrzési program**ot (2.3.3), illetve az NFSZ által megvalósított decentralizált programok célcsoportja a 2008. szeptember 1. után állásukat elvesztett munkanélküliekkel ki tudott bővülni, és a programra eredetileg tervezett keretösszeget megduplázták. A válság által különösen kedvezőtlenül érintett ágazatok közül az építőiparban célzott átmeneti foglalkoztatási program indult.

A gazdasági válság felerősítette a **fiatalkori munkanélküliség** problémáját. A TÁMOP 1.1.2 második körös kiírásai és a TÁMOP 1.1.4 esetében már be tudták vonni azokat a fiatalokat, akik nem tanulnak és nem is dolgoznak, de nem is regisztrált álláskeresők.[2] Az NFSZ által megvalósított projektek forrásait 2012-ben megemelték, a források növekedésével a fiatalok munkanélküliségének megelőzése és kezelése kiemelt figyelmet kapott a projektekben. A Nemzetgazdasági Minisztérium tájékoztatása szerint a bevonandó 117 ezer fő közül több mint 37 ezer főt (31%) a fiatalok, pályakezdők köréből kell bevonni.

A TÁMOP 1. és 2. prioritás támogatási konstrukcióinak tapasztalatai

A támogatási konstrukciókat aszerint csoportosítva értékeltük, hogy milyen aktív munkaerőpiaci eszköz volt a domináns elemük.

Foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások

A foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások akkor érhetnek célt, ha olyan személyekhez jutnak el, akiket egyébként nem foglalkoztatnának. A szakpolitikának ezért megfelelő szelekciós kritériumok érvényesítésére kell törekednie. Ugyanakkor reálisan kell felmérnie a kritériumok információs és ellenőrzési igényét. Ami a konstrukciók kialakítását illeti, a **fejlesztéspolitika jó kompromisszumot talált a Start Plusz és Extra kártya-programok** (1.2.1) esetében, amelyek munkaerőpiaci szempontból kedvezőtlen helyzetű csoportok, a tartós munkanélküliek, a gyermekvállalásból visszatérők, illetve az idősek és képzetlenek számára tették elérhetővé a kedvezményeket. Az adott csoportokon belül természetesen a munkaadók a jobb adottságúakat részesítették előnyben – ez azonban vállalható ár az adminisztráció és ellenőrzés viszonylagos egyszerűségéért.

Több célcsoportot érintő komplex programok

Az NFSZ és a nonprofit szervezetek által megvalósított projektek legnagyobb részébe (1.1.2, 1.1.4, illetve 1.4.1, 1.4.3) számos célcsoportot vonhattak be, és a szolgáltatások széles spektrumát nyújthatták. E keretek a kedvezményezetteknek lehetőséget adtak arra, hogy a **célcsoportok sajátos igényeihez igazítható, komplex szolgáltatáscsomagok**at állítsanak össze. A lehetőség megadása egyben azt is jelentette, hogy a kedvezményezettek – a megyei (korábban regionális) munkaügyi központok és a nonprofit szervezetek – **nagyfokú autonómiát kaptak** a programok kialakításában. Ennek előnye volt a **szakmai rugalmasság**, hátránya viszont a pályázatos konstrukciók esetében a **gyenge koordináció és szakmai kontroll**. A pályázók elképzelési alapján nagyrészt spontán módon alakult, hol, milyen célcsoporthoz milyen szolgáltatás jutott el.

A programok eredményességét korlátozta, hogy **nem egy kiépített, stabil rendszer** részeként valósultak meg, hanem mind az NFSZ, mind a nonprofit szervezetek számára lényegében **eseti lehetőségeket** kínáltak. A munkaügyi rendszerre kifejezetten nagy terhet rótt, hogy a TÁMOP-projekteket a hazai finanszírozástól elkülönülten és igen bürokratikusan kellett adminisztrálni.

A munkanélkülieknek juttatott transzfereket, **segélyeket és a nekik nyújtott szolgáltatásokat egységes keretben célszerű kialakítani**, mivel így biztosítható a megfelelő szelekció és ösztönzés. Ezekben a konstrukciókban azonban ez nem érvényesült**:** a kedvezményezettek szolgáltatási programokat dolgoztak ki, majd e **programokhoz kerestek hozzájuk bevonható személyeket**, **akiknek a transzferek szempontjából heterogén volt a hátterük.**

[2] A nemzetközi szakirodalomban ezt a csoportot NEET – not in education, employment and training – néven említik. Az ifjúsági munkanélküliségről és egy lehetséges kezelési javaslatról lásd bővebben a Hétfa, 2012-es tanulmányát.

Speciális célcsoportot érintő komplex szolgáltatások

A speciális célcsoportokra fókuszáló szolgáltatási programoknál (1.1.1 és 1.1.3) előremutató, hogy **meghatározott típusú kedvezményezettekre** – a rehabilitációs járadékban, illetve foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (*Út a munka világába*) – **irányultak**. A megváltozott munkaképességűeket érintő fejlesztések kapcsán sajátos nehézséget jelentett, hogy a feladatkör menetközben az NFSZ-től átkerült az NRSZH-hoz (a TÁMOP-projekt azonban nem), továbbá az ERFA-ból finanszírozott munkahely-fejlesztések külön konstrukcióban valósultak meg, és **nem kapcsolódtak össze** a támogatott foglalkoztatással. A munkaadók befogadóvá tétele ugyanis tipikusan nem egy komponensű fejlesztés, hanem komplex támogatást igényel.

Képzések és képzés minőségi fejlesztésére irányuló programok

A formális képzésekkel szemben a legfontosabb elvárás, hogy a munkaadók felé hiteles jelzést küldjenek a képzést elvégzők képességeiről. A szakképzés és felnőttképzés rendszerének fejlesztését szolgáló kiemelt projektek lezárultával fontos lenne megvizsgálni, hogy a szakképzés és a felnőttképzés rendszerének fejlesztését célzó kiemelt projektek, illetve a megvalósított képzések, képzési együttműködések mennyiben javították a képzések valós munkaerőpiaci értékét. A TISZK-pályázatok és az ÚJ Pálya kiemelt program esetében pozitívum volt az elhelyezkedési arány eredményindikátorként való alkalmazása.

Jelentős források jutottak **munkahelyi képzési programok**ra, illetve képzéssel kombinált munkahelymegőrzésre (2.1.3, 2.1.4, 2.1.5 és 2.3.3). E programok **eredményességét kérdésessé teheti**, hogy egyik konstrukció esetében sem találtunk olyan pályázati kiírási feltételt, amelynek alapján ki lehetett volna **szűrni azokat a cégeket, amelyek egyébként is megvalósítottak volna** képzést, illetve egyébként is megtartották volna az alkalmazotti létszámukat

Közvetlen foglalkoztatást nyújtó programok

A **szakirodalom szkeptikus** azt illetően, hogy a **közvetlen foglalkoztatást nyújtó munkaerőpiaci programok képesek-e a résztvevők jövőbeli foglalkoztatási esélyeit növelni**. Erre leginkább akkor van esély, ha a programok tudatosan **tranzitfoglalkoztatás**ra törekszenek, amelynek során felkészítik a résztvevőket az elsődleges munkaerőpiaci részvételre. Az atipikus foglalkoztatási formákat támogató konstrukciók (2.4.3) kevéssé fogalmaztak meg ilyen célokat, illetve elvárásokat. A projektek tulajdonképpen **átmenetileg támogatott munkahelyeket hoztak létre nonprofit szervezeteknél**, illetve szociális szövetkezeteknél.

A szervezeti forma választását sokszor a pályázati konstrukciók determinálják, nem pedig a végzett tevékenység saját logikája. Különösen érezhető ez **a szociális szövetkezetek esetében**, amely **forma a megvalósított tevékenységekhez kevésbé jól illeszkedőnek bizonyulhat**. Célravezetőbbnek tűnik egyrészt piaci vállalkozásokat támogatni abban, hogy célzottan hátrányos helyzetűeknek teremtsenek álláshelyeket, másrészt a (magán és önkormányzati) nonprofit szervezetek egy részét segíteni abban, hogy valódi tranzitfoglalkoztatást valósítsanak meg (például az osztrák példákat követve).

Munkaadók, munkahelyek fejlesztése

Önmagában **pozitívum, hogy a TÁMOP hangsúlyt helyezett a munkapiac keresleti oldalára: megjelentek kifejezetten a munkahelyek befogadóvá tételére irányuló fejlesztések** (1.1.1, 2.4.2, illetve 2.4.5). Visszatérő probléma azonban, hogy e fejlesztések önmagukban „nem állnak meg", komplex programokat igényelnek, amit a megváltozott munkaképességűek munkahelyeinek adaptációja kapcsán már jeleztünk. A 2.4.2 konstrukció tanulsága, hogy **a munkaadókat nagyon nehéz rávenni az együttműködésre**.

Intézményfejlesztési programok

A TÁMOP 1.3.1 meghatározó szerepet játszott az ÁFSZ/NFSZ modernizálásában 2007–2012 között. Követve nyugat-európai megfelelőit, a **munkaügyi intézményrendszer átalakulóban van hatóságból szolgáltató hálózattá**. Az NFSZ-nek mindenekelőtt képessé kell válnia arra, hogy nyomon tudja követni a segélyezett ügyfelei munkaerőpiaci pályáját, s ennek alapján ellenőrizni az általa vagy külső szolgáltatók által nyújtott szolgáltatások hatásosságát. A **megvalósuló informatikai fejlesztések komoly előrelépést jelentenek** ebbe az irányba. A másik kiépülő kapacitás egy **profiling rendszer**, amely a jövőben segíthet eldönteni, hogy a **munkavállalónak milyen szolgáltatásokra van szüksége**. Fontos továbbá a munkaadókkal való kapcsolat szorosabbra fűzése: **a munkáltatói kapcsolattartók rendszerének kiépítése** fontos, és már most pozitív tapasztalatokat hozó lépés efelé.

A munkaerőpiaci folyamatok előrejelzési rendszerét megalapozó kutatási projekt (2.3.2) a jövőben a foglalkoztatás-politikai döntéshozatal egészének megalapozottságát növelheti. A pályaorientáció rendszerét a 2.2.2 konstrukció 1. fázisa magas szakmai színvonalon fejlesztette. Kérdés a kiépített rendszer fenntarthatósága.

Előremutató a külső szolgáltatók akkreditációját megalapozó projekt (2.6.1), azonban az **akkreditáció csak egy komplex szolgáltatás-vásárlási rendszer keretében elhelyezve nyerheti el értelmét**. Szintén a jövő ígéretei jelen formájukban **a foglalkoztatási paktumok**, amelyek egyelőre **„légüres térben" lebegnek** (1.4.4 – 1.4.5): nem tisztázott a résztvevő önkormányzatok foglalkoztatás-politikai szerepe, és ad hoc jellegű a paktumok és a különböző finanszírozási csatornák viszonya.

II. A foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek és projektjeik értékelése

On-line adatfelvételünk segítségével a ma Magyarországon működő, foglalkoztatással összefüggő tevékenységet végző nonprofit szervezetek számunkra elérhető teljes körét igyekeztünk feltérképezni. Ennek érdekében a 2007 és 2012 között TÁMOP 1 vagy 2 konstrukciókban pályázatot beadó, valamint a 2005-ös OFA ROP vizsgálatban szereplő szervezeteket kerestük meg a kérdőívvel. Az **érvényesen válaszolók összlétszáma 665 szervezet**. A kérdőív eredményeit három célcsoport- és négy területi fókuszú esettanulmány feltáró jellegű tanulságai árnyalják.

A nonprofit szervezetek jellemzői és tevékenységei

Heterogén, folyamatos átalakulás jellemezte pályázói kör. Az EU-csatlakozás óta megjelent foglalkoztatási célú források a nonprofit szervezetek széles köre számára bizonyultak vonzónak. Az elmúlt évtizedben foglalkoztatási programot szervező vagy TÁMOP 1. és 2. prioritásban pályázó **nonprofit szervezetek szakmai háttere vegyes**, és csak a felük végzett 2012-ben foglalkoztatással összefüggő tevékenységet. **Sok a szerény múlttal rendelkező szervezet**: majd 40%-uk 2007-2012 között alakult. A szervezetek instabilitását, kapacitásaik problémáit jelzi, hogy az adatfelvétel idején a szervezetek közel egyötöde (18,9%) egyetlen fizetett munkatárssal sem rendelkezett, egyharmadukban pedig legfeljebb 5 fő dolgozott.

A szervezetek nagy részénél „civil jellegről" kevéssé beszélhetünk. A személyi jövedelemadó 1%-ából származó bevételek átlagosan mindössze a szervezeti bevételek 1,8%-át (!) tették ki 2012-ben. A szervezetek közel fele rögtön az alapítását követő egy éven belül már pályázott valamilyen állami forrásra. A vizsgált szervezeteknek összesen mintegy 20%-a pedig állami alapítású nonprofit.

Stabilizálódó, kompetens mag. A nagy létszámú populáción belül **körvonalazódik egy jelentős számú szervezetből álló csoport, amelyet viszonylag nagy méret, magas fokú szakmai kompetencia és professzionális szervezeti működés jellemez.** Ez előrelépés ahhoz a helyzethez képest, amelyet egy hasonló felmérés 2005-ben azonosított. A változás összefügg azzal, hogy a szervezetek fő bevételi forrásai az állami pályázatok mellett kiegészültek a normatív költségvetési támogatásokkal, illetve a vállalkozói tevékenységgel. Eredményeink arra utalnak, hogy a TÁMOP-források hozzájárultak ahhoz, hogy ez a szervezeti kör megerősödjék, és hosszabb távon a foglalkoztatás-politika partnerévé váljék. Az esettanulmányok tanulsága, hogy **a szervezeti stabilitáshoz önkormányzati háttér, normatív költségvetési források és/vagy a munkaügyi rendszerrel ápolt jó szakmai kapcsolat is szükséges**. Az érintett szereplők elvárják, hogy egy nonprofit szervezet komoly reputációt építsen fel magának. A reputáció alapja megfigyeléseink szerint elsősorban a személyes szakmai tekintély, másrészt a hosszú távú, informális elemekkel átszőtt együttműködés pozitív tapasztalatai.

Szakosodás célcsoportok, de nem tevékenységek szerint. A szervezetek között nem tapasztalható szakosodás aszerint, hogy milyen *típusú* foglalkoztatás-támogató szolgáltatásokat nyújtanak. A jellemzően széles spektrumon belül **a tájékoztatási, képzési, mentorálási, tanácsadási szolgáltatások dominálnak, míg az ügyfeleket a „teljes úton" végigvezető programok nagyon ritkán jelennek meg**. Lefedetlenül marad a munkaerőpiac keresleti oldala is: leendő vagy potenciális munkaadókkal nagyon kevesen foglalkoznak. Nagyobb fokú **specializáció a *célcsoportok* tekintetében figyelhető meg**. (1) Bizonyos nonprofit szervezetek inkább a **marginalizált csoportok tagjai**val, (2) mások az **egészségügyi problémákkal küzdő emberek**kel foglalkoznak. (3) A harmadik szervezettípus a viszonylag könnyen integrálható **fehérgalléros munkavállalóknak és** gyermekvállalásról visszatérő **szülőknek**, (4) a negyedik pedig inkább a **munkaadók**nak nyújt szolgáltatást. A várakozásokkal és a szakértői konszenzussal ellentétben a nonprofit szervezeteknek mindössze 18%-a képes arra, hogy a legrosszabb helyzetű, a munkaügyi rendszer látókörén kívül eső, tartósan állástalan személyeket bármilyen formában elérje. Két nagyon fontos célcsoportnak: **a fiataloknak és az 55-64 év közöttieknek** jelenleg a nonprofit szektorban **nincsen „gazdájuk".** Figyelemre méltó továbbá, hogy kérdőíves felmérésünk tanúsága szerint **romákkal is csak kis részben foglalkoznak a nonprofit szervezetek.** Fontos összefüggés, hogy a **TÁMOP hatására számos nonprofit szervezet programjában** a fogyatékos személyek mellett **a „megváltozott munka-képességűek" is megjelentek** célcsoportként**.** Ezzel együtt járt ugyanakkor az a probléma, hogy az ilyen módon kitágított és rendkívül heterogén célcsoportot a támogatási konstrukciók gyakran egy kalap alá vették. A nonprofit populáció összetétele is változott ezzel együtt: **a fogyatékos személyek érdekvédelmét ellátó szervezetek mellett, helyett megjelentek újak, akik a megváltozott munkaképességűek tágabb körét célozzák meg új típusú szolgáltatásokkal**. A jövőre nézve fontos, hogy **ez az a kör, ahol a szakmai önszerveződés, önszabályozás a legelőrébb tart,** amire a szakpolitikának érdemes lenne a jövőben erőteljesebben építenie.

Innovativitás: létezik, de korlátok között. Számos példát találtunk arra, hogy a nonprofit szervezetek sok újszerű kezdeményezést mutatnak fel, különösen az olyan újonnan előtérbe kerülő célcsoportok esetében, mint az idősek vagy a gyermekvállalásról visszatérők. Ugyanakkor a projektfinanszírozás feltételei (a rövid időtáv és a kemény eredményelvárások) korlátozzák az innovativitást.

Földrajzi koncentráció. **Mind a TÁMOP-nyertes szervezetek, mind az alappopuláció nagyobb számban van jelen a keleti országrészben**. A régiókon belül azonban a szervezetek a nagyobb településekre koncentrálódnak. A szervezetek majdnem négyötöde kistérség-központban működik, azon belül is a legtöbb nonprofit kezdeményezés valamilyen megyei jogú városban. 2005 óta a **populáció mintegy „behúzódott" a nagyobb településekre**, sok kicsi helyi kezdeményezésnek nyoma veszet. Ami a megvalósított TÁMOP-projekteket illeti, **megfigyelhető egy arra irányuló törekvés, hogy a szervezetek „kivigyék" a programjaikat**

a nagyvárosokból, ezek zöme mégis megmarad a kistérség-központokban, s mindössze a projektek egynegyede valósul kistérség-központ „alatti" településszinten

Lokális együttműködés fontossága. Mivel a nonprofit szervezetek a források legnagyobb részét központi pályázatokból kapták, arra számítottunk, hogy a potenciális lokális partnerekhez gyenge kapcsolat fűzi őket. Ezzel szemben azt találtuk, hogy **a legszorosabb, legrendszeresebb kapcsolatot az önkormányzatokkal és a munkaügyi kirendeltségekkel ápolják**. Ez biztató jelnek tartjuk amiatt, mert az esettanulmányok világosan mutatják, hogy **a lokális munkaerőpiaci problémák megoldása nem lehetséges az önkormányzatok, a munkaügyi hivatalok, a helyi vállalkozások és – ahol vannak – nonprofit szervezetek együttműködése nélkül**. Éppen ezért nagyon komoly probléma, hogy nincsenek meg ennek az együttműködésnek a stabil intézményes keretei, ami összefügg azzal, hogy az érintett intézmények szerepe, felelőssége sem tisztázott. **A foglalkoztatási paktumok ígéretes keretet jelentenek, de egyelőre inkább csak ígéretek**.

A TÁMOP-forrásokat elnyerő szervezetek megkülönböztető jegyei

A pályázati sikerességet (statisztikailag) **pozitívan befolyásolta a szervezeti professzionalizmus és szakmai kompetencia.** Ezzel szemben **lényegesen rontotta a TÁMOP-forrásszerzés esélyeit, ha a szervezet kifejezetten a kiírások apropóján, korábbi tapasztalatok nélkül kezdett el foglalkoztatási programokat szervezni.** Megállapítható tehát, hogy az elmúlt időszakban az volt a legcélravezetőbb stratégia, ha a nonprofit szervezet saját kapacitásai, teljesítménye, szakszerűsége és specializációja fejlesztésébe ruházott be. Ez az eredmény jelentősen árnyalja azt a szinte minden szereplő által osztott nézetet, hogy a pályázatok gyenge szakmai kontrollja miatt nagy számban kerültek be a nyertesek közé szakmailag kevésbé felkészült, vagy kevés tapasztalattal rendelkező szervezetek.

Növelte a nyerés esélyét, ha a nonprofit szervezet (egyik) alapítója önkormányzat volt. Ez megerősíti az önkormányzati stabil – finanszírozási és szakmai együttműködési – háttér jelentőségét. A statisztikai elemzésünk ugyanakkor nem mutatta ki az egyéb, nem állami alapítói háttér (egyház, kimagasló szaktekintély, szakmai közösség) pozitív hatását, ami talán arra utal, hogy a pályázati rendszer nem díjazta ezeket a „hírnév alapú biztosítékokat".

A TÁMOP-projektek tapasztalatai a nonprofit szervezetek körében

Tevékenységek. A TÁMOP 1 és 2 prioritások keretében finanszírozott programok alapvetően azt az irányt erősítik meg, amelyeket a szervezetek foglalkoztatási tevékenységeik kapcsán általában is követnek (képzés, tanácsadás, mentorálás). Ugyanakkor **pozitívum**nak tekinthetjük, **hogy a TÁMOP-projektekben a szervezetek egy része elmozdulni látszik abba az irányba, hogy „elkísérje" ügyfeleit a valódi elhelyezkedésig, illetve azon túl is**.

Célcsoportok. A TÁMOP-forrásokból finanszírozott **programok zöme** (több mint 60%-a) projektenként legalább öt célcsoportból vont be személyeket, vagyis **nem tekinthető célcsoport-specifikusnak**. Legtöbb projektben előforduló célcsoportok a megváltozott munkaképességűek, az alacsonyan képzettek, a regisztrált és nem pályakezdő tartós munkanélküliek voltak. **Romát és 55-64 év közötti személyt leginkább „mutatóba" vontak be** a projektek közel felébe, és velük foglalkoztat a legrövidebb ideig (átlagosan 5-6 hónapig).

Projektek időtartama. A nonprofit szervezetek szerint **átlagosan 6 hónappal tovább kellene egy-egy bevont személlyel foglalkozniuk** ahhoz, hogy érdemben javuljanak az elhelyezkedési esélyei. A valós és a kívánatos szolgáltatási időszak hossza között a legnagyobb a feszültség a nem regisztrált tartós munkanélküliek körében, és a legkisebb a megváltozott munkaképességűek és a kisgyermekes anyák esetében. **Noha a projektek jelentős része 2 évig**

tart, az utóbbi két célcsoport kivételével **átlagosan kevesebb mint 1 évig nyújtanak egy-egy bevont személynek szolgáltatást**.

A nonprofit szervezetek a végső kedvezményezettek szemszögéből

Az esettanulmányok keretében **végső kedvezményezettekkel is készítettünk interjúkat**, akiket a non-profit szervezetek ügyfélköréből választottuk ki. A munkaerő-piaci helyzet javítása szempontjából több pozitívumot emeltek ki a non-profit szervezetek esetében. A válaszadók megítélése szerint

1) olyan szakmai tudásra tettek szert, amely növelte esélyüket a munkaerőpiacon;
2) sok esetben lehetőséget kaptak **széles kapcsolati háló kiépítésére**, és olyan egyéb ismeretekhez jutottak, amelyek javítják a lehetőségeiket és az életminőségüket;
3) az egyik legfontosabb elemnek azt tekintik, hogy **olyan cégekhez közvetítik ki őket, akik hajlandók foglalkoztatni** őket.

A munkaügyi központot illetően – nyilván a csoport önszelekciója miatt is – jellemzően az volt a tapasztalatuk, hogy az ellátásoktól eltekintve nem részesültek támogatásban, segítségben annak érdekében, hogy újra munkát találjanak.

Az interjúk megerősítették, hogy **a nonprofit szervezetek erőteljesen szelektálnak a jelentkezők között. Ennek azonban nem egyszerűen a minél kisebb kockázatú ügyfelek lefölözése a célja, hanem az is, hogy azokat vonják be, akiknek a szolgáltatásaikkal leginkább segíteni tudnak.** Legalább ilyen fontos **a szelekció**nak az a **hozadéka, hogy a munkaadók pozitív jelzésnek tekintik, ha egy munkavállalót** nem a munkaügyi központ, hanem egy **jó nevű nonprofit szervezet közvetít ki nekik**.

Az interjúk mellett a nonprofit szervezetek szolgáltatásainak **internetes láthatóságát** is feltérképeztük. Három országban – Magyarországon, Angliában és Ausztriában – kiválasztottunk három-három olyan települést, amely egymáshoz hasonlítható társadalmi-gazdasági jellegzetességekkel bír, és mindegyikben három-három fiktív személy „nevében" végeztünk adott keresőszavak segítségével internetes keresést. Főbb megfigyeléseink a következők:

- A nonprofit szervezetek nyújtotta szolgáltatások legnagyobb fokú internetes láthatóságnak Ausztriában, legkisebb mértékben pedig Magyarországon örvendenek. Magyarországon **mindenkinek igen nagy kitartással kell keresnie az interneten, hogy önmaga számára releváns programot találjon.**
- Míg Angliában és Ausztriában az átlagnál fejlettebb és kevésbé fejlett gazdasági fejlettségű kistérségekben és településeken kereső személyek tudnak nagyobb eséllyel interneten keresztül foglalkoztatástámogató szolgáltatásokhoz hozzáférni, Magyarországon **a súlyosabb foglalkoztatási problémákkal küzdő településen volt nagyobb a szolgáltatások láthatósága**.
- **A TÁMOP-forrásból támogatott programok viszonylag jól láthatók: a magyarországi találatoknak körülbelül 40%-át jelentették a honlapokon megtalált leírások tanúsága szerint.**
- A beavatkozások típusa teljes mértékben tükrözte a kérdőíves felmérés eredményeit: az interneten megtalált szervezetek elsősorban **képzést, tájékoztatást, tréninget** nyújtottak, és csak elenyésző mértékben segítették hozzá a munkát keresőket érdemi munkatapasztalatokhoz.

Az ESZA-indikátorok előállítása

Kiemelt értékelési kérdésként megvizsgáltuk, hogy a jelenlegi támogatási technikák, adatgyűjtési és informatikai rendszerek mennyire teszik lehetővé az ESZA-indikátorok megbízható előállítását. Mik a 2007-2013 közötti időszakban kialakított rendszer előnyei, hátrányai.

Az indikátorrendszer problémái jelentős részben a finanszírozási rendszer mélyebb problémáinak tünetei. A rendszer kétosztatúsága – a foglalkoztatási szolgálat és az NFÜ által irányított pályázati rendszer egymás mellett élése – **megnehezítette, és végső soron meggátolta, hogy olyan egységes adat-nyilvántartási rendszer jöjjön létre, amely nyomon tudná követni a különböző programokba bevont személyek életútját**.

Egységes nyomonkövetés hiányában a rendszer a kimeneti és eredményindikátorokat csak korlátozott megbízhatósággal tudta előállítani. A pályázatos konstrukciók többségében az adatgyűjtés **a nonprofit szervezetek önbevallásán** alapult. Az NFSZ a saját projektjeire vonatkozóan a nyilvántartó rendszeréből jóval megbízhatóbb adatokat tudott szolgáltatni. **A 180 napos foglalkoztatási indikátort** azonban jellemzően az NFSZ is csak **a szerződő felek** (álláskeresők, illetve munkaadók) **lekérdezése alapján tudta előállítani az uniós projektjei esetében**.

A szaktárca és az NFSZ érzékelte e problémákat, és **történtek kísérletek egyrészt arra, hogy regisztrálják a pályázatos programokba bevont személyeket** (1.4.1), **másrészt arra, hogy a monitoring rendszert összekapcsolhatóvá tegyék az adóhatóság adatbázisával** (1.3.1). A jövőben kialakítandó egységes nyilvántartási rendszer ezek a fejlesztésekre már építhet.

A fejlesztéspolitika az Európai Bizottság indikátorokra vonatkozó elvárásainak teljesülését olyan módon próbálta meg biztosítani, hogy **az operatív programok szintjén számon kért indikátorok teljesítmény-elvárásokként direkt módon megjelenítette a kedvezményezettekkel kötött szerződésekben is. Ez nem szándékolt negatív következményekkel járt**, ugyanis a szerződéses indikátorok kialakítása során olyan ösztönzési és kockázatmegosztási szempontokat is figyelembe kellett volna venni, amelyet a szakpolitikát tájékoztató indikátoroknál nem. Az, hogy a támogatási jogosultságot a 180 napos foglalkoztatásra vonatkozó eredményindikátor egy küszöbértékéhez kötötték, a kedvezményezetteket többek között (i) a hosszabb távú, tartós foglalkoztatási hatások figyelmen kívül hagyására, (ii) a bevonható célcsoportok lefölözésére, és (iii) a gyenge munkaerőpiacú térségek elkerülésére ösztönözte.

Javaslatok

Az értékelés eredményei arra hívják fel a figyelmet, hogy **érdemes alapjaiban átgondolni, milyen formában és mely intézményeken keresztül célszerű az uniós forrásokat foglalkoztatási célú programok finanszírozására felhasználni** a 2014-2020 közötti időszakban. Az alábbiakban a jelen értékelés során gyűjtött információk, a feldolgozott tudományos és szakértői anyagok, továbbá az intézményi közgazdaságtan evidenciái alapján fejtjük ki a foglalkoztatás-politika intézményrendszerének finomhangolására vonatkozó javaslatainkat.

A forráselosztás intézményi kereteinek átalakítása

A források eredményesebb felhasználására alapvetően **akkor van remény, ha sikerül túllépni a jelenlegi fragmentált finanszírozási rendszeren**, amelyben egymástól elkülönülten folyik az NFSZ tevékenysége, működik az NFÜ/ESZA pályáztatási rendszere, és szervezik a települési

önkormányzatok a közfoglalkoztatást. A nemzetközi tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy **minden munkaerőpiaci célcsoport esetében tisztázni kell, melyik az az egy szervezet, amely *felelős* a kezelésükért, támogatásukért**. Ezt a felelősséget (ami a különböző foglalkoztatási **szolgáltatások nyújtásának** területi **koordinálásában** ölt testet) – a nemzetközi tapasztalatok szerint – vagy a foglalkoztatási szolgálathoz, vagy a települési-kistérségi önkormányzatokhoz érdemes rendelni. A hazai foglalkoztatáspolitika intézményrendszerének elmúlt évekbeli alakulását figyelembe véve, valós esélye annak mutatkozik, hogy a **területi koordináció feladatát a foglalkoztatási szolgálat** lássa el.

A nagyobb földrajzi kiterjedésű problémák és a speciális kompetenciákat igénylő célcsoportok ellátásának *felelősségét* mindenképp érdemes a foglalkoztatási szolgálathoz, azon belül is megyei központokhoz rendelni, amelyek a hazai közigazgatás rendszerében kellő méretűek a szükséges kapacitások kiépítéséhez. Ahhoz, hogy a munkaügyi központok e felelősségükből fakadó – a forprofit és a nonprofit szolgáltatók, továbbá az önkormányzatok tevékenységét – koordináló feladataikat megfelelően el tudják látni, további jelentős humán és szervezeti kapacitásfejlesztésre van szükség.

A foglalkoztatás-politika intézményrendszerének újragondolása során megfontolandó annak a szemléletnek a meghaladása is, hogy a kormányzat mintegy a civil szféra megsegítése, fejlesztése céljából ad forrást nonprofit szervezeteknek. **Míg ma Magyarországon a „civil szervezetek bevonása" merül fel kérdésként a foglalkoztatás-politikában,** a követésre méltó mintaként tekintett **nyugat-európai országokban a „szolgáltatások kiszervezéséről" folyik a vita. Ez nem pusztán a szóhasználat eltérése, hanem valódi szemléletbeli különbségről van szó. A kompetens nonprofit szervezetek megerősödését is az segítené, ha a kormányzat úgy tekintene rájuk, mint külső szolgáltatókra**, a finanszírozásukra pedig mint szolgáltatásvásárlásra. A „vásárlók" a felelősség-megosztásnak megfelelően a területi koordinációs feladatokat ellátó szervezetek lehetnek.

Megfontolandó a települési önkormányzatok által nyújtott foglalkoztatási és szociális szolgáltatások jelenleginél integráltabb bevonása a foglalkoztatás-politika rendszerébe. **A települési önkormányzatoknak ugyanis eredendően erős érdekük fűződik a helyi szociális és foglalkoztatási problémák enyhítéséhez**, s mindennapi működésükben – amint arra az esettanulmányok is rávilágítottak – ezen érdekeiknek megfelelően járnak el. Ez erős érv amellett, hogy a **helyi szinten jelentős nagyságú és nem nagyon speciális csoportok foglalkoztathatóság-javításának felelősségét** – részben vagy egészben – **rájuk bízzuk**. Különösen igaz ez a szociális segélyezésben részesülőkre, amelyek munkaerőpiaci elhelyezése közvetlenül enyhít az önkormányzat terhein. Hangsúlyozzuk azonban, hogy az önkormányzatok (ill. társulásaik) erre csak humán és szervezeti kapacitásaik jelentős fejlesztését követően válhatnak alkalmassá.

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat mint szolgáltató és kiszerződő szervezet

Az NFSZ menedzsment-rendszere mint az uniós források eredményes felhasználásának biztosítéka

Jelenleg a fejlesztéspolitika ugyanúgy szerződésbe foglalt teljesítmény-mutatókhoz köti az NFSZ támogatását, mint például a nonprofit szervezetekét. **Hihetőbb és célravezetőbb lenne egy jól működő belső menedzsment-rendszer kialakítását elvárni.** Ez a rendszer lehetne **a már létező Megegyezéses Eredménycélokkal Való Vezetési Rendszer (MEV) továbbfejlesztett változata.** Ilyen módon elkerülhető lenne párhuzamos adatgyűjtési rendszer működtetése a TÁMOP-projektekre vonatkozóan. Még fontosabb, hogy a megyei központok és a járási kirendeltségek csak úgy ösztönözhetők a valós teljesítményük növelésére, ha a célkitűzések definiálása, teljesülésük nyomonkövetése és ellenőrzése egy egységes, központilag irányított menedzsment-rendszer részeként valósul meg. **Erre a menedzsment-rendszerre kell továbbá**

bízni, milyen eszközökkel ösztönzik a teljesítményt: mennyiben és milyen formában használnak szervezeti szintű költségvetési jutalmakat/büntetéseket, és mennyiben támaszkodnak a megyei, járási vezetők és munkatársak egyéni jutalmazására, előreléptetésére.

A külső szolgáltatók (nonprofit szervezetek) bevonása

A nyugat-európai tapasztalatok azt mutatják, hogy a foglalkoztatási szolgálatok számára az egyik legnagyobb kihívás **a megfelelő szerződéskötési kapacitás kiépítése és használata. A nonprofit szervezetek külső szolgáltatóként való eredményes bevonásának ez a legfőbb feltétele. A kiszerződés szintje országos vagy megyei lehet. A jelenlegi helyzetben az utóbbi a reálisabb választás**. A megyei munkaügyi központoknál úgy kell a kapacitásokat kiépíteni (ezt kiemelt projekt segítségével támogatni lehet), hogy a szervezet képes legyen: (1) felmérni, mely szolgáltatásokat érdemes kiszervezni, s melyeket házon belül nyújtani; (2) közbeszerzéseket kiírni, kiválasztani a legmegfelelőbb szolgáltatót, megtervezni és megtárgyalni a szerződések részleteit; és (3) értékelni és nyomonkövetni a külső szolgáltatók teljesítményét.

A kapacitások kiépítéséről az előző pontban említett menedzsment-rendszer keretében lehet csak megalapozott döntést hozni. Hiszen egyszerre lehet csak meghatározni a megyei központ teljesítmény-vállalásait és e vállalások elérésének eszközeit, amelyek közé a „házon belüli" és a külső féltől vásárolt szolgáltatások is tartoznak.

Akkreditáció

A külső szolgáltatók **akkreditáció**ja támogathatja a szolgáltatások kiszerződésének folyamatát, de nem válthatja ki azt. Ha a kormányzat a bevezetése mellett dönt, a céljává érdemes azt tenni, hogy **felmérje és minősítse a külső szolgáltatók szervezeti kapacitását, szakmai kompetenciáját.**

Ezzel összefüggésben merül fel egy nonprofit erőforrás-térkép elkészítése annak érdekében, hogy látható legyen, hogy hol, milyen (mennyire professzionális) szervezetek, milyen szakmai kompetenciákkal, milyen szolgáltatások nyújtására alkalmasak, kiket tudnak ellátni. Ez segítené a munkaügyi intézményrendszer és a nonprofit szervezetek helyi szintű együttműködéseit (a szolgáltatás-vásárlási tevékenységet), illetve az NRSZH a TÁMOP 1.1.1 folytatásában kialakítandó országos hálózatának munkáját is.

A vásárolandó szolgáltatások részleteit ugyanakkor célszerű a kiszerződésért felelős szervezetre (megyei központra) hagyni. Ellenkező esetben egy igen rugalmatlan és magas adminisztratív költségű rendszer jönne létre.

Eredményeink alapján jelentős számú nonprofit szervezet bír olyan kompetenciával és kapacitással, hogy hasznos partnere lehet a foglalkoztatási szolgálatnak. Az akkreditáció e kör azonosítására, kiválogatására irányulhat a közel 700 elemű tágabb populációból. Hangsúlyozzuk ugyanakkor, hogy a megfelelő megyei szintű közbeszerzési gyakorlat akkreditáció nélkül is képes lehet a megfelelő szelekcióra.

Kiszerződési technikák

A bevonható kompetens külső szolgáltatók kis számát és egyenetlen területi eloszlását, valamint az NFSZ egyelőre nagyon fejletlen kiszerződési kapacitását szem előtt tartva, nem reális azt a modellt követni, amely egy külső szolgáltatói piac megteremtését tűzi ki célul (lásd például Nagy-Britanniát és Hollandiát). Ehelyett az osztrák példából építkező **partnerség logikáját érdemes követni, amikor is a kemény piaci jellegű megbízási szerződések helyett a hosszú távú, ismétlődő, bizalmi viszony jelenti az elsődleges garanciát mind a kiszerződő, mind a külső szolgáltató fél számára**. Ezt inkább nehezítheti a vásárolható szolgáltatások minden részletre kiterjedő, kötelező erejű központi szabályozása, amelyet a TÁMOP 2.6.1. projekt is előirányzott. (Mindez természetesen nem jelenti, hogy szolgáltatás-standardekre ne lenne szükség.)

A közbeszerzés során a legkevésbé szerencsés megoldás, ha pusztán a legkedvezőbb ár alapján hirdetnek nyertest. **A szakmailag megbízható szervezetek kiválasztását segítheti (1) a rögzített áras közbeszerzés, vagy (2) legalább az ár és a szakmai tartalom együttes figyelembe vétele a szakmai tartalomnak adott nagyobb súllyal.** További lehetőség viszonylag hosszú táv szerződések megkötése, amelyekbe mérföldkövek épülnek be, és a szerződés a mérföldkövek teljesítése esetén folytatódik. Ezáltal lényegében egy ismétlődő szerződése kapcsolat alakítható ki.

Innovatív projektek központi támogatása

Egy szűk, célzott keretet érdemes fenntartani arra, hogy a szaktárca (közvetlenül vagy delegálva) pályázatokat írjon ki innovatív foglalkoztatási projektek megvalósítására. E pályázati konstrukcióknak nem az lenne a célja, hogy országos szinten érdemi foglalkoztatási hatást érjenek el, hanem hogy jól terjeszthető gyakorlatokat kísérletezzenek ki. Éppen ezért a hangsúlyt az eredménymutatók helyett az alapos tervezésre, a szoros szakmai nyomkövetésre és a disszeminációra érdemes helyezni.

Az önkormányzatok bevonása

A foglalkoztatási paktumok működővé tétele

Az értékelés egyik legfontosabb tanulsága, hogy a foglalkoztatási problémákat lehetetlen az érintett helyi szereplők – az önkormányzat mellett a munkaügyi kirendeltség, a munkaadó vállalkozások, a szociális és képző intézmények, a nonprofit szervezetek – együttműködése nélkül megoldani. **A közös stratégiaalkotás és a folyamatos kooperáció intézményi keretét a jövőben a foglalkoztatási paktumok képezhetik** (ennek megfelelő területi szintje – amint azt az alábbiakban kifejtjük – a megye lehet). Mielőtt az önkormányzat vagy kistérségi társulás forráshoz jut, el kell várni a paktum megkötését és közös stratégia kidolgozását. Ezt **a folyamatot a szaktárcának** (közvetlenül vagy delegálva) **irányítania és szakmailag folyamatosan támogatnia kell**. (Léteznek már most is működőképes vagy könnyen azzá tehető paktumok, a legtöbb helyen azonban hiányoznak, vagy nagyon kezdetleges állapotban vannak.) A kialakítás a szaktárca által kezdeményezett és lebonyolított kiemelt projekt keretében lenne megvalósítható, míg a működés **finanszírozására** a ma is jogszabályi lehetőségként biztosított **pályázati alap (*global grant*)** formájában kerülhet sor.

A paktumok felállítását és működőképessé tételét követően **a résztvevő önkormányzatok vagy társulásaik 3-4 éves támogatási szerződések keretében juthatnának forráshoz**. A paktum által elfogadott stratégiával összhangban tennének kimeneti és eredményvállalásokat, a finanszírozás pedig e vállalások teljesüléséhez kötődne. A szerződő intézmény lehet az önkormányzat(i társulás) vagy önkormányzati tulajdonú nonprofit szervezet is. Más szervezetek – köztük nonprofitok – alvállalkozóként lennének bevonhatók. (Lásd még az alábbiakban a támogatási szerződések kialakítására vonatkozó javaslatainkat.)

A hazai finanszírozású közfoglalkoztatás és az uniós források összehangolása

Hogyan finanszírozzuk az önkormányzatok foglalkoztatást javító programjait? A munkaerőpiaci alapból **jelenleg közfoglalkoztatásra kaphatnak pénzt önkormányzatok** (más állami és forprofit szereplőkkel együtt)**. Érdemes lenne egyrészt szélesíteni e forrást nem kiegészítő támogatás formájában, hanem évenként egy összegben (*block grant*) átadni, és kiterjeszteni** – az elindult kezdeményezésekkel összhangban (pl. TKKI) – **felhasználhatósági körét az elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedést támogató szolgáltatásokra, programokra.** Ezáltal az önkormányzatoknak (ill. társulásaiknak) a jelenleginél több lehetősége lenne arra, és erősebb érdeke fűződne ahhoz, hogy javítsa helyben az elsődleges munkaerőpiaci

foglalkoztatást. Ha ilyen hazai finanszírozás mellett jutna az önkormányzat uniós forráshoz, annak hatékony felhasználásban is érdekelt lenne.

Az indikátorrendszer újragondolása

A 2014-2020 programozási időszakban törekedni kell arra, hogy **a szakpolitikai indikátorok és a támogatási szerződések indikátorai egyértelmű elváljanak** egymástól. Az előbbiek célja a nemzeti és uniós szintű visszajelzés, az utóbbiaké a teljesítményre ösztönzés.

Szakpolitikai indikátorok

A Bizottság által kialakítás alatt levő „közös" ESZA indikátorok (*common indicators*) értékeinek gyűjtését a tagállamnak kötelező megoldani, ezek nélkül már az OP-k elfogadására sincs esély. Egy olyan rendszert tehát mindenképpen ki kell építeni, ami ezeknek az indikátoroknak az értékeit elő tudja állítani, minden más, további indikátorról nemzeti hatáskörben lehetséges a döntés, s ez utóbbiaknál érvényesíthető az a szempont, hogy a **szakpolitikának a jó döntéshozatalhoz milyen információra van szüksége**. Az első lépés tehát az, hogy a szakpolitika definiálja a 2014-2020 időszakban – minden hazai és EU-támogatású beavatkozásra – a gyűjtendő indikátorok körét.

A második lépés a foglalkoztatáspolitika végrehajtásában már most is **meglevő informatikai rendszer továbbfejlesztése**, alkalmassá tétele a nemzeti foglalkoztatáspolitikai indikátorrendszer időbeni, megbízható előállítására. Ehhez adódik az NFSZ által már most is működtetett rendszer szükség szerinti továbbfejlesztése. Ez azt is jelenti, hogy a foglalkoztatáspolitika alá tartozó minden beavatkozásról ez a rendszer gyűjti a személyi szintű (végső kedvezményezettekre vonatkozó) releváns információkat, s ez a rendszer látja el a fejlesztéspolitika monitoring rendszerét a Bizottság felé szolgáltatandó indikátorértékekkel. Az adatátadást szerződésben célszerű rögzíteni az NFÜ és az NFSZ között, mely szerződésbe bevonandó a foglalkoztatáspolitika jövőbeni közreműködő szervezete (jelenleg ESZA Nonprofit Kft.) is.

Mivel a foglalkoztatáspolitika indikátorainak egy része (a „közös" indikátorokkal együtt) arra az időszakra vonatkozóan szolgáltat információt, amikor a végső kedvezményezettek már nem kapnak szolgáltatást (jellemzően ilyen a projekt végétől számított 180. napra vonatkozó foglalkoztatási státusz) biztosítani kell, hogy az NFSZ rendszere képes legyen ezeknek az utánkövetés jellegű információknak az előállítására. Ehhez **a végső kedvezményezett személyekre vonatkozó egyedi adatgyűjtésre** van szükség. **A Nemzeti Munkaügyi Hivatal a hazai finanszírozású programok esetében az utánkövetés céljából felhasználja a NAV adatait. Kézenfekvő megoldás, hogy ezt a megoldást az uniós programokra is kiterjesszék**.

A konkrét projekteket megvalósító szervezeteknek a támogatási szerződésben kell előírni az **NFSZ rendszerébe történő adatszolgáltatási kötelezettséget**. Ezzel biztosítható, hogy a nem az NFSZ által működtetett projektekről is személyi szintű információk álljanak rendelkezésre.

Szerződéses indikátorok

A szerződéses indikátorokat úgy kell kialakítani, hogy ésszerű kockázatmegosztás mellett megfelelően ösztönözzék a szakpolitikai célok követésére a kedvezményezett szervezeteket. Amint a fentiekben jeleztük, **az NFSZ esetében a belső menedzsment-rendszerre kell bízni az ösztönzés és az ellenőrzés funkcióját. Teljesítmény-szerződéseket a külső (NFSZ-en kívüli) szolgáltatókkal, illetve az önkormányzatokkal kell kötni**.

Tartós munkaerőpiaci elhelyezés. A szolgáltatást követő 180. napon történő foglalkoztatás vizsgálatán túl érdemes lenne a 360. napot is számon kérni. Ez a tartós elhelyezkedés támogatására ösztönözné a kedvezményezetteket.

Célcsoportok és lokális munkaerőpiacok szerinti differenciálás. A munkaerőpiaci elhelyezés esélye nagymértékben különbözik a bevont személyek adottságai és a földrajzi hely szerint. Az elmúlt évtized felhalmozódott tapasztalatai alapján érdemes lenne differenciált eredményelvárásokat kidolgozni az egyszerűbb, könnyebben ellenőrizhető ismérvek alapján definiált célcsoportokra. Ezek alkalmazás feltételezi továbbá, hogy az egyes finanszírozott programok eleve jól definiált célcsoportokra irányulnak. A differenciálás csökkentené a lefölözést, pontosabban elismerné a valós teljesítményt.

Ésszerű kockázatmegosztás: köztes eredmények elismerése. Túlzottan nagy kockázatot terhel a kedvezményezettre az a szerződés, amely eredményindikátor küszöbértékéhez köti a finanszírozást. Árnyaltabb megoldás a **többlépcsős díjazás**, amelynek egymást követő elemei ideáltipikusan a következő fázisokhoz kapcsolódnak: (1) célcsoporttag bevonása, szolgáltatás megkezdése; (2) a program sikeres teljesítése a bevont személy által, a szolgáltatás lezárása; (3) a bevont személy elhelyezkedése; (4) az elhelyezett személy állásban maradása fél év után; (5) egy év után. A díjazást mindegyik fázisban érdemes a teljesített létszámmal arányossá tenni, nem pedig – jóval „darabosabba" formában – egy küszöbérték teljesüléséhez kötni.

1. Az értékelés szakmai koncepciója és a zárójelentés szerkezete

Az értékelés a foglalkoztathatóság javítását szolgáló, a 2007 és 2012 közötti programozási időszakban megvalósuló intézkedések (a TÁMOP 1. és 2. prioritások) eredményeinek vizsgálatára vállalkozik. Kiemelten vizsgálja a munkaerő-piaci programokban a civil szervezetek szerepvállalását és eredményességét, amihez a vizsgált mintát azok a további TÁMOP 1. és 2. beavatkozások alkotják, ahol jelentős a non-profit kedvezményezettek aránya. Az értékelés során hangsúlyos a területi megközelítés, a leghátrányosabb helyzetű térségek fókuszált vizsgálatán keresztül. Az értékelés eredménye szakmai megalapozást nyújt a 2014-2020-as programozási időszak lehetséges beavatkozásaihoz.

Az értékelés két tartalmilag elkülönülő elemből áll össze:

1. A foglalkoztathatóság javításának céljait közvetlenül szolgáló TÁMOP 1. prioritás és a TÁMOP 2. prioritás vonatkozó intézkedéseinek értékelő bemutatása, és ezek eddigi eredményeinek összegzése.
2. A foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek és az általuk megvalósított projektek jellemzőinek, eredményességének vizsgálata.

1.1. Az értékelés szakmai koncepciója

Az értékelés abból indul ki, hogy a TÁMOP 1 és 2 prioritás keretében megvalósult fejlesztések alapvetően a foglalkoztatáspolitikai cél- és eszközrendszer részeként értelmezhetők. Az Európai Unió által elvárt eredményeiket csak akkor érhetik el, ha megfelelően illeszkednek egy egyébként is jól működő hazai foglalkoztatáspolitikai rendszerbe. A TÁMOP 1 és 2 prioritás átfogó értékelése során ezért azt vizsgáljuk meg, **hogyan járult hozzá a fejlesztéspolitika a foglalkoztatáspolitikai célok megvalósulásához. Milyen célokat követett, és milyen eszközökkel élt e célok elérése érdekében?** Hogyan illeszkedett a tágabb szakpolitikai cél- és eszközrendszerbe? Mind a gazdasági környezet, mind a foglalkoztatáspolitika jelentős változásokon ment keresztül a vizsgált időszakban. Az értékelés kulcskérdései közé tartozik ezért, hogy **a fejlesztéspolitika hogyan reagált a gazdasági válság munkaerő-piaci hatásaira, illetve a részben erre reagáló, részben a kormányváltással összefüggő szakpolitikai változásokra.**

A TÁMOP foglalkoztatási célú beavatkozásai önmagukban is egy összetett és sokszereplős rendszert képeznek, amely gyakran még a benne résztvevők számára is nehezen áttekinthető. Ezért amellett, hogy **az EMIR-adatok alapján áttekintjük a konstrukciók, beavatkozási területek előrehaladását**, elemi elemzési eszközökkel **megvizsgáljuk azt is, milyen célcsoportok jelennek meg a TÁMOP 1 és 2 prioritásokban; milyen a támogatások földrajzi eloszlása; és milyen típusú szervezetek vesznek részt a konstrukciók megvalósításában**.

Az értékelendő beavatkozások a fejlesztéspolitika intézményrendszerébe ágyazva, de a foglalkoztatáspolitikai szektor számos szereplőjének bevonásával valósultak meg. Az eredményességük pedig nem csak attól függ, hogy jól megválasztott célokat adekvát szakpolitikai eszközökkel próbálnak-e meg elérni, hanem attól is, hogy a megvalósításuk megfelelő intézményi keretek között zajlik-e. A 2007-2013-as időszakban a fejlesztéspolitika kiemelt partnerekként tekintett a nonprofit szervezetekre, ezért indokolt megvizsgálni, hogy **a nonprofit szféra különböző szervezetei, szervezettípusai jó intézményi keretet nyújtottak-e a beavatkozások megvalósításához.**

A nonprofit szervezetek foglalkoztatási célú programokban való részvételét tehát alapvetően intézményi kérdésnek tekintjük. Követve a nemzetközi szakirodalom főáramát, **abból a kérdésből indulunk ki, hogy a kormányzatnak mikor érdemes foglalkoztatási célú feladatot külső szervezethez delegálni, kiszerződni.** Milyen feladatok, tevékenységek esetén érdemes a kiszervezés mellett dönteni? Mik lehetnek ennek az előnyei, hátrányai? Milyen szerződési, finanszírozási konstrukciókat célszerű választani? Milyen tudással, képességekkel kell rendelkezni a megbízó kormányzati szervezetnek és a megbízott nonprofitnak? **Először** számba vesszük az **elméleti és nemzetközi empirikus szakirodalom, valamint a hazai szakértők válaszai**t e kérdésekre, és ezek **alapján – alternatívákat is megengedő – hipotéziseket fogalmazunk arra vonatkozóan, mi lehet a nonprofit szervezetek ésszerű, adekvát szerepe a foglalkoztatás-politika intézményrendszerében.**

Második lépésben empirikus módszerekkel – interjúkkal, kérdőívvel és esettanulmányokkal – feltárjuk, hogy a TÁMOP-beavatkozások megvalósulása összhangban van-e ezekkel a normatív elvárásokkal; ha pedig nincs, mik ennek az okai. Hangsúlyozzuk, hogy bár a foglalkoztatáspolitika és a nonprofit szervezetek viszonyában mindenütt ugyanazok a dilemmák merülnek fel, különböző országokban igen eltérő megoldásokat találták rájuk. Ezért a külföldi mintáktól való eltérés önmagában nem probléma (sőt sok esetben kívánatos), és az értékelés során arra törekszünk, hogy **feltárjuk és megértsük a sajátosan hazai intézményi megoldásokat.**

Így jutunk el az értékelés **harmadik lépéséhez: a jó gyakorlatok és az eredményességet gátló intézményi akadályok azonosításához.** Ennek alapján fogalmazunk meg javaslatokat a 2014-2020-as időszakra vonatkozóan.

1.2. Az értékelés szerkezete

Az értékelés 2. fejezetében bemutatjuk az értékelendő támogatási konstrukciók megvalósulásának kontextusát. Először áttekintjük a magyarországi munkaerőpiacot és foglalkoztatáspolitikát jellemző főbb trendeket a vizsgált időszakban, majd összefoglaljuk az Európai Unió és a magyar kormányzat stratégiai célrendszerét, amelyben elhelyezzük az értékelendő beavatkozásokat. A 2. fejezetben továbbá megvizsgáljuk a foglalkoztatáspolitikai eszközök eredményességét a nemzetközi és hazai tapasztalatok alapján. A fentiek eredményeképp pedig megfogalmazzuk a TÁMOP 1. és TÁMOP 2. prioritásokra vonatkozó értékelési hipotéziseinket.

A 3. fejezet az értékelés tárgyát képező TÁMOP prioritásokat és azok konstrukcióit mutatja be és értékeli a pályázati útmutatók, szakértői interjúk és korábbi rész-értékelések alapján. E fejezet tartalmazza az intézkedések előrehaladásának vizsgálatát is.

A 4. fejezet az ESZA-indikátorok előállításához szükséges adatgyűjtés folyamatára és az informatikai rendszerre vonatkozó értékelési kérdés megválaszolását tartalmazza. A fejezetben a szakértői interjúk és az értékelési eredmények tapasztalataira alapozva javaslatokat fogalmazunk meg a szakpolitikai és a szerződéses indikátorokra vonatkozóan.

Az 5-9. fejezet szól a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek szerepéről. eredményességéről. Az 5. fejezetben az EMIR-adatok alapján elemezzük a TÁMOP megvalósításában résztvevő szervezetek összetételét, földrajzi eloszlását. A 6. fejezetben a nemzetközi és hazai szakirodalom, továbbá szakértői interjúk alapján fogalmazzuk meg a nonprofit szervezetekre vonatkozó értékelési hipotéziseinket. A 7. fejezet az online kérdőíves lekérdezés, a 8. fejezet a tematikus és területi esettanulmányok és a végső kedvezményezettekkel kapcsolatos interjúk, a 9. fejezet pedig a próbavásárlás tapasztalatait összegzi.

2. A foglalkoztatási célú fejlesztések társadalmi, szak- és fejlesztéspolitikai kontextusa

Ebben a fejezetben bemutatjuk azt a tágabb kontextust, amelyben a TÁMOP foglalkoztatási célú fejlesztései megvalósultak. Először **áttekintjük a magyarországi munkaerőpiac fő trendjeit** az értékelés időszakában (2007–2012), különös tekintettel a gazdasági válság és a szakpolitikai intézkedések azonosítható hatásaira. Ezután **a foglalkoztatáspolitikának** azt **a tágabb eszközrendszerét** vázoljuk fel, amelybe a TÁMOP-programoknak is illeszkedniük kellett. Az elemzésünk kiindulópontját a munkaerőpiaci kudarcok és az ezeket korrigáló szakpolitikai eszköztípusok jelentik. Ezek bemutatását követően a 2007 és 2012 közötti szakpolitikai trendeket, változásokat tekintjük át – **kiemelt figyelmet szentelve a gazdasági válságra adott kormányzati válaszolnak, valamint a 2010. évi kormányváltást követő szakpolitikai változásoknak**. A fejezet során világossá válik, hogy **a TÁMOP-intézkedéseknek egy rendkívül dinamikusan változó munkaerőpiaci és szakpolitikai környezetben kellett elérniük kitűzött céljaikat, illetve elkerülhetetlenül igazodniuk kellett a fejlesztéspolitikai szempontjából exogén változásokhoz**. A fejezet tanulságait figyelembe véve fogalmazzuk meg végül a TÁMOP 1. és 2. prioritásokra vonatkozó általános értékelési hipotéziseinket, amelyeket a következő fejezetben teszünk vizsgálat tárgyává.

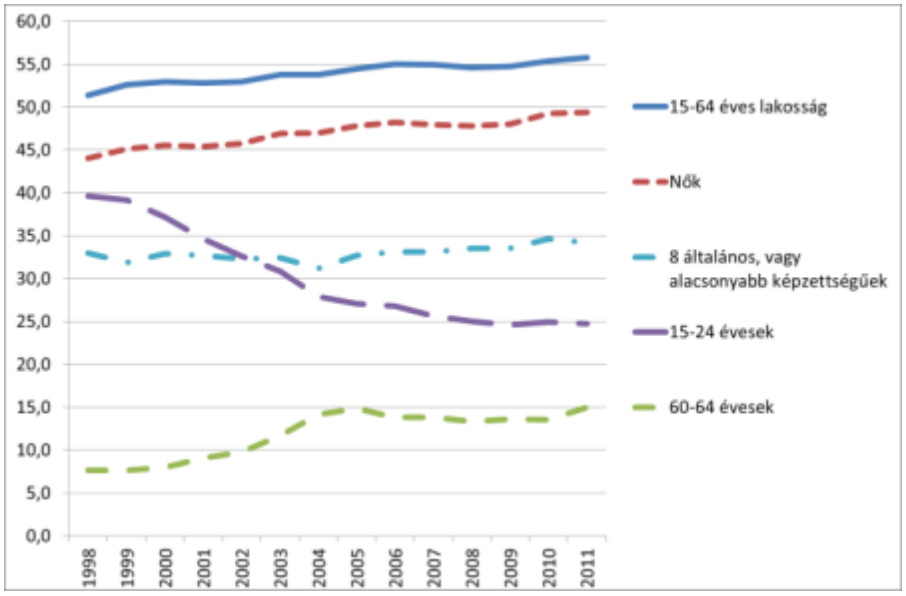
2.1. Társadalmi kontextus: a magyar munkaerőpiac fontosabb trendjei a vizsgált időszakban

A magyar munkaerőpiac legfontosabb hosszú távú problémája az európai átlaghoz képest alacsony gazdasági aktivitás és az ehhez kapcsolódó alacsony foglalkoztatási ráta. A válságot megelőző gazdasági növekedés időszaka nem járt együtt a foglalkoztatás érdemi bővülésével. A foglalkoztatási szempontból sérülékeny csoportok körében az inaktívak aránya továbbra is magas maradt, bár – amint az alábbi ábrán látható – az inaktivitási ráta hosszú távú csökkenése nem állt meg. Az aktivitás és foglalkoztatottság szempontjából hátrányosan megkülönböztetettek sérülékeny csoportjába tartoznak különösen:[3]

- az alacsonyan képzettek;
- a fiatalok (15 és 24 év közöttiek)
- az idősek (55-64 év közöttiek);
- a nők;
- a romák; és
- a csökkent munkaképességűek.

[3] Társadalmi Megújulás Operatív Program alapján.

1. ábra: Aktivitási ráta alakulása a 15-64 korosztályban és egyes sérülékeny csoportokban



Adatok forrása: KSH stadat táblák: 2.1.17. Aktivitási arány korcsoportok szerint, nemenként; Eurostat: Activity rates by sex, age and highest level of education attained (%).

A magyar munkaerőpiacon megfigyelhető hosszú távú trend – az inaktívak számának lassú csökkenése mellett – a képzettség általános szintjének növekedése, azzal a kitétellel, hogy az idősebb korosztályban nem csökken az alacsonyan képzettek aránya, és a felnőttkori tanulásban való részvétel is alacsony szintű. Az idősek aktivitásának növekedése mögött a nyugdíjkorhatár folyamatos emelése áll, míg a fiatalok munkaerő-piaci részvételének csökkenése alapvetően a fiatalok oktatásba való egyre nagyobb mértékű bevonásából következik.

A válság hatására bekövetkező foglalkoztatás-csökkenés mértéke, illetve tendenciája nem különbözött jelentősen Európa fejlettebb, illetve a régió más országaitól, viszont már a válságot megelőzően is csökkenő pályára állt a foglalkoztatottság szintje, így 2006-hoz képest tovább nőtt a különbség az EU átlagához képest. **A legnagyobb foglalkoztatás-visszaesést összességében a legfeljebb 8 osztályt végzők szenvedték el. A válságot követően a munkanélküliségi ráta is jelentősen, 3-4 százalékponttal magasabb értéken stabilizálódott** (Cseres-Gergely – Szőke, 2011). E mögött egyrészről a válság miatti elbocsátások okolhatóak, másrészről viszont a kormányzat az aktivitás növelését ösztönző intézkedései állnak – hiszen ha a magasabb aktivitást nem kíséri a foglalkoztatottak számának hasonló mértékű növekedése, akkor a munkaerőpiacra belépők munkanélküliként fognak megjelenni. A munkanélküliek számának növekedését támasztják alá a KSH adatai is[4]. E szerint a válságot megelőző 2007-es évhez képest a munkanélküliség több mint 150 ezer fővel volt magasabb 2011-ben, a fiatalok esetében a munkanélküliség 20 ezerrel, a nők körében 60 ezerrel, az alacsonyan képzettek között 35 ezerrel nőtt. A munkanélküliségi ráták minden korcsoportban emelkedtek, ezek közül is a legmagasabb arányban a 15-24 évesek körében.

A kereslet-visszaesés időszakában a vállalkozók munkaerő-felvételének szűkülését a leggyakrabban a fiatalabb korosztályok szenvedik meg, ami Magyarország esetében is megfigyelhető volt. A szintén sérülékeny csoportnak számító nőket a válság rövid távon kisebb mértékben érintette: a foglalkoztatási ráták az alacsonyabb induló értékekről kisebb mértékben csökkentek, mint a férfiak esetében (Cseres-Gergely – Szőke, 2011). Az Európai Unió Nőjogi és

[4] KSH stadat táblák: 2.1.17. Aktivitási arány korcsoportok szerint, nemenként.

Esélyegyenlőségi Bizottsága szerint ugyanakkor a válság hosszú távú hatásai (a részmunkaidős foglalkoztatási formák növekedése, az elbocsátás veszélye, a közszférabeli létszámleépítések, az alacsonyabb bérek, a szűkülő szociális védelem) a nőket jobban érinti, továbbá a női munkakörök által dominált szektorokban lassabb fellendülés várható (2012/2301(INI)).

Az országban megfigyelhető jelentős területi különbségek **a válság hatására** mérséklődtek: **az ipar erőteljes súlya miatt éppen a legkedvezőbb munkaerő-piaci mutatók jellemezte megyékben, régiókban** (Nyugat-, és Közép-Dunántúl, Közép-Magyarország) **volt a legnagyobb létszámleépítés**, míg az egyébként is rossz adottságú térségek foglalkoztatási helyzetét – a közmunkaprogramoknak a válságra adott, válaszként történt kiterjesztése – esetenként még javította is. (KSH, 2011).

A legfrissebb, 2012-re vonatkozó statisztikai adatok értelmezése és értékelése terén egyelőre nincsen szakmai konszenzus. Ennek alapvető oka, hogy az elhúzódó gazdasági válság, a szabályozási változások és a közfoglalkoztatás megnövekedett szerepe olyan tényezők, amelyek egyszerre hatnak. Hatásaik szétválasztása és a hosszú távú trendek kirajzolása rendkívül nehéz feladat. Ami aligha vitatható, hogy gazdasági recesszió vagy stagnálás idején a munkakínálat alapvetően korlátozza a foglalkoztatás bővíthetőségét. Ezen erős korlát mellett a következő folyamatok látszanak kirajzolódni (KSH 2012):

A foglalkoztatottak száma 2010 óta növekvő tendenciát mutat, a lemaradás az EU átlagától csökken, de továbbra is jelentős. **A foglalkoztatás bővülése egyrészt a közfoglalkoztatásban résztvevők növekvő létszámának, másrészt a versenyszféra támogatott álláshelyeinek és „a gazdaság kevésbé stabil szegmensében keletkezett (pl. alkalmi, időszakos, gyakran be nem jelentett formájú) munkavállalásnak"** (KSH 2012: 1-2) köszönhető.

Az aktivitási ráta lassú javulásának hosszú távú trendje folytatódni látszik. „Az elmúlt években az aktivitási ráta bővülése új lendületet kapott. 2012 elejére a 15–64 éves korosztály aktivitási rátája megközelített a 64 százalékot, amire utoljára 1993 elején volt példa." (Cseres-Gergely et al. 2012: 23). Ha az aktivitás változását komponenseire (Kátay – Nobilis 2009) bontjuk, kimutatható, hogy **a legjelentősebb** azonosítható **hatást a szociális transzferek változása jelentette**: a rokkantnyugdíj és az öregségi nyugdíj feltételeinek szigorítása pozitívan, a gyes kiterjesztése negatívan hatott az aktivitásra (Cseres-Gergely et al. 2012: 25).[5] A munkanélküli segély szigorítása is hatott: nagymértékben csökkent a munkanélküliek körében azoknak az aránya, akik nem kerestek aktívan munkát (KSH 2012: 3). További fontos és érdekes fejlemény, hogy **az aktívvá válók egy jelentős része korábban inaktív státuszú háztartástag**, főként nő (uo.: 2-3). A KSH elemzése azt azzal magyarázza, hogy e személyek számára vélhetően szükségessé vált – pl. a főkereső jövedelmének csökkenése vagy kiadások növekedése miatt – a belépés a munkaerőpiacra. Ehhez hozzá kell tennünk, hogy a belépés lehetségessé is vált, amiben szerepet játszhattak a változó, rugalmasabbá váló munkajogi szabályok.

A munkanélküliek száma a 2009. évi megugrása óta nem csökkent érdemben, viszont nem is nőtt, ami recessziós időszakban pozitív eredménynek tekinthető. Fontos látni ugyanakkor, hogy ebben komoly szerepe volt **a közfoglalkoztatás**nak, amely **jelentős arányban szívja fel a munkanélkülieket** (Cseres-Gergely et al. 2012: 28). Ez egyértelműen jelzi, hogy a közfoglalkoztatásnak – bárhogyan is értékeljük – tényszerűen kiemelkedő szerepe van egy sérülékeny munkavállalói réteg átmeneti munkában tartásában a gazdasági válság elhúzódó időszakában.

A munkanélküliek körén belül a legaggasztóbb tendenciát **a pályakezdők folyamatosan növekvő aránya** jelenti. 2012. III. negyedévében a 15-24 éves korcsoport munkanélküliségi rátája 29,4 százalékos volt, 2,6 százalékponttal magasabb, mint egy évvel korábban (KSH 2012:

[5] Ezek mellett az iskolázottság és a tanulmányok hatása pozitívnak, a demográfiai folyamatok hatása negatív volt.

2). Úgy tűnik, hogy az ifjúsági munkanélküliség Európa-szerte jelentkező problémájára egyelőre Magyarországon sem sikerült megoldást találni.

Az értékelés szempontjából a gazdasági válság okozta legfontosabb fejlemény, hogy **a foglalkoztatáspolitika célcsoportjainak összlétszáma a gazdasági válság hatására megnőtt, és az egyes csoportok relatív súlya is megváltozott. Az inaktívak aktivizálása, a tartós munkanélküliek elsődleges munkaerőpiacra visszavezetése mellett nagy számban jelentek meg az állástalanok között a nem hátrányos helyzetű, nem képzetlen személyek is, köztük is növekvő mértékben a fiatalok.**

2.2. Szakpolitikai kontextus: foglalkoztatáspolitikai célok és eszközök

Az aktivitásra és a foglalkoztatásra számos szakpolitikai, kormányzati eszköz hat. Ebben az alfejezetben először **összefoglaljuk a munkaerőpiacokon jelentkező fontosabb piaci kudarcokat és** azokat **a szakpolitikai eszközöket**, amelyekkel a kormányzat ezek mérséklésére törekedhet, és amelyek egymást erősítve végső soron a foglalkoztatás bővüléséhez vezethetnek. Ezt követően áttekintjük azokat a **fontosabb trendeket, változásokat, amelyek az így azonosított szakpolitikai területeken végbementek az értékelés időszakában**, és alapvetően meghatározták azt a szakpolitikai környezetet, amelyben a TÁMOP-konstrukciók megvalósultak.

2.2.1. Munkaerő-piaci kudarcok és ezeket korrigáló szakpolitikai eszközök

Mint minden piac, a munkaerőpiac jó működésének kulcsa is az, hogy létrejönnek minél nagyobb számban és minél nagyobb értéket teremtve szerződések a kínálati és a keresleti oldal, ez esetben a munkavállalók és a munkaadók között. A munkaerő-piaci szerződések sokkal bonyolultabbak, mint az egyszerűbb árupiacokon lezajló cserék, ezért számos olyan intézményre van szükség, amely támogatja, „olajozza" a munkaerőpiac működését.

Egymásra találás. A munkát keresők és kínálók gyakran nehezen találnak egymásra, az információk költséges volta miatt **koordinációs probléma** merül fel (Mortensen – Pissarides, 1994). A megfelelő partner találását nehezíti, hogy a felek saját képességeikre vonatkozóan többletinformációval rendelkeznek. Ez **kontraszelekció**s problémához vezethet: ha a munkavállalók nem tudják hitelesen igazolni jó képességeiket, akkor nem éri meg nekik ezek fejlesztésébe befektetni, illetve e képességekkel megjelenni a munkaerőpiacon. Az **egymásra találás** (*matching*) problémájára részben megoldást ad az állásközvetítő szektor, amennyiben hiteles információkkal szolgál. A munkavállalók is küldhetnek „**jelzéseket**" (*signalling*) önmagukról, a munkaadók pedig megpróbálhatják **kiszűrni** (*screening*) a megfelelő jelentkezőket, nem csak felvételi eljárással, hanem például úgy is olyan szerződéseket kínálnak, amelyek feltehetően csak a „jó tulajdonságú" alkalmazottakat vonzzák (Riley, 2001). Bár e technikák nélkül a munkaerőpiac aligha működne, problémákat is felvetnek. Egyrészt a jelzésre (például végzettség szerzésére; személyes egészség bizonyítására) fordított erőforrások egyéni optimuma gyakran magasabb, mint a társadalmi optimum: ennek oka, hogy a jelzésnek a munkavállalók között újraelosztási hatása is van. Másrészt a piaci jelzések elégtelenek lehetnek: egy-egy új típusú jelzést bevezetni igen költséges, annak költségeit nem gyakran éri meg egyénileg felvállalni. Ez bizonyos **diszkrimináció**k állandósulásához vezethet. Például, ha egy átlagosan alacsony termelékenységű, külső jegyek alapján azonosítható kisebbség tagjai közül valaki beruház a humán tőkéjébe, erről meggyőző jelzést kellene küldenie, aminek költségeit azonban egyénileg sokszor nem éri meg felvállalni. Ezért végül a humán tőkébe történő

beruházás is elmarad, a kisebbség nem tud kitörni az alacsonyabb termelékenységből. (Coate – Loury, 1993)

Szerződések. Ha egymásra is talált egy munkavállaló és egy munkaadó, a foglalkoztatás meghiúsulhat, ha nem sikerül megfelelő szerződéses viszonyt kialakítaniuk. A munkaszerződések kulcskérdése, hogy a felek, mindenekelőtt az alkalmazottak milyen beruházásokat tesznek. A humán tőke irodalma különbséget tesz az általános, sok munkahelyen hasznosítható és a specifikus, csak az adott munkaviszonyban értékes beruházások között (Becker, 1975). Specifikus beruházásra csak akkor lesz hajlandó egy alkalmazott, ha a munkaadó elköteleződik amellett, hogy hosszú távon megfizeti a fáradozásait. Az ilyen szerződések ezért mindig a kellő rugalmasság és az elköteleződés között egyensúlyoznak. A hiteles elköteleződés azért nehéz, mert utólag a munkaadónak érdekében áll visszavonni az ígéretét.

Humántőke mint közös erőforrás. Az általános humántőke-beruházások más problémát vetnek fel: mivel nem garantálható, hogy az alkalmazott élete végéig az adott munkaadónál fog dolgozni, a munkaadó nem lesz hajlandó finanszírozni a munkavállaló általános célú tanulmányait, tapasztalatszerzését. A munkaadók összessége szempontjából a **munkavállalók általános humántőkéje közös erőforrás** (*common pool resource*), amelybe nem ruháznak be kellő mértékben. Minél általánosabb valamely tudás vagy készség, annál inkább probléma ez. Igaz ez az általános műveltséget, készségeket és a szakmát, hivatást adó képzésekre is.

Természetesen a munkavállalónak saját érdeke is, hogy a humán tőkéjét, termelékenységét növelje, és ilyen célú beruházásait ő maga is finanszírozhatja. Megfelelő családi, háztartási források hiányában azonban ehhez hitelre lenne szüksége, aminek megszerzése a **hitelpiacok kudarcai** miatt meghiúsulhat. (Blundell et al., 1999)

Kockázatviselés. A munkaviszony további fontos kérdése a felek közötti kockázatmegosztás. A havi fix jövedelmet biztosító munkaszerződések önmagukban jelentős biztosítási elemet tartalmaznak, mivel nem érvényesítik a vállalkozások jövedelem-ingadozását a bérekben. Ennek a **jövedelmi biztosítás**nak azonban komoly korlátokat szab legalább két tényező: (i) minél „biztosabb" a munkahely, annál gyengébb az alkalmazottak teljesítménykényszere (nagyobb a morális kockázat); (ii) a konjunkturális, **nem diverzifikálható kockázat**ot sok munkaadó nem tudja átvállalni, ezért az ágazatot érintő kereslet-visszaesés esetén nem vállalja a munkaviszony fenntartását (Miller, 2002). A biztosító-társaságok is csak nagyon korlátozottan kínálnak olyan biztosítást, amely munkanélküliség esetére jövedelem-pótlást nyújt a morális kockázat, a nem diverzifikálható (gazdasági ciklusokból fakadó) kockázatok és a kontraszelekció veszélye miatt.

Externális hatások. A munkanélküliség és az inaktivitás olyan **externális hatások**kal is jár (Cullis – Jones, 2003), amelyet a munkaerő-piaci szereplők egyéni döntéseik során figyelmen kívül hagynak. A munkapiaci jövedelmüket elvesztő, leépülő humán tőkéjű egyének öngondoskodásra való képessége csökken, törvényen kívüli életmódot alakíthatnak ki, aminek szociális, rendészeti és egyéb jóléti költségeit a társadalom többi tagja is viseli.

A foglalkoztatásra, vagyis a munkavállalók és munkaadók döntéseire a kormányzati beavatkozások széles köre hat, és a szűkebben vett foglalkoztatáspolitika eszközrendszere is összetett. Az 1. táblázatban összegyűjtöttük azokat a fontosabb eszközöket, amelyekkel a kormányzat az egyes piaci kudarcokra reagálhat (egy-egy beavatkozás jellemzően több piaci kudarcra is választ adhat, itt csak a legfontosabb összefüggéseket mutatjuk be)

1. táblázat. Munkaerő-piaci kudarcok és kormányzati beavatkozások

Piaci kudarc	Kormányzati beavatkozás
Munkaerő-piaci koordináció	A munkavállalók és munkaadók egymásra találását, a keresési információs költségek csökkentését segíthetik a **foglalkoztatási szolgálatok**. A földrajzi távolságok leküzdésének két útja van: a munkaadó települ a munkavállalókhoz, vagy a munkavállalók költöznek (vagy ingáznak) a munkaadóhoz. A **területileg differenciált gazdaságfejlesztés** elősegítheti az előbbit, a **munkaadó mobilitását könnyítő intézkedések** (pl. bérlakás-programok, utazási kedvezmények) az utóbbit.
Kontraszelekció (elégtelen jelzések)	A kontraszelekciót leküzdő hiteles jelzések egy rendszerét jelentheti a **képzések, végzettségek** megfelelő **szabályozása**, ellenőrzése.
Diszkrimináció (nem kívánatos jelzések)	**Diszkriminációellenes szabályozások** azt segíthetik elő, hogy munkaadók *ne* vegyenek figyelembe bizonyos jelzéseket, amelyek főként a bérek munkavállalói csoportok közötti újraelosztásával járnak, vagy stigmatizált, alacsony termelékenységű csoportok felemelkedését gátolják.
Szerződéses elköteleződés nehézsége: specifikus humántőke elégtelen szintje	A munkaadók hiteles elköteleződését segíthetik az elbocsátásokra és a kollektív munkavállalói jogokra vonatkozó **munkajogi szabályok** hosszú távú, jelentős specifikus beruházással járó munkaviszonyokban.
Általános humántőke mint közös erőforrás	**A közoktatás, a szakképzés, a felsőoktatás, a munkanélkülieknek nyújtott képzések, civil szervezetek által nyújtott szolgáltatások**, továbbá a **foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások, közmunkaprogramok** potenciálisan mind segíthetik a munkavállalók általános humán tőkéjének megőrzését, növelését, amely „közös erőforrás" a munkaadók számára.
Biztosítási kudarcok	**A munkanélküli segélyek, inaktivitás idején nyújtott támogatások** jövedelmi biztosítást nyújthatnak, amely a magánbiztosítási piacok kudarca miatt egyébként nem lenne elérhető. Egyfajta biztosítási funkciót töltenek be a **kisgyermekes szülőket támogató szolgáltatások** (bölcsődék, óvodák stb.) is.
Externális társadalmi hatások	A munkaerőpiacról való **kirekesztődés elleni fellépések** (pl. halmozottan hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok komplex támogatása) amellett, hogy az érintett csoportok általános humántőkéjét növelik, az externális társadalmi hatásokat is mérsékelhetik.

2.2.2. Hazai szakpolitikai trendek, főbb változások az értékelt időszakban

A magyar kormányzat az előző pontban felsorolt eszközök mindegyikével él. Ezek részletes bemutatása helyett, ami meghaladná az értékelés kereteit, a következőkben azt tekintjük át, milyen fontos *változásokon* ment keresztül a foglalkoztatáspolitika intézmény- és eszközrendszere az értékelt időszakban. A változásokat alapvetően két „sokk" váltotta ki: a 2008-ban kezdődő gazdasági világválság, valamint a 2010-es kormányváltás.[6]

[6] Az alfejezet a következő szakirodalmon alapul: Frey (2009); Frey (2010a); Busch – Cseres-Gergely (2011), Busch – Cseres-Gergely – Neumann (2012); Budapest Intézet – Hétfa Elemző Központ (2011).

Reagálás a gazdasági válságra

A gazdasági válság munkaerő-piaci következményeinek enyhítésére a 2009-ben felállt Bajnai-kormány számos a válság kezelését célzó intézkedést dolgozott ki. A főbb programok a következők voltak:

- A Szociális és Munkaügyi Minisztérium a regionális munkaügyi központokhoz decentralizált foglalkoztatási Munkaerőpiaci aAlap forrásaiból közel 18 milliárd forintot vont el központi programjainak megvalósítására. A 2009-ben meghirdetett munkahely-megőrző programcsomag az Országos Foglalkoztatáspolitikai Alap Közalapítvány és az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által szervezett, valamint egyéb központi programokat támogatott.[7]
- 2009-ben került meghirdetésre az Út a munkához program az alacsony képzettségű, tartós munkanélküliek helyzetének javítása. Az Út a munkához a rendszeres szociális segélyben részesülőket vezette át a közcélú foglalkoztatási programokba, és a rendelkezésre állási támogatásokba.
- Az Út a munkához programokhoz kapcsolódóan a Start-régió kártyával bővült a Start-kártyacsomag is. A kártya kifejezetten az Út a munkához programokban a rendelkezési támogatásban részesülők számára biztosított járulékkedvezményt.[8]
- A hazai támogatási rendszer régi-új eleme volt továbbá a szakképzettséggel rendelkező pályakezdő álláskeresők munkatapasztalat-szerzésének támogatása, amely máig támogatja a szakképzett fiatalok gyakorlati tapasztalatszerzését.
- A Munkaerő-piaci Alap aktív munka-erőpiaci intézkedéseket támogató kerete a fenti intézkedésekkel párhuzamosan viszont 2008 és 2009 között 38,5-ről 30,2 milliárdra csökkent, továbbá a fennmaradó összeget sem osztották szét a regionális munkaügyi központok között, mert azt elkülönítették a pénzügyi-gazdasági válságból fakadó foglalkoztatási feszültségek kezelésére, a válság sújtotta régióknak.
- 2009. július 1-jétől – a minimálbér kétszereséig – 3 százalékról 1 százalékra csökkent az Munkaerő-piaci Alap legnagyobb bevételét jelentő munkaadói járulék, így az alap az aktív munkaerőpiaci intézkedés melletti másik feladatát jelentő passzív támogatásokra fordítható keret is csökkent – miközben az ezt igénylő munkanélküliek száma nőtt.[9]

2010. évi kormányváltás: új stratégiák

A 2010. évi kormányprogramban, a *Nemzeti Együttműködés Programjában* a Kormány olyan gazdaságpolitika mellett kötelezte el magát, amely elősegíti, hogy Magyarországon egy évtizeden belül egymillió új, adózó munkahely jöjjön létre (A Nemzeti Együttműködés Programja 2010).

A gazdasági válság hatásaira kidolgozott *Széll Kálmán Terv* fő célja az államadósság csökkentése volt, de célként megfogalmazta a gazdasági növekedést és a foglalkoztatás növelését is. Törekvései között szerepelt, hogy mindenkinek munkát kell adni, aki képes dolgozni. Ehhez három intézkedést fogalmazott meg (Széll Kálmán Terv 2011):

- **Közmunka-program**ok (gátak, víztárolók megépítése, belvízelvezető csatornák kialakítása és karbantartása)

[7] Az OFA munkahelymegőrző és az újra elhelyezkedést támogató programokat indított. Az ÁFSZ a munkahelymegőrzés, a rövidített munkaidős foglalkoztatás, az új munkáltatónál a munkába helyezés támogatására (bértámogatással), valamint a munkahelymegőrzéshez kapcsolódó képzés támogatására nyújtott forrásokat. A központi program az átmenetileg nehéz helyzetbe jutott munkaadókat támogatta munkahelymegőrző bértámogatással, az újra-elhelyezkedést segítő bérköltség-támogatással, valamint a csökkentett idejű foglalkoztatást támogató kereset-kiegészítéssel.

[8] A Start-kártyacsomag elemeinek változását külön táblázatban mutatjuk be: ld. 4. táblázat

[9] A hazai források átcsoportosítása és támogatási rendszer alakítása mellett az uniós támogatásokban is történt átcsoportosítás, így például fejlesztési forrásból az OFA kezelésében 20 milliárd forintból 4 + 1, képzéssel kombinált munkahelymegőrző programot (négy nap munka, egy nap képzés) hirdettek.

- A munkaerő-kölcsönzés új rendszerének keretében **magánvállalkozások is foglalkoztathatnak közmunkásokat**
- **Egyéni közmunkaprogramok**, amelyben a résztvevőknek lehetősége van arra, hogy egy integrált ellátási láncolat tagjaként állítsanak elő termékeket, amelyek felvevőpiaca is állami eszközökkel biztosított.

A Széll Kálmán terv megfogalmazott céljai között szerepel, hogy a terv elfogadásakor aktuális 55%-os foglalkoztatási szintet tíz éven belül 70%-ra kell emelni. *A Széll Kálmán Terv 2.0* („A következő lépés") további számszerű munkaerő-piaci célkitűzést nem fogalmaz meg, de a lefekteti azokat az aktuális szakpolitikai irányokat, amelyek befolyásolják a munkaerő-piaci viszonyokat.
A 2011-ben elfogadott *Magyar Munka Tervet* azzal a szándékkal alkották meg, hogy meghatározza azokat a strukturális intézkedéseket, amelyek a Kormány programjában vállalt 10 év alatt 1 millió új, adózó munkahely létrehozásához szükségesek. Rövidtávra lebontott eredménymutatói alapján 2014-ig 300.000, 2015-ig 400.000 új adózó munkahelynek kell létrejönnie, ami teljesíti a Széll Kálmán Terv és a konvergencia program elvárásait is (Magyar Munka Terv 2011).

A *Magyar Munka Terv* intézkedéseinek céljai:

1. **a munkaerőpiac rugalmasságának növelése,**
2. **a munkaerő versenyképességének javítása** az ezt támogató képzési rendszer kialakításával,
3. a **munkahelyteremtés és a legális foglalkoztatás ösztönzése**,
4. a támogatott foglalkoztatás biztosítása azok számára, akik támogatás nélkül nem tudnak elhelyezkedni.

2010. évi kormányváltás: változások a szakpolitikai eszközökben

A szakpolitikai eszközök tekintetében 2010. évi kormányváltást követően komoly változások történtek.

- Csökkent a GYES-ről, GYED-ről visszatérők után fizetendő járulék összege, amennyiben 20-20 órás munkaidő-megosztást alkalmaznak a visszatérő és az őt helyettesítő munkavállaló között.
- Megszűnt az Út a munkához közmunkaprogram. Helyébe új közfoglalkoztatási program lépett, amely összehangolta a közmunkaprogramokat a munkanélküliségi ellátásokkal. A 2011 szeptemberében induló mintaprogramokat 2012. január 1-jétől felváltotta a Start munkaprogram. A közmunkára fordított költségvetési források volumene a 2011. évi átmeneti visszaesés után jelentős nőtt:

2. táblázat. Közmunkára fordított költségvetési kiadások, 2009–2012 (mrd Ft)

Költségvetési év	Közmunkára fordított költségvetési kiadások összege (mrd Ft)
2009	
2010	92+
2011	64
2012	132

- Forrás: Budapest Intézet – HÉTFA Elemző Központ (2011) és a 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről
-
- Rehabilitációs kártyát vezettek be azok számára, akik foglalkoztatása rehabilitációval helyreállítható vagy tartós támogatással foglalkoztathatónak minősítettek a rokkantsági nyugdíj felülvizsgálatakor.

- A minimálbér 2012-es emelésének munkaadói pénzügyi hatásainak enyhítésére bérkompenzációs támogatást vezettek be.

A 2009-2012-es időszakban a Start-kártyacsomagban bekövetkező változások a következőkben összegezhetőek:

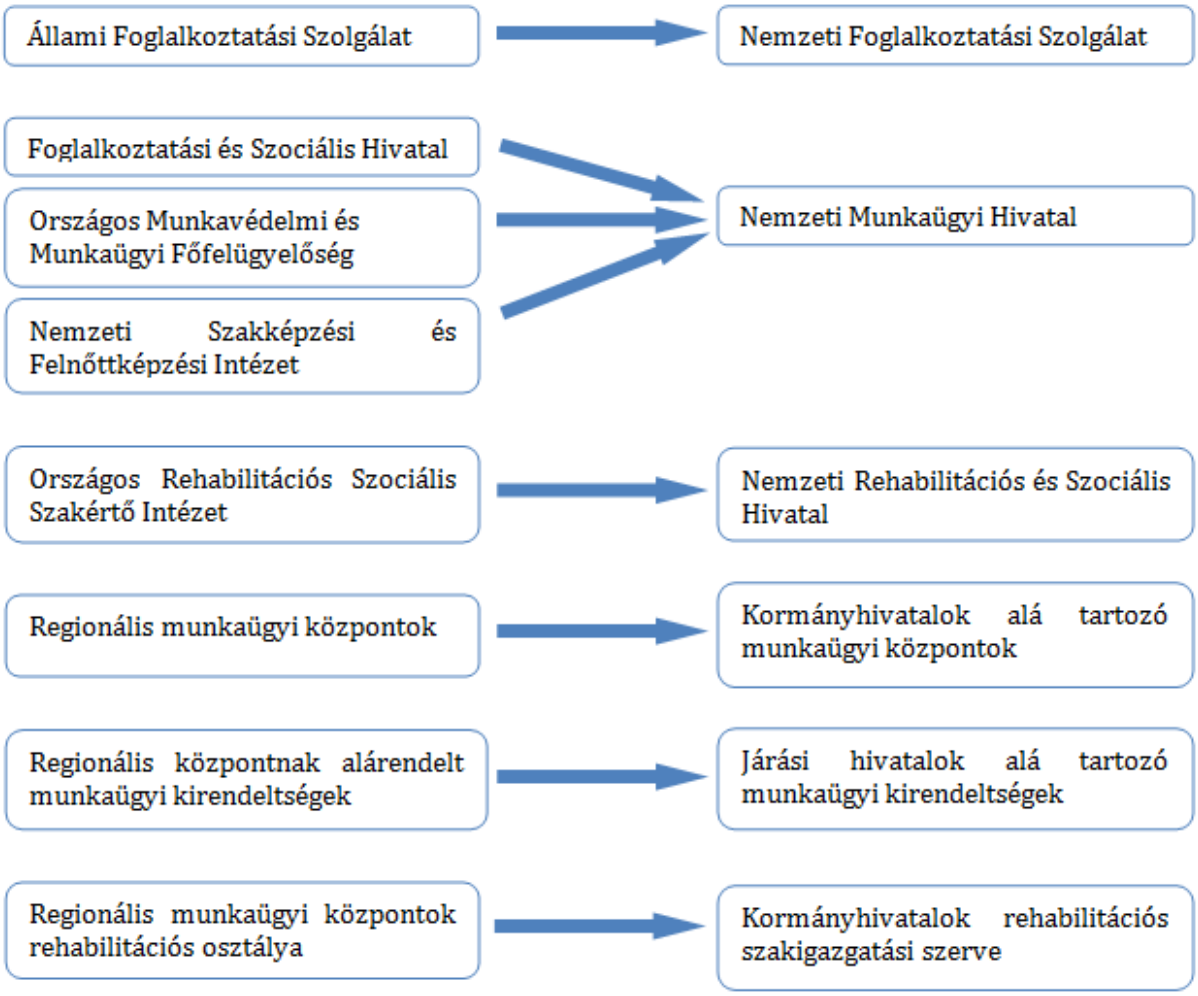
3. táblázat. Start-kártyacsomagok, 2009–2012

Kártya neve	Célcsoportja	Bevezetés éve	Kivezetés éve[10]
Start-program	Fiatalok	2005	
Start-plusz	Munkaerőpiacra visszatérő szülők, tartós álláskeresők	2007	2011
Start-extra	Idősek és alacsony végzettségűek	2007	2011
Start-régió	Rendelkezésre állási támogatásban részesülők	2009	2011
Start-bónusz	Munkaerőpiacra visszatérő szülők, legalább 3 hónapig nyilvántartott álláskeresők	2012	

A 2010. évi kormányváltás egyik fontos következménye volt, hogy átalakultak a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer elnevezései és hatáskörei. A fontosabb változások a 2. ábrán láthatóak.

[10] Az utolsó év, amíg igényelhető a kártyatípus.

2. ábra: A foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer átalakulása a kormányváltást követően



Az ábra csak a szervezeti átalakulásokat mutatja, amit fontos kiegészíteni azzal, hogy a szakmai és igazgatási irányítás struktúrája is változott. A munkaügyi kirendeltségek szakmai irányításáért a megyei munkaügyi központok felelősek, miközben a kirendeltség munkatársai az igazgatási hierarchiában a járási hivatal kötelékébe tartoznak. A megváltozott munkaképességűekért felelős járási munkatársak szakmai irányítását az RSZSZ végzi. Hasonló párhuzamosság jelentkezik a megyei és nemzeti szint között, ahol a szakmai irányítást az NMH, illetve az NRSZH végzi, míg a kormányhivatalok a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium irányítása alatt vannak.

A közvetlen foglalkoztatáspolitikai eszközöken túl a célcsoportokat érintő számos további szakpolitikai területen is jelentős változások történtek. A fontosabb változások 2008 óta a következőkben foglalhatóak össze:

- GYES és GYED együttes időtartamát három évről két évre rövidítették (2009), majd 2011-től újra 3 évre növelték.
- Korlátozták a GYES melletti munkavállalás lehetőségét (2011): a gyermek egyéves korától lehet dolgozni, de maximum heti 30 órában, vagy pedig otthon, korlátozás nélkül. A GYET melletti munkavégzés kiterjedt a korábbi 20 helyett heti 30 órára.
- Részmunkaidő kötelező felajánlása a GYES-ről visszatérőknek (2009).
- Nyugdíjkorhatár folyamatos emelése 65 évre (2009), 2012-től pedig megszűnt a korai nyugdíjazás lehetősége.

- Munkaadói járulék 5 százalékpontos csökkentése 32-ről 27-re (2009).
- Személyi jövedelemadó szabályainak változása: alsó sáv emelése (2009), majd egykulcsos adó bevezetése (2011), ezzel párhuzamosan pedig a minimálbér emelése és bérkompenzáció biztosítása a munkaadóknak.
- Szociális juttatások szigorítása 2011-től:
    - csökkent az álláskeresési járadék folyósításának ideje és maximális értéke;
    - az álláskeresési segélynek csak a nyugdíj előtti változata maradt meg;
    - a bérpótló juttatás helyét átveszi a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, amely szigorúbb feltételekkel vehető csak igénybe (legalább 30 nap munkavégzés vagy munkaerő-piaci programban való részvétel az előfeltétele).
- Rokkantsági ellátórendszer felülvizsgálata (2012).
- Új Munka Törvénykönyve (2012), amely többek között megkönnyítette az elbocsátást– az idősebb korosztály kivételével –, és ezzel mérsékelte az alkalmazás kockázatát, így potenciálisan növelve a foglalkoztatási hajlandóságot.

Összességében, ami az aktív munkaerő-piaci eszközöket illeti, az alábbiakat fontos kiemelni (Frey 2010b):

- **Az aktív eszközök GDP-hez viszonyított aránya** a vizsgált időszak egészében **elmaradt az OECD átlagtól.**
- A Foglalkoztatási Alapon belül folyamatosan **csökkent a munkaügyi kirendeltségek által odaítélhető (decFA) rész.**
- **Megnőtt a szerepük az uniós finanszírozású munkaerő-piaci programoknak.**

Az utolsó pontot illetően, az uniós források arányát a Nemzeti Foglalkoztatási Alap költségvetésének összetételével érzékeltethetjük. Az Alap 2012. évre eső költségvetésének tényértékei szerint a hazai és uniós források aránya 37/63% volt, az éves tervértékek pedig az elmúlt években 50/50% körül mozogtak.

A foglalkoztatásra ható egyéb kormányzati eszközök közül, a legnagyobb horderejű változások a következők voltak:

- A 2010. utáni kormányzati politika a **jóléti juttatások csökkentésével** a korábbiaknál erősebb negatív ösztönzőket vezetett be az aktivizálás céljával.
- A megnövekedett munkakínálat egy igen jelentős részét a **közfoglalkoztatási programok** szívták fel, amelyeknek a bővülése folytatódott („Út a munkához" után Startmunka program).[11]
- A munkaerőpiacot érintő egyik legjelentősebb szabályozói újítás az **új Munka Törvénykönyvének** elfogadása volt, amely növelte a munkaerőpiac rugalmasságát (Kierzenkowski, 2012).

2.2.3. Uniós célok a foglalkoztatásban

A foglalkoztatási célú fejlesztéspolitikai eszközök szakpolitikai kontextusának fontos elemét képezik a nemzeti szintű kormányzati célok és eszközválasztások mellett az EU-szintű foglalkoztatási célkitűzések és stratégiák.

Az Európai Unió előtt álló egyik legfontosabb kihívás gazdasági súlyának megőrzése a világban. Ennek érdekében a tagállamok 2000-ben indították el az első *Lisszaboni Stratégiá*t azzal a fő

[11] Bár természetesen megfogalmazódik az a kormányzati cél, hogy a közmunka-programoknak végül „vissza kell vezetniük" a résztvevőket az elsődleges munkaerőpiacra. Amíg ez a gazdasági fellendülés hiányában nem lehetséges, addig is fontos szociális funkciót tölthetnek be. (Ennek költséghatékonysága természetesen komoly szakértői viták tárgyát képezi, lásd például Csoba – Nagy-Szabó, 2011).

céllal, hogy 2010-re az Európai Unió a világ legversenyképesebb tudásalapú térségévé váljon, mely képes a fenntartható fejlődésre, több és jobb munkahelyet kínál, és nagyobb társadalmi kohéziót valósít meg (Európai Parlament, 2006).

A *Lisszaboni Stratégia* a következő célterületek fejlesztését tűzte ki célul: 1) a K+F és az információs társadalom feltételeinek javítása; 2) a belső piac maradéktalan megvalósítása; 3) új munkahelyek teremtése és új európai szociális modell kialakítása; 4) makrogazdasági stabilitás és egészséges növekedés elérése (Kovács, 2009). Az uniós tagállamok a 2005-ös félidei értékelés eredményeképp megújították a célokat és az elvárt indikátorokat, így a m*egújult Lisszaboni Stratégia* középpontjába a következő három célkitűzés került (COM/2005/24):

1. az európai térség vonzerejének növelése a befektetők és munkavállalók szempontjából;
2. tudás és innováció a növekedés szolgálatában;
3. több és jobb minőségű munkahely teremtése.

A Lisszaboni Stratégia konkrét foglalkoztatási célkitűzései között szerepelt a 70%-os összesített foglalkoztatási arány, valamint a 60%-ot meghaladó női foglalkoztatottsági arány elérése az Unió egészére vonatkoztatva. Ezeket később egy további előirányzattal is kiegészítették, mely szerint 2010-ig 50%-ra kellett emelni az idősebb munkavállalók foglalkoztatási rátáját (Európai Bizottság 2012).

Az uniós tagállamok 2007-13-as stratégiai referenciakereteinek megalkotásakor ez a megújult Lisszaboni Stratégia alapozta meg az EU fejlesztéspolitikáját, így a munkaerő-piaci fejlesztések keretét is.

A tagállamok által 2010-ben elfogadott *EU2020 Növekedési Stratégia* az EU hosszú távú versenyképességi célkitűzéseit rögzíti. Ez a dokumentum az NSRK elfogadás után lépett ugyan életbe, de céljai a végrehajtás során megjelentek a tagállami célkitűzésekben és intézkedésekben. A növekedési stratégia értelmében 2020-ra az EU egészének teljesítenie kell az alábbi öt célt (Európai Bizottság 2010):

1. **Foglalkoztatás**: Biztosítani kell, hogy a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75%-ot.
2. **K+F**: Az Európai Unió GDP-jének 3%-át a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni.
3. **Éghajlatváltozás/energia**: Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-kal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest (vagy akár 30%-kal, ha adottak az ehhez szükséges feltételek). A megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni. Az energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani.
4. **Oktatás**: A lemorzsolódási arányt 10% alá kell csökkenteni. El kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen.
5. **Szegénység/társadalmi kirekesztés**: Legalább 20 millióval csökkenjen azok száma, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent.

Az Európa2020 stratégia keretében megvalósuló kiemelt programok közül a foglalkoztatási cél megvalósítását az *Agenda for New Skills and Jobs* kezdeményezés támogatja, amely konkrét intézkedéseket fogalmaz meg a munkahelyek rugalmasságának és biztonságának („flexicurity") növelése érdekében (Európai Bizottság 2010). A Magyar Kormány csatlakozva az EU2020 Stratégia célkitűzéseihez a Nemzeti Reform Programban tagállami célkitűzésként vállalta, hogy a 20-64 évesek körében a foglalkoztatottak aránya 75%-ra nő 2020-ig (ez az arány 2011-ben 60,73 % volt,[12] ami az egyik legalacsonyabb az uniós tagállamok között).

A jelenlegi, 2007-13-as költségvetési ciklusban az *Európai Szociális Alap* keretében a tagállamok mintegy 75 milliárd eurót kapnak a „több és jobb munkahely" megteremtése érdekében

[12] Eurostat: Employment rates by sex, age and nationality (%).

(Európai Bizottság 2012). Az Access to Employment (A2E), vagyis a foglalkoztathatóság növelése a tagállami operatív programok fontos prioritása. Az ESZA felhasználását szabályozó rendeletek értelmében **az Európai Szociális Alapból a munkaerő-piac fejlesztése során a következő prioritásokhoz kapcsolódóan támogathatók tevékenységek** (1081/2006/EK):

- munkaerő-piaci hozzáférés a munkakeresők és az inaktív személyek számára többek között helyi foglalkoztatási kezdeményezések és a munkavállalói mobilitás ösztönzése révén;
- a nem dolgozó és nem tanuló fiatalok fenntartható munkaerő-piaci integrációja;
- a munkavállalók, vállalkozások és vállalkozók alkalmazkodása a megváltozott körülményekhez;
- a munkaerő-piaci intézmények modernizációja és erősítése, beleértve a transznacionális földrajzi mobilitást ösztönző tevékenységeket.

2.2.4. Foglalkoztatáspolitikai eszközök eredményessége: nemzetközi és hazai tapasztalatok

Mit tudunk a különböző foglalkoztatás-politikai eszközök eredményességéről? A foglalkoztatás-politika a statisztikai-ökonometriai eszközökkel legalaposabban vizsgált kormányzati tevékenységkörök közé tartozik itthon és külföldön egyaránt. Itt csak a nemzetközi szakirodalom legfontosabb megállapításainak rövid áttekintésére szorítkozhatunk néhány áttekintő munka alapján. Ezt követően összegezzük, hogy a hazai szakirodalom – a felhalmozott kutatási tapasztalatok alapján – mely beavatkozási eszközöket tart sikeresnek, melyeket ajánl a kormányzat figyelmébe.

Kluve (2010) mintegy 100 hatásvizsgálat statisztikai meta elemzését végezte el 1990 után Európában megvalósított aktív munkaerőpiaci programokról. Általános megállapítása, hogy egy program foglalkoztatási hatását alapvetően a típusa befolyásolja, nem pedig a gazdasági és szabályozási környezet. **Legnagyobb arányban azoknak a programoknak az értékelései mutattak ki pozitív hatásokat, amelyek (1) a „magánszektor ösztönzését" céloztak vagy pedig (2) az álláskeresés hatékonyságát próbálták javítani.** Kluve az (1) kategóriába sorolta a bértámogatásokat, az önfoglalkoztatáshoz nyújtott támogatásokat, valamint a munkavállalóknak nyújtott átmeneti pénzbeli ösztönzőket. A (2) kategóriába sorolt programok közül azok bizonyultak hatásosnak, amelyek **az álláskeresést támogató különböző szolgáltatásokat** (álláskeresési tréning, álláskereső klub, pályaorientáció, tanácsadás, nyomonkövetés) **kombinálták a nem teljesítők szankcionálásával**. A képzési programoknál jóval kisebb volt a pozitív hatás esélye. A legrosszabban pedig a közfoglalkoztatás teljesített a résztvevők későbbi elhelyezkedése szempontjából. A célcsoportok közül egyértelműen a fiatalok segítése a legkeményebb dió, a programok túlnyomó része kudarcot vallott.

Kézdi – Hudomiet (2011) a leghitelesebb elemzések eredményeit tekintette át. Részletesebb tartalmi elemzésük alapján arra jutottak, hogy a programtípus jó megválasztása még közel sem garantálja a sikert, sőt a hatásosságot „jobban befolyásolják a szabályozási és szervezési kérdések, mint a program típusa" (89). Amellett érvelnek, hogy **a szűken fókuszált, összetett kezelést nyújtó programok hatásossága jelentősen meghaladja a kiterjedt, tágan célzó nemzeti programokét.** Következtetéseik egy része ugyanakkor egybecseng a fenti eredményekkel:

- a közmunka jellemzően nem tekinthető a foglalkoztatási esélyeket javító eszköznek;
- a képzések viszonylag igen költségesek, miközben eredményeik megkérdőjelezhetők;
- a bértámogatások kimutatott hatása gyakran pozitív;
- a programok kötelezővé tétele (és kimaradás esetén a jóléti juttatás megvonása) általában pozitív ösztönző hatással bír.

Az OECD egy korábbi tanulmánya (Martin – Grubb 2001) alapján az értékelési eredményeket tovább árnyalhatjuk aszerint, hogy mely célcsoportoknál működik, illetve nem működik egy-egy beavatkozás-típus, továbbá mik a sikerességük kulcsfeltételei. A tanulságokat a 4. táblázat foglalja össze. Itt is a legnegatívabb a közfoglalkoztatás és a fiatalokat célzó beavatkozások értékelése, a legpozitívabb pedig az álláskeresést segítő intézkedések és a foglalkoztatáshoz nyújtott pénzbeli támogatások megítélése. Bár az utóbbiak esetében a helyettesítési hatás (és ezzel a jóléti veszteség) jelentős lehet. A célcsoportokat illetően **a képzés alapvetően csak az újra belépő nők körében hatásos, a foglalkoztatási támogatás a hosszú távú munkanélküliek és a nők, az önfoglalkoztatáshoz nyújtott pénzügyi segítség pedig a férfiak egy szűk csoportjánál.**

4. táblázat: Beavatkozások típusai és hatásosságuk a különböző célcsoportok esetében

Beavatkozás típusa	Mely célcsoportnál hatásos alkalmazása?	Mely célcsoportnál nem hatásos alkalmazása?	Általános megfigyelések a hatékonyságról
Formális képzés	Munkaerőpiacra visszalépő nők	Alacsony képzettségű legjobb munkavállalási korú férfiak, vagy idősebb munkavállalók.	Fontos a képzés munkaerő-piaci relevanciája, munka-adók általi keresettsége. Program alkalmazása maradjon szűk körű.
Munkahelyen történő tanulás	Munkaerőpiacra visszalépő nők, gyermeküket egyedül nevelő szülők.	Legjobb munkavállalási korú férfiak	Helyi munkaerőpiaci igényekkel való célzott összekapcsolódás szükséges. Fennáll a helyettesítési hatás veszélye.
Álláskeresési tanácsadás (álláskereső klubok, egyéni tanácsadás)	A legtöbb munkanél-küli, különösen a nők, gyermeküket egyedül nevelő szülők.		Az álláskeresés ellenőrzésével együtt alkalmazandó.
Fiatalokat célzó beavatkozások		Hátrányos helyzetű fiatalok	Oktatás, készségfejlesztés, munkával való tanulás, valamint különböző támogató szolgáltatások együttes alkalmazása esetén lehet sikeres. A korai és a hosszantartó beavatkozások lehetnek hatékonyak. A munkához való hozzáállás támogatása, mentori szolgáltatások alkalmazása fontos elem legyen a programoknak.
Támogatott foglalkoztatás	Tartós álláskeresők, és munkaerőpiacra visszalépő nők.		Célzottság és megfelelő ellenőrzés fontos a helyettesítési hatás és a jóléti veszteség minimalizálása érdekében.
ezen belül: önfoglalkoztatóvá válás támogatása	40 év alatti (magasabban képzett) férfiak		A népesség csak egy szűk szegmensében működőképes program.
Közfoglalkoztatás		A legtöbb álláskeresőnél.	Jellemzően gyenge a hosszú távú hatása, általában alacsony termelékenységű munkahelyeket hoz létre.

Forrás: Martin – Grubb 2001

A hazai tapasztalatokat feldolgozó szerzők *aktív munkaerőpiaci* beavatkozásokra vonatkozó ajánlásai nagyrészt egybecsengenek a nemzetközi szakirodalom megállapításaival. Balás et al. (2011) összegző tanulmánya szerint a következőkre általános eszközökre van szükség a foglalkoztatási szint emeléséhez:

- jóléti ellátórendszerek munkakeresés-központú átalakítására, vagyis a támogatásoknak az ellenőrzött munkakereséshez kötésére;
- a munkajövedelem mellett fokozatosan megszűnő jogosultsági rendszerre;
- a munkaerőpiachoz jobban alkalmazkodó felnőttképzési rendszerre;
- a Magyarországot sajátosan jellemző mobilitási korlátok mérsékléséhez az ingázási költségek támogatására.

Ezek mellett megtérülhetnek a következő célcsoport-specifikus intézkedések is:

- a foglalkoztatók felkészítése speciális helyzetű munkavállalók fogadására,
- a gyermekvállalásról visszatérő anyák esetében a gyermekek napközbeni ellátásának fejlesztése,
- csökkent munkaképességűek rehabilitációját, mentorálását biztosító szociálpolitikai intézmények fejlesztése,
- a fiatalok körében az alacsonyan képzettek „visszaterelése" megújított, megerősített közoktatási és szakképzési rendszerbe.

Fazekas és Scharle (2012) az utóbbi két évtized tanulságait összegezve elsősorban a következő aktív munkaerőpiaci eszközök alkalmazását ajánlja:

- álláskeresés ösztönzése a munkaügyi kirendeltségek fejlesztésével és az aktív korú ellátások szélesebb körének álláskeresési feltételhez kötésével;[13]
- személyre szabás, pontos célzás, komplexitás erősítése a különböző aktív eszközöknél: rehabilitációnál, átképzésnél, mentorálásnál;
- költözés és ingázás ösztönzése, támogatása; lokális munkaügyi szolgáltatások (kirendeltségek) erősítése;
- célcsoportspecifikus intézményfejlesztések: bölcsődék, családi napközik fejlesztése; közoktatás fejlesztése a hátrányos helyzetűek és fogyatékosok esélyegyenlőségének javítása érdekében; rehabilitációs szolgáltatások erősítése, bővítése.

Mindegyik tanulmány hangsúlyozza, hogy az aktív eszközök önmagukban nagyon korlátozottan képesek a foglalkoztatottság növelésére. A foglalkoztatás munkajogi és adózási környezete, a komplex lokális gazdaságfejlesztés, a mobilitási infrastruktúra (közlekedés, lakhatás) messzemenően befolyásolja a munkavállalási esélyeket.

Összegezve, a legfontosabb, visszatérően javasolt aktív munkaerőpiaci beavatkozás-típusok a következők:

- célcsoport-specifikus beavatkozások előtérbe helyezése,
  - nem kiemelten problémás csoportoknál álláskeresést támogató szolgáltatások fejlesztése megfelelő szankciók bevezetésével (kötelezővé tétellel),
  - problémás csoportoknál (elsősorban fiatalok, romák, megváltozott munkaképességűek) megelőzés és komplex integrációs programok (közoktatás, szociálpolitika részvételével),
  - gyermekeket napközbeni ellátó intézmények bővítése,
  - munkahelyek felkészítése a problémás csoportok foglalkoztatására.
- ingázás, költözés terheinek mérséklése,

[13] Ami lehetővé teheti, hogy a munkanélküliek szűkebb körben és szigorúbb feltételekkel bőkezűbb, és ezzel a reintegrációt megkönnyítő transzfereket kapjanak.

- képzések minőséget jelző képességének erősítése,
- munkába álláskor transzferek fokozatos csökkentése, átmeneti bértámogatás nyújtása – szigorú feltételekhez kötve.

2.3. Hipotézisek a TÁMOP 1. és 2. prioritások átfogó értékeléséhez

A TÁMOP 1. és 2. prioritások megvalósulásának munkaerőpiaci, szak- és fejlesztéspolitikai kontextusát figyelembe véve a következő hipotéziseket fogalmazhatjuk meg a prioritások átfogó értékeléséhez:

1) *Foglalkoztatáspolitikai jelentőség.* A vizsgált időszakban a TÁMOP vált – a közfoglalkoztatás kivételével – az aktív munkaerőpiaci programok legfontosabb forrásává, így minden lényeges szakpolitikai eszköz megjelenik a konstrukciók körében.

2) *Szakpolitikai javaslatok követése*. A támogatási konstrukciók kialakítása követte a hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján megfogalmazott ajánlásokat a kedvezményezettek megfelelő ösztönzésére és számonkérésére vonatkozóan.

3) *Célcsoportok.* A foglalkoztatás-politika által fontosnak tartott, sérülékeny munkavállalói csoportok mindegyike megjelenik a támogatott tevékenységek célcsoportjai között. A gazdasági válság hatására a támogatási hangsúlyok részben eltolódtak a fiatalok és a kevésbé rossz helyzetű, de átmenetileg munkanélkülivé vált csoportok (pl. szakképzettek) felé.

4) *Gazdasági válság hatása.* Az akciótervek, illetve a konstrukciók reagáltak a gazdasági válság okozta munkaerőpiaci változásokra.

5) *Területi eloszlás.* A pályázatos támogatások két földrajzi területre összpontosultak: a hagyományosan nehéz munkaerő-piaci helyzetű térségekbe, illetve a válság által akut módon sújtott fejlett iparú régiókba.

3. A TÁMOP 1. és 2. prioritás átfogó értékelése

Ebben a fejezetben bemutatjuk és a programdokumentumok, szakértő interjúk és elérhető korábbi értékelések alapján értékeljük a TÁMOP 1. és 2. prioritás keretében megvalósult foglalkoztatási célú fejlesztéseket. Kiemelt figyelmet szentelünk a bevont célcsoportoknak, az eredményességet befolyásoló finanszírozási eszközöknek és a megvalósítást befolyásoló környezeti tényezőknek. A 3.4. alfejezetben megvizsgáljuk a támogatások területi eloszlását. A 3.5. alfejezetben pedig a pénzügyi és indikátorok szerinti előrehaladásukat. A fejezet végén összefoglaljuk, hogy az értékelés eredmények mennyiben igazolják a fentiekben megfogalmazott hipotéziseinket.

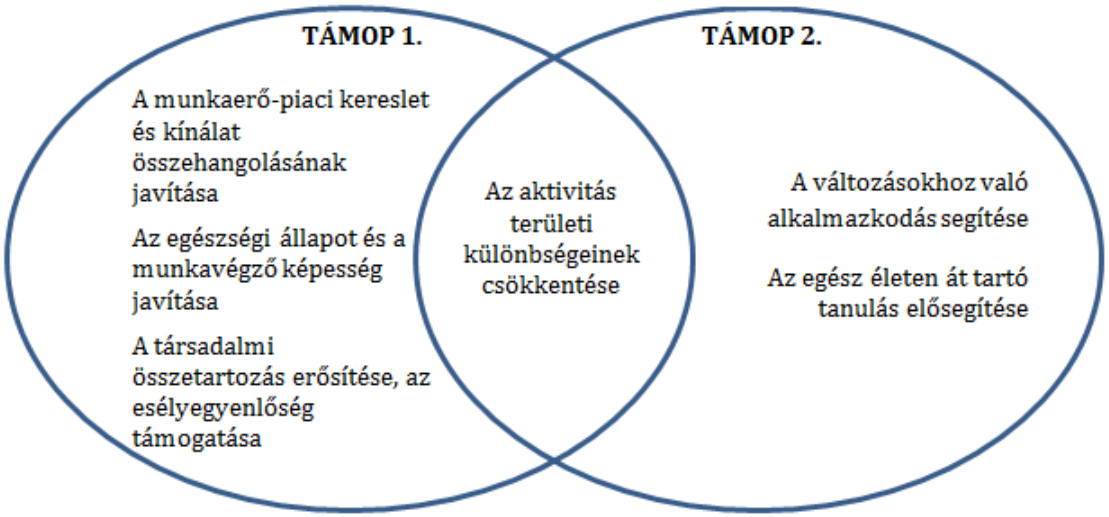
3.1. Foglalkoztatási célok megjelenése az NSRK-ban

Az NSRK és benne a TÁMOP tervezése során az akkor aktuális uniós és nemzeti kormányzati foglalkoztatáspolitikai elképzelések érvényesültek. Ebben az alfejezetben a TÁMOP 1. és 2. eredeti célrendszerét tekintjük át; az időközben bekövetkezett részleges módosulásokra a következő alfejezetben, a megvalósult beavatkozások bemutatásakor térünk ki. Mint látni fogjuk, az akciótervek és konstrukciók kidolgozása során a fejlesztéspolitikai döntéshozatal reagált az időközben bekövetkező változásokra a munkaerőpiacon, illetve a szakpolitikai stratégiában.

3.1.1. A Társadalmi Megújulás Operatív Program

Az uniós foglalkoztatási célkitűzéssel összhangban a 2007-13 időszakra vonatkozó **NSRK átfogó célként határozta meg a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés elősegítését.** Ennek elsődleges fejlesztéspolitikai eszköze a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP), amely az NSRK átfogó céljához elsősorban a munkaerőpiac kínálati oldalára irányuló intézkedésekkel, az emberi erőforrások fejlesztésével járul hozzá.[14]. Ez az OP az NSRK összes pénzügyi forrásának 14%-át[15] jelenti. Az 1. és 2. prioritásokat érintő OP szintű célokat a 3. ábra foglalja össze.

3. ábra: TÁMOP 1. és 2. prioritást érintő OP szintű specifikus célok



[14] Társadalmi Megújulás Operatív Program 2007-2013
[15] Tárki: A TÁMOP félidei áttekintő értékelése, Zárójelentés V. 4., 2010

3.1.2. A foglalkoztatási célú prioritások

A **TÁMOP 1. prioritási tengelye „A foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzése”**, a teljes TÁMOP keretösszeg majdnem 1/5-ét használja fel, összesen 224 milliárd forintot. Ez az összeg, az eredetileg rendelkezésre álló források kibővítését jelenti, mivel a gazdasági válság hatására 2009-ben 20 Mrd forint átcsoportosítására került sor a TÁMOP 2. prioritásból a TÁMOP 1. javára.[16]

A **TÁMOP 2. prioritási tengelye** az első tengellyel összehangoltan **az „Alkalmazkodóképesség javítása”**. Rendeltetése a munkavállalók és szervezetek gazdasági és társadalmi változásokhoz való alkalmazkodásának segítése, eszközei elsősorban a szak- és felnőttképzés, és az egész életen át tartó tanulás. A rendelkezésre álló keretösszeg a teljes TÁMOP keretösszeg 15,8%-a.

A TÁMOP 1. és 2. prioritások beavatkozásai területeit a 4. ábra mutatja be.

4. ábra: A TÁMOP 1. és 2. prioritások beavatkozásai

3.1.3. A foglalkoztatást érintő további fontosabb prioritások

Elsődlegesen nem foglalkoztatási célúak, de támogatják a fenti célok megvalósulását az NSRK következő prioritásai is:

- TÁMOP 5. prioritás: „Társadalmi befogadás és részvétel erősítése”. A prioritás célja a kiemelt leghátrányosabb helyzetű térségek humán kapacitásainak fejlesztése. Ezek a konstrukciók a leghátrányosabb munkaerő-piaci helyzetűek mobilizálásával, integrációjával a TÁMOP 1. és 2. potenciális „ügyfélkörét” növelik.
- TIOP 3. prioritás: „A munkaerő-piaci részvételt és a társadalmi befogadást támogató infrastruktúra fejlesztése”. A prioritás keretében került sor a foglalkoztatási szolgálat (ÁFSZ) infrastruktúrájának fejlesztésére.

[16] KPMG: Félidei szintézis riport, Az Operatív Programok félidei értékeléseinek szintézise, 2011, 43. oldal

- GOP 2. prioritás: „A vállalkozások (kiemelten a kkv-k) komplex fejlesztése”. A KKV-k fejlesztési támogatása a munkaerő-piac keresleti oldalán extra keresletet jelenített meg.
- ROP prioritások: Az ipari parkok, szociális gazdaságok támogatása a helyi munkaerő-piac fejlesztéséhez járul hozzá. Jóléti szolgáltatások infrastruktúra-fejlesztése a kisgyermekes anyák foglalkoztatását segítheti.

3.2. A TÁMOP 1. és 2. prioritás foglalkoztatási célú konstrukcióinak részletes értékelése

A továbbiakban a programdokumentumok, a szakértői interjúk és az elérhető korábbi értékelések alapján megvizsgáljuk, hogy **az egyes konstrukciók, illetve konstrukció-csoportok**

- milyen foglalkoztatás-politikai eszközöket alkalmaztak;
- milyen célcsoportokat céloztak meg;
- milyen eredményességre ösztönző finanszírozási feltételeket tartalmaztak;
- megvalósításukat milyen környezeti – intézményrendszeri és munkaerőpiaci – tényezők, továbbá szakpolitikai változások befolyásolták;
- szakértői, értékelői vélemények alapján mennyiben tekinthetők sikeresnek?

Az alfejezet végén összegezzük a konstrukciókon átívelő, általános tanulságokat. Külön kitérünk a következő két kérdésre:

- Összhangban voltak-e a támogatási konstrukciók a munkaerőpiac (munkaadók) szükségleteivel?
- Hogyan hatott a gazdasági válság a TÁMOP 1 és 2 prioritás megvalósítására?

A konstrukciókat nem a TÁMOP-on belüli sorrendjük szerint mutatjuk be, hanem **aszerint csoportosítjuk** őket, hogy **melyik típusú aktív munkaerőpiaci eszköz volt a domináns elemük.** A következő csoportokba soroltuk be a konstrukciókat:

1. Foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások
2. Több célcsoportot érintő komplex szolgáltatások
3. Speciális célcsoportot érintő komplex szolgáltatások
4. Képzések és a képzés minőségi fejlesztésére irányuló programok
5. Közvetlen foglakoztatást nyújtó programok
6. Munkaadók, munkahelyek fejlesztése
7. Intézményfejlesztési programok
8. Egyéb fejlesztések

Az értékelés keretében korlátozott eszközökre támaszkodhattunk csak a konstrukciók értékelésékor, ebből fakad, hogy a megállapításaink részletezettsége eltérő. Elsősorban azokról a beavatkozásokról adunk részletesebb értékelést, amelyekről a szakértői interjúk során érdemi információkat tudtunk meg. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy nem volt esetleges, miről tudtunk meg többet, miről kevesebbet. A szakpolitikai és fejlesztéspolitikai döntéshozókkal, továbbá kormányzaton belüli és kívüli szakértőkkel készített interjúinkat úgy strukturáltuk, hogy az interjúalanyok által legfontosabbnak tartott fejlesztésekről beszéljenek.

A fejlesztések egy szűkebb köréről készült korábban az értékelt konstrukció vagy a TÁMOP 1.3.1 kiemelt projekt keretében értékelés. Ezek legfontosabb megállapításait is összefoglaljuk.

3.2.1. Foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások

Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények (START Plusz és Extra kártyák) – TÁMOP 1.2.1

A START kártyák különböző formái járulékkedvezményeket nyújtanak azoknak a foglalkoztatóknak, akik a munkaerő-piacon hátrányos helyzetűeket vesznek fel. Közülük a TÁMOP 1.2.1-ből finanszírozott *START Plusz* a tartósan álláskereső személyek és bizonyos típusú részmunkaidős foglalkoztatás esetén, a *START Extra* kártya tartósan álláskeresők után, ha az 50. életévüket betöltötték vagy legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkeznek. (Az eredeti, pályakezdők foglalkoztatóinak szóló *START* kártya nem uniós társfinanszírozással, hanem hazai forrásból valósult meg.)

2010-ben a konstrukció addigi megvalósulásáról, 2012-ben pedig a Start Extra kártya foglalkoztatási hatásairól készült részletes értékelés.[17] A szakirodalmi ajánlásokkal összhangban a Start Plusz programban hosszú távú munkanélküliek és a gyermekvállalásról visszatérő nők voltak a célcsoportok. Ezek **a részvételi feltételek önmagukban jelentősen korlátozták, hogy a munkaadók egyébként is alkalmazandó személyekhez kérjenek támogatást**. Azt látjuk ugyanakkor, hogy 2009 végéig a támogatottaknak csupán egyötöde volt visszatérő kisgyermekes szülő, a támogatott tartós munkanélkülieknek pedig 87%-a a 25-49 korosztályból került ki, és csupán 13%-a a jóval veszélyeztettebb fiatal és idős korcsoportokból. **A jogosult célcsoportokon belül** tehát **a bevontak köre erősen torzított a jellemzően könnyebben foglalkoztatható személyek irányába**.

Start Extra kártyát az válthatott ki, aki elmúlt 50 éves *vagy* legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezett. A 2009 végéig tartó időszakban az igénybevevők nagyobb része, kb. 64 %-a volt idős, 58 %-a alacsonyan képzett, és 22 %-uk mindkét kategóriába beletartozott. Cseres-Gergely – Földessy – Scharle (2012) számításai alapján a Start Extra kártya becsült, foglalkoztatásra vonatkozó átlagos marginális hatása általában csekély, de pozitív és statisztikailag szignifikáns értéket mutatott a férfiak esetében, a nőkre ugyanakkor nem szignifikáns a pozitív hatás. Az értékelés alapján elmondható, hogy a **Start Extra kártya viszonylag sikeresen célzott meg különösen veszélyeztetett célcsoportokat**.

Fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása – TÁMOP 2.3.6

A TÁMOP 2.3.6. pályázat a fiatalok foglalkoztatásának elősegítését célozza a 18-35 év közötti fiatalok vállalkozóvá válásának támogatásával. A pályázat egyik része a mikro vállalkozást alapítani szándékozó fiatalok felkészítését, képzését, üzleti tervének elkészítését támogatja (TÁMOP 2.3.6.A-12/1 – régiónként egy kedvezményezett). Második elemében (TÁMOP 2.3.6.B-12/1) pedig a vállalkozni szándékozó fiatalok – üzleti tervük pozitív elbírálása esetén – 3 millió forint vissza nem térítendő támogatásban is részesülhetnek induló költségeikre (a kedvezményezettek csak az A komponens programjain résztvevőkből kerülhetnek ki). A vállalkozások létrehozását követően további támogatást, mentorálást, tanácsadást nyújtanak a létrejött vállalkozások számára. A TÁMOP 2.3.6 kiírásokra összesen 6,9 milliárd (2+4,9) Ft áll rendelkezésre (HÉTFA, 2012).

A január 14-i EMIR adatbázisunk alapján a TÁMOP 2.3.6.A eleme még elbírálás alatt volt, így a B komponens pályázatait még nem is adhatták be. A projekt megvalósításáról és sikerességéről ezért nem rendelkezünk még tapasztalatokkal.

[17] Frey, 2010b és Cseres-Gergely – Földessy – Scharle, 2012.

3.2.2. Több célcsoportot érintő komplex szolgáltatások

A TÁMOP-on belül több nagy költségvetésű konstrukció is megvalósult, amelyek tágan definiált célcsoportoknak nyújtandó, többelemű szolgáltatásokat finanszíroznak. E konstrukciók egy része az ÁFSZ/NFSZ kiemelt programja, másik részük az ESZA által menedzselt pályázatos konstrukció.

Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért – TÁMOP 1.1.2 és 1.1.4

E konstrukciók célja a hátrányos helyzetű emberek munkaerőpiacra való belépésének segítése személyre szabott, a helyi munkaerő-piaci lehetőségekhez és igényekhez igazodó szolgáltatásokkal és támogatásokkal. **Minden régiónak a saját munkaerő-piaci helyzetéhez igazodóan kellett meghatároznia a saját programcsomagját** (a választható programelemekből), többek között azt is, hogy melyik célcsoport programjára mennyi forrást indokolt fordítani, továbbá a munkaügyi központoknak lehetőségük volt a régió (később megye) munkaerő-piaci adottságai alapján meghatározni a tartós munkanélküliségel veszélyeztett célcsoportba bevonhatók körét.A munkaügyi központok a projekten belül minden bevont személy számára egyéni programot határozhattak meg. A fő tevékenységek a tanácsadás, képzés, elhelyezkedés támogatása, egyéb klasszikus munkaerő-piaci eszközök alkalmazása voltak.

Az első körös meghirdetéssel párhuzamosan jelentősen csökkent a Munkaerőpiaci Alap decentralizált keretének alaprésze, amelyből a munkaügyi központok a különböző aktív munkaerőpiaci eszközeiket valósíthatták meg, vagyis az 1.1.2-es **kiírás a korábbi központi források helyére lépett be, így a szolgáltatások a korábbiakhoz képest érdemben nem bővülhettek** (Frey, 2010).

A projekt tehát a különböző szolgáltatások és támogatások finanszírozásának hátterét adta, ugyanakkor nehézségként élték meg a munkaügyi központok, hogy **a hazai finanszírozástól élesen elkülönülten kellett adminisztrálni a projekteket. Az ügyfelekkel külön szerződtek, ha uniós forrásból kaptak szolgáltatást, miközben ha ugyanaz a szolgáltatás hazai forrásból valósult meg, akkor jóval kevesebb bürokratikus teher kapcsolódott a megvalósításhoz.**

A végső kedvezményezettek számára az uniós projektekben való részvétel lehetőség és nem kötelezettség. A programokba bevont célcsoportok annak jellegétől függően tarthatták meg szociális juttatásaikat a program során, a programban nyújtott bérpótló juttatásokkal, vagy egyéb támogatásokkal párhuzamosan. Így a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény alapján a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, vagy rendszeres szociális segély folyósítása szünetel, ha a programba bevont egyén a képzés idejére megélhetési vagy keresetpótló támogatásban részesül. Ugyanakkor a törvény nem mondja ki, hogy egyéb szolgáltatások esetén is szüneteltetni kell-e a juttatásokat, csupán azt, hogy amennyiben a segélyre vagy támogatásra jogosult személy családjában a fogyasztási egységre jutó jövedelemkorlátot nem érik el (az öregségi nyugdíjminimum 90%-át, ami 2013-ban 25 650 Ft), akkor jogosult a támogatásra. A közfoglalkoztatásban és az azzal járó juttatásban csak akkor maradhat, ha össze tudja egyeztetni a közfoglalkoztatást és a képzést/egyéb humánszolgáltatást. Egy programban így eltérő támogatásokat kapó célcsoporttagokat vonhattak be – függetlenül attól, hogy a munkaügyi központ, vagy más szervezet nyújtja a szolgáltatást. A szakirodalom, amint jeleztük, hangsúlyozza, hogy **a bevont személyek monetáris ösztönzését körültekintően kell kialakítani. Ennek érdekében a programban való részvételt célszerű kötelezővé tenni, és az elutasítást a transzfer megvonásával szankcionálni.** A törvényi keretek ehhez jelenleg is adottak, hiszen a támogatásra jogosultak kötelesek a munkaügyi szervezettel együttműködni (1993. évi. III. tv.). A valóságban azonban ez jelenleg nem érvényesül tényleges, kemény kötelezettségként, a program-részvétel sokkal inkább lehetőség, mint kötelezettség. Mindezt fontos azzal kiegészíteni, hogy a szankcionálás logikája feltételezi, hogy a programban való részvétel nem jár *hátránnyal* a részvétel elmulasztásához képest. Ha például egy képzésben részt vevő személy nem (vagy csak csökkent óraszámban) tud

közmunkában részt venni, a kieső munkabér olyan plusz költség lehet, amelynek kompenzálása nélkül a képzésben való részvétel eleve rontja az aktuális jövedelmi helyzetét (vö. az Út a munkához program tapasztalatairól: Budapest Intézet – Hétfa 2011).

Az 1.1.2-ben hangsúlyos elemként jelent meg a szolgáltatások kiszervezése. Elsősorban mentori, valamint munkaerőpiaci humán szolgáltatásokat végeztek külső szervezetek projektet megvalósító regionális munkaügyi központoknak. **A szakértői interjúkban elhangzottak szerint a 1.1.2-es konstrukció 2011-es kiírásában a konvergencia régiókban megítélt 86 milliárd forintból 3 milliárd kiszervezését tervezték.**

A projekt keretében a következő fő célcsoportok számára adhatók szolgáltatások:[18]

1) legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkező álláskeresők;
2) pályakezdő, vagy 25 év alatti fiatalok;
3) 50 évnél idősebb álláskeresők;
4) gyesről/gyedről/tgyásról/gyetről a munkaerőpiacra visszatérő álláskeresők, vagy támogatásban részesülők, illetve ápolási díjban részesülők;
5) foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesültek;
6) tartósan munkanélküliek vagy tartós munkanélküliséggel veszélyeztetettek.

A TÁMOP 1.1.2-es konstrukció és a második körös kiírás tükörprogramjának tekinthető 1.1.4-es konstrukció a szakértői interjúkban kapott visszajelzések alapján jó abszorpciós képességgel rendelkező pályázatnak tartják. **A projekt már az első kiírása során reagálni tudott a válság miatt jelentősen növekedő munkanélküliségre, mivel a célcsoportját a hátrányos helyzetű munkanélküliekről kibővítették a 2008.09.01 után állásukat vesztett munkavállalókkal,** ezzel párhuzamosan pedig a TÁMOP 2. terhére megduplázták a kiírás keretét, amely így 53 milliárd forintban alakult. **Az átcsoportosítás során megnövekedett források elsősorban a nyugat-dunántúli régiót érintették, mivel itt jelentek meg nagy számban a válság miatt munkanélkülivé válók.**

Az 1.1.2-es és 1.1.4-es kiírás esetén a szakértők kiemelték, hogy az a fiatalok foglalkoztatási problémáira aktívabban tudott reagálni. Ennek oka, hogy nemcsak az álláskeresőkkel, hanem az inaktívakkal, vagy az oktatási rendszerben lévőkkel is tudott foglalkozni.

A kiemelt projekt 2011-ig tartott, de azonnal folytatódott a második körös kiírással, így a célcsoportok bevonása folyamatosan tudott zajlani. A második körös kiírás az elsőnél is jelentősen nagyobb összeggel került meghirdetésre: a TÁMOP 1.1.2-11 és 1.1.4-11 projektekre együttesen 91 milliárd forint áll rendelkezésre.

A TÁMOP 1.1.2 és 1.1.4-es kiírások előnye volt a személyre szabhatóság, vagyis, hogy a programok keretében a munkaügyi központok a hátrányos helyzetű munkavállalók számára személyre szabott, komplex programokat alakíthattak ki. arról, hogy ez mennyire és milyen formában történt meg, egyelőre kevés információ áll rendelkezésre (lásd elsősorban az esettanulmányok – nem túl kedvező – tapasztalatait). Ez azzal is összefügg, hogy a programok nem illeszkedtek az NFSZ-n belül egy átfogó minőségirányítási rendszerbe.

A TÁMOP 1.1.2 és 1.1.4 kiemelt projektek a fentiek alapján **Munkaerőpiac Alap (majd a Nemzeti Foglalkoztatási Alap) a decentralizált alaprésze csökkenésének ellensúlyozását valósították meg. A konstrukciók nagyon tág célcsoportra vonatkozóan várták el foglalkoztatási eredményindikátor** (a program befejezése után 180. napon foglalkoztatottak aránya, illetve száma) **teljesülését, ami a lefölözés veszélyét veti fel.** Ráadásul **az indikátor egy küszöbértékét** (a 2007. évi kiírásban például 33%, illetve 5600 fő) **kellett teljesíteni, ami**

[18] http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_tamop_tamop112

egy nagyon durva ösztönzési forma, és a kedvezményezetett kifejezetten kockázatkerülő viselkedésre ösztönzi.[19]

Alternatív szereplők által megvalósított foglalkoztatási projektek – TÁMOP 1.4.1 és 1.4.3

A TÁMOP 1. további fontos elemét képezik az alternatív, vagy innovatív foglalkoztatási programok a hátrányos helyzetű munkavállalók számára. Az alternatív munkaerő-piaci programok megvalósítói a pályázati kiírás értelmében nonprofit szervezetek, míg az innovatív kezdeményezések a civilek mellett önkormányzokhoz és társulásaikhoz, illetve önkormányzati vagy központi felügyeletű költségvetési szervekhez (főleg büntetés végrehajtási intézetek) köthetők.

A TÁMOP 1.4.1-07 kiírás tulajdonképpen klasszikus munkaerő-piaci program, a támogatott nonprofitok többnyire hasonló, vagy ugyanazon eszközöket alkalmazzák, mint a munkaügyi központok. A konstrukció célja a pályázati útmutató[20] alapján a hátrányos helyzetű, munkanélküli emberek tartós munkába állásának, munkahelyi és társadalmi beilleszkedésének elősegítése, valamint a foglalkoztatottsági szint emelése az egyéni adottságokra és szükségletekre épülő, komplex munkaerő-piaci projekteken keresztül. **A projekt tehát nem volt célcsoport specifikus, vagyis a kedvezményezettek szabadon választhatták meg, hogy a négy hátrányos helyzetű csoport közül (nők, romák, fogyatékosok, idősek-fiatalok) melyikkel foglalkoznak.**

Az 1.4.1-es kiírást nagy érdeklődés övezte a nonprofit szervezetek részéről: a keretösszeghez képest több mint 2,5-szeres volt az igényelt összeg, amelyet pontazonosság miatt végül nem tudtak teljesen lekötni. A közreműködő szervezet szerint felkészületlenül érintette az intézményrendszert a pályázat menedzselése, amiből fakadóan a kedvezményezettek 50%-a ellen szabálytalansági eljárás alá indult – annak ellenére, hogy kifejezetten a projekt támogatására lett kiírva az 1.4.1-07/2 kiemelt projekt, amely az OFA által megvalósítandó szakmai támogató rendszerként szolgált az 1.4.1 nyertesek számára. Az OFA ennek részeként a munkáltatókkal való kapcsolattartást, módszertani segédletet dolgozott ki, továbbá a megvalósuló projektek eredményeit és hatásait értékelő felmérést készítettek. Az OFA felmérésének főbb tapasztalatai a következők voltak (Számadó, 2010):

- munkaügyi központ ügyfeleinek bevonása nem volt előre megtervezve, a kapcsolattartás (ügyfeleknek nyújtott szolgáltatások, eredmények utólagos adatközlése) nehézkes volt;
- a munkáltatókkal és az önkormányzatokkal nem alakultak ki együttműködések sem a tervezéskor, sem a megvalósítás során;
- a célcsoportok nem voltak pontosan meghatározva;
- komoly gátló tényező volt, hogy olyan párhuzamos projektek indultak, amelyek céljaikat, célcsoportjukat tekintve azonosak, azonban feltételeiket nézve sokkal kedvezőbbek voltak;
- fenntarthatósági problémát jelent, hogy a kidolgozott alternatív megoldások a projekt lezárultával nem fenntarthatóak: a normatív támogatási rendszerbe nem kerül át a projekt; újabb pályázati kiírás nem érkezik azonos témában; a szolgáltatás-vásárlás rendszere nem alakult ki az akkreditáció megakadása miatt. A tevékenységek csak részben piacosíthatók, ezért a szervezetek ugrálnak egyik pályázatból a másikba, és hiába sokfélék a pályázati kiírások, mindig a saját módszereiket használják.

Az OFA által összegyűjtött problémák mellett ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a 2008-ban kezdődő gazdasági válság éppen a projekt életciklusának közepén jelentkezett. A támogató éppen emiatt számos könnyítést és egyszerűsítést fogadott el, amelyek nélkül

[19] A szerződéses ösztönzők elméleti hátteréről lásd a 6.1 alfejezetet.
[20] Az útmutató letölthető: http://www.nfu.hu/doc/779 (A letöltés időpontja: 2013.03.05.)

valószínűsíthetően súlyosabb problémákkal is szembesülnie kellett volna a kedvezményezetteknek.

Ezek **a problémák gyökere, hogy a pályázatos projektek az NFSZ rendszerével párhuzamosan valósultak meg, és nem illeszkedtek a foglalkoztatás-politika egységesen összefogott és menedzselt rendszerébe.**

Az 1.4.1-es konstrukció második kiírása 2011-ben volt. Részben a 2007-es meghirdetés tapasztalataira alapozva elvárásként jelent meg a közösségi feladatellátás, ami a helyi önkormányzattal való közös feladatvállalást jelentette. Ez elég tág keretek között működött, így például a drogprevenciót vagy a helyi iskolának való kenyérsütést is takarhatta a közösségi feladat. A 11-es jelű pályázatra szintén nagy túljelentkezés volt, miközben a keret a korábbi kiíráshoz képest csökkent. Ezt ellensúlyozandó 2012-ben keretet emeltek – ugyanakkor a több mint egy éve leadott pályázatok részben újratervezésre szorulnak, így további csúszások várhatóak.

Szakértői vélemények szerint a projektekben felmerült a lefölözési probléma, vagyis hogy **a projektekbe a kedvezményezzetek igyekeztek „kevésbé" hátrányos helyzetűeket bevonni, akiknél a lemorzsolódás veszélye kisebb, a későbbi foglalkoztatási esély magasabb volt,** így azok, akik valóban rászorultak a személyes konzultációra és támogatásra, sokszor nem kerültek programba. Valójában **ez közvetlen következménye volt egyrészt annak, hogy a kedvezményezettek megválogathatták, másrészt az indikátor-elvárásoknak, amelyek nagyon kockázatossá tették „problémás" személyek bevonását.**

Az 1.4.1-es konstrukcióból 2012 decemberében is meghirdettek egy **újabb kör**t, amely **célzottan a fiatalokra fókuszáló komplex programokat támogat.** Ennek keretében 12 hónap civil szervezeteknél történő – saját tevékenységhez kapcsolódó – foglalkoztatást követően 3 hónap továbbfoglalkoztatást kell vállalni a szervezeteknek (amely során átadható más foglalkoztatónak a fiatal). A kiírás komplexitását az adja, hogy a munkatapasztalat szerzés mellett alapszintű, rövid idejű képzést tartalmazhat a pályázat. Ez a kiírás **ebben a formában tulajdonképpen a foglalkoztatási célú nonprofit szervezeteknek nyújtott foglalkoztatási támogatás**. Arra lehet alkalmas, hogy a fiatalok munkatapasztalat-szerzését és a nonprofit szervezetek foglalkoztatási potenciáljának megerősítését szolgálja. Ezek azonban a foglalkoztatás-politikának önmagukban nem céljai. A nonprofit szervezetek foglalkoztatásba való bevonásának potenciális célja, leginkább **a tranzitfoglalkoztatás, a nyílt munkavállalásra történő felkészítés lehetne. Ilyen elvárást azonban a konstrukció nem támaszt.**

A TÁMOP 1.4.3. kiírások innovatív, kísérleti programokra adtak támogatást. Az 1.4.3 esetében „A" és „B" komponenst hirdettek meg. Az „A" komponens innovatív projektek támogatására szolgált. A kiírások különböző témákra fókuszáltak: a 2008 és 2010 közötti három kiírás főként az ellátásban részesülőkre, inaktívakra és a kismamákra koncentrált, míg a 2012-es kiírás témái a zöld munkahelyek; a megváltozott munkaképességű személyek nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatása; a fiatalok elhelyezkedését segítő programok; a társadalmi vállalkozások fejlesztése; és a digitális társadalom voltak. Az eltérő célcsoportokhoz kapcsolódóan különböző tevékenységeket ajánlott megvalósítani a pályázati útmutató (így például a GYES-ről/GYED-ről visszatérők esetében a gyermekfelügyelet; tartós munkanélkülieknél a folyamatos mentorálás, börtönviselteknél a szabadulás utáni felügyelet, és utókövetés). A szakértői interjúk alapján a fontosabb támogatott tevékenységek a következők voltak: toborzás, kiválasztás, tanácsadás, személyes konzultáció és szükségletfelmérés, ez alapján pedig szakmai programokba való bevonás (pl. mentori szolgáltatás, konfliktuskezelési tréning, munkaerőpiaci integráció támogatása), támogatott foglalkoztatás vállalása, önfoglalkoztatóvá válás vállalása. A foglalkoztatás vállalása esetén szigorú továbbfoglalkoztatási indikátorok jellemezték a TÁMOP 1.4.3-at, az első kiírásokban 6 hónap, majd 3 hónap támogatás nélküli továbbfoglalkoztatást

kellett vállalni, amit a válság miatt a tervezéshez képest sokszor nem tudtak teljesíteni a kedvezményezettek.

Az 1.4.3 „A" komponensű pályázatok kétfordulós projektek voltak, ami a közreműködő szervezet meglátása szerint végül csak a lebonyolítás időigényét növelte meg, mivel már az első körben is olyan kidolgozottságú pályázatokat követelt meg a rendszer, ami a végrehajtáshoz is elegendő lett volna.

A 2008-ban meghirdetett „B" komponens a korábbi EQUAL és HEFOP jó gyakorlatok disszeminációjára irányult a munkaerőpiaci területen működő állami és nem állami szervezetek részére. Ennek keretében a kísérleti módszerek és modellek kidolgozása valósult meg (például előadásokat tartottak arról, hogyan kell egy megváltozott munkaképességűt alkalmazni; mire kell figyelnie egy mentornak).

A nonprofit szervezetek által megvalósított projekteknél általános tapasztalat, hogy **a projektekbe elsősorban a munkaügyi központokon keresztül toborozták – gyakran informálisan – a pályázatban meghatározott célcsoportot.** A bevont személyeknek jellemzően a projektek időtartamára képzést helyettesítő támogatást, vagy egyéb ösztöndíjat adtak a pályázat keretében. Így **ugyanazok a problémák merültek fel a végső kedvezményezettek ösztönzését illetően, mint amelyekre az NFSZ decentralizált programjai kapcsán rámutattunk**.

3.2.3. Speciális célcsoportokat célzó komplex szolgáltatások

Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése – TÁMOP 1.1.1

Az alintézkedés célja szerint **a rehabilitációs járadékban részesülő, illetve ORSZI szakvéleménnyel rendelkező megváltozott munkaképességű személyek számára a munkaügyi központok olyan foglalkozási rehabilitációs szolgáltatásokat biztosítanak a támogatási forrásokból, amelyek segítik a korábbi munkahelyre való visszatérést, vagy az újbóli elhelyezkedést.** (Ezen kívül egyes kiírások a munkahelyek fizikai adaptációjához, illetve mozgáskorlátozott emberek foglalkoztatását, önálló életvitelét segítő eszközöket biztosító országos szolgáltatási hálózat fejlesztéséhez nyújtottak támogatást. Lásd alább a *3.2.5. Közvetlen foglalkoztatást nyújtó programok,* valamint a 3.2.6. *Munkaadók, munkahelyek fejlesztése* pontokat.)

A TÁMOP 1.1.1-es konstrukciók keretében kiemelt és pályázatos kiírásokat is találhatunk. A komplex célcsoport-specifikus szolgáltatások előbbihez köthetőek, mivel a pályázatos projektek a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását támogató eszközbeszerzésekre fókuszáltak. A kiemelt projekt kedvezményezettje a foglalkoztatásért felelős minisztérium volt, a megvalósítás pedig a regionális munkaügyi központokhoz tartozott. A projekt feladata, hogy a minősítés, és minősítési rendszer reformja megvalósuljon a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvénynek megfelelően.

A törvény alapján rehabilitációs járadékot az kaphat, aki a rokkantsági járadékkal megfelelő állapotú, de foglalkoztathatónak ítélhető. Így csak a rokkantsági nyugdíjasok közül kerülhet ki a célcsoport. Ez viszont egy viszonylag idős populáció (51 éves átlagkor) – vagyis egy egyébként is hátrányos helyzetű csoport, erős inaktivitási előzményekkel. 2008-ban bővítették a célcsoportot: 25%-ban bekerülhettek 40-49%-os egészségkárosodású, vagy olyan 50-79%-os károsodású, aki szolgálati idő hiányában nem tudott a rehabilitációs járadékba bekerülni, mert veszélyt láttak abban, hogy nem tudják megvalósítani a vállalt indikátorokat.[21] Így fiatalok/fiatalabbak (illetve

[21] Erről bővebben lásd a megváltozott munkaképességűekről szóló tematikus esettanulmányt.

könnyebben foglalkoztathatóak) is bekerülhettek a programba. A bevonást ennek is köszönhetően túlteljesítették: 14 ezer főt be tudtak vonni, de akit bevontak, annak a rehabilitációjára nem volt pénz más forrásból. Több mint 30 ezer embert minősítettek a program ideje alatt rehabilitációs járadékossá, vagyis az emberek több mint fele nem kapott célzott szolgáltatást.

A program keretében főként bértámogatás (2/3) és képzés (ebbe beletartozott a képzésre való felkészítés és a mentorálás is) valósult meg. **A program fontos tapasztalata, hogy inaktivitásból visszatérők esetében mindig szükséges lenne egy képzés előkészítő blokk, amivel a képzés eredményessége jelentősen növelhető.**

A TÁMOP 1.1.1-ben is fontos szerepet kapott a kiszervezés. Felmerülő probléma volt viszont, hogy **a szolgáltatók területileg egyenlőtlenül helyezkednek el az országban, ezért egyes területeken sikertelen közbeszerzések miatt nem tudtak szolgáltatásokat vásárolni. A források elosztásának területi egyenlőtlenségét erősítette, hogy az egyes régiók saját vállalásaik szerint kaptak forrásokat,** vagyis eldönthették, hogy felméréseik alapján milyen mértékben tudják javítani a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatotti létszámát. Így a legtöbb forrás a Dél-Dunántúlra irányult.

Szakértői interjúk alapján a TÁMOP 1.1.1-hez köthető fontosabb problémák, nehézségek a következők voltak:[22]

- Szervezeti átalakulások.
  - A regionális hivatalokból megyei rendszerbe való átszervezés adminisztrációs és szakmai problémákhoz is vezetett. A munkaügyi központok 1998-ban vezették be a rehabilitációt, 2006-ig ez folyamatosan fejlődött. A szervezet majd egy évtizedig készült rá. A regionális átszervezés következtében a szakértők más szintekre kerültek, mint a projekt végrehajtása, az 1998-tól kialakuló szakembergárda részben elveszett.
    Az adminisztratív nehézségek a szerződések esetében jelentettek problémát: a regionális központok helyett a megyei kormányhivatalok lettek a kedvezményezettek, a szerződésmódosítás azonban évekig húzódott.
  - Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet (ORSZI) átalakult Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatallá (NRSZH). A rehabilitációs feladatok ugyan átkerültek az NRSZH-ba, a TÁMOP feladata ugyanakkor az NMH-ban maradt (miközben a témával foglalkozó főosztály szintén az NRSZH-ba került). Ezt csak a 2012-es kiírás oldotta fel azzal, hogy a program végrehajtása az NRSZH megyei szakigazgatási szerveihez, az RSZSZ-ekhez (rehabilitációs szakigazgatási szervek) került. Ez az intézményi átalakulás további nehézségeket okozott a megvalósítás során.
- Jogszabályi környezet.
  - A projekt tervezésekor még nem hozták meg a rehabilitációs járadékról szóló törvényt, így nem tudtak pontos hatásokat, bevonható csoportokat tervezni.
  - A program 2008-ban elindult, de a 132/2009-es kormányrendelet (a TÁMOP 1.1.2. és TÁMOP 1.1.1. programok keretében nyújtható támogatásokról) csak 2009 júniusában jelent meg,

A párhuzamosan készülő hatásvizsgaláti értékelés (Budapest Intézet 2013) szerint a programba bevont résztvevők iskolázottsága lényegesen jobb, mint a kívül maradó jogosultaké. További megfigyelés, hogy a kontrollcsoportos vizsgálat szerint a kívül maradók 1-3%-a helyezkedett el, a bevontak körében viszont ez az arány 29-71% volt (az elhelyezkedési indikátor definíciójától függően) Ez arra utal, hogy a programba elsősorban a jobb elhelyezkedési lehetőséggel bírók léptek be. Nem tudjuk, mennyivel javította a program a foglalkoztathatóságot, de a szelekciós

[22] A TÁMOP 1.1.1 folytatását 2012-ben hirdették meg, 2013-ban indul.

hatás erőteljesnek tűnik. Ez összefügg azzal, hogy a programból való kimaradás gyakorlatilag nem járt szankcióval, ezért a program szolgáltatásait vélhetően azok vették igénybe, akik eleve motiváltak voltak az elhelyezkedésre. (A megváltozott munkaképességűekkel foglalkozó nonprofit szervezetek tapasztalatairól lásd részletesebben a 8. fejezetet.)

„Út a munka világába" kiemelt projekt – TÁMOP 1.1.3

A kiemelt projekt közvetlen célja a hátrányos helyzetű emberek, közülük is elsősorban az alacsony jövedelmű családokban élők munkaerőpiacra való belépésének segítése. A projekt célja az volt, hogy kapcsolódva az Út a munkához kormányzati programhoz, a válságra reagálva a rendelkezésre állási támogatásban – azelőtt szociális segélyben – részesülő személyek számára képzés és bértámogatást is tartalmazó munkaerő-piaci programokba való bevonással a munkaerő-piacra történő belépés esélyét segítse elő. A projekt így tulajdonképpen **a munkaügyi központ által egyébként is nyújtott szolgáltatások szélesebb körű elérhetőségét valósította meg**.

A projekt végrehajtásáért a regionális, majd a megyei központok voltak felelősek. Személyre szabott és komplex szolgáltatási csomagok keretében támogatta az álláskeresők elhelyezkedését. A támogatott szolgáltatások között található a képzéseket és munkaerőpiaci szolgáltatások igénybevételét elősegítő szolgáltatások (pl. képzési díj megtérítése, keresetpótló juttatás a képzés idejére, gyermekfelügyelet vagy hozzátartozó ápolásának támogatása); képzéssel kapcsolatos alkalmassági vizsgálatok; elhelyezkedést segítő támogatások (pl. bértámogatás, munkatapasztalat-szerzés támogatása, munkába járás költségeinek támogatása, önfoglalkoztatás támogatása: minimálbér összegével megegyező mértékű hat havi támogatás).

Szakértői interjúk alapján az 1.1.3 az 1.1.2-es kiemelt projekt leágazásának tekinthető. A célok és eszközök, valamint a megvalósítás módja is megegyeztek, csak a célcsoport volt szűkített a rendelkezésre állási támogatásban részesülőkre. A Budapest Intézet párhuzamosan futó hatásvizsgálati értékelése (2013) a TÁMOP 1.1.1-hez hasonlóan itt is azt állapította meg, hogy a programrésztvevők iskolázottabbak voltak a kimaradó jogosultaknál (előbbiek 38, utóbbiak 53%-a volt iskolázatlan). A kontrollcsoportos vizsgálat szerint a kívül maradók 2-6%-a helyezkedett el, a bevontak körében viszont ez az arány 50-75% volt (az elhelyezkedési indikátor definíciójától függően). A program hatása egyelőre ismert, de a szelekciós hatás itt is erősnek tűnik. Mintegy 10 ezer vett részt a projektben, ami a célcsoport töredéke. A projektben ugyanakkor jelentős maradványösszeg keletkezett: a leszerződött 7,5 milliárd forintból kevesebb, mint 6,3-at tudtak elkölteni.[23]

A projekt megvalósítását nehezítette a jogszabályi változás, miszerint a kormányváltást követően megszűnt a rendelkezésre állási támogatás (és a megvalósítás időszaka alatt is szigorodott a jogosultság feltétele), helyére a bérpótló juttatás, majd foglalkoztatást helyettesítő támogatás lépett. A támogatás nevével együtt a jogosultak köre is változott, ami bizonytalanságot okozott a megvalósítás során.

3.2.4. Képzések és a képzés minőségi fejlesztésére irányuló programok

Kiemelt képzési programok – TÁMOP 2.1.1, 2.1.2 és 2.1.6

A kiemelt képzési programok közül **a Lépj egyet előre és az Újra tanulok programok az alacsony végzettségű vagy szakképzetlen emberekre fókuszálnak** annak érdekében, hogy a szakképzés megkezdéséhez szükséges közismereti és szakmai kompetenciákat elsajátítsák, illetve a regionális munkaerő-piaci igényeknek megfelelő képzettséget kapjanak. Az Újra tanulok esetében az alacsony képzettségűek mellett a romák jelentenek kiemelt célcsoportot, a projekt

[23] EMIR (2013.01.14-i szűrés) alapján.

keretében 37 000 fő, köztük legalább 3 ezer roma továbbképzését vállalta a végrehajtó Nemzeti Munkaügyi Hivatal.

A kiemelt képzési programok közül **az idegen nyelvi és informatikai kompetenciák fejlesztésére irányuló 2.1.2-es projekt ugyanakkor nemcsak az alacsony végzettségű, szakképesítés nélküli vagy elavult szakmai képzettségű emberek számára elérhető**, hanem mindenki számára, aki lakóhelyétől függően vállalja a 2-5%-os képzési utáni önrész befizetését. A képzésekbe a tervek szerint mintegy 100 ezer főt vonnának be, amelynek csupán 10%-a hátrányos helyzetű.

A kiemelt képzési projektekkel szemben nem volt formális elvárás a foglalkoztatási hatás elérése, A megvalósítási folyamat vizsgálatára lenne szükség ahhoz, hogy a konstrukciók mennyiben voltak alkalmasak ilyen hatások elérésére. Ez túlmutat a jelen értékelés keretein.

Munkahelyi képzési programok, munkahelymegőrzés képzéssel kombinálva – TÁMOP 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5 és 2.3.3

A munkahelyi képzési programok keretében speciálisan mikro és kisvállalkozások, középvállalkozások és nagyvállalatok munkavállalóinak képzésére került sor – esetenként munkahelymegőrző támogatással kombinálva. Emellett ernyőszervezetek által megvalósított képzési programok kaptak támogatást, továbbá a TÁMOP 2.3.3-as konstrukció keretéből célzottan a nagyvállalatok munkavállalóinak akkreditált vagy OKJ-s képzéseken való részvételének támogatását finanszírozták.

A 2.1.3-as és 2.1.5-ös típusú konstrukciók a vállalkozás méretétől függő képzési támogatást nyújtanak. A különbség abban fogható meg, hogy a mikro- és kisvállalkozások számára kiírást pályázatokban nincs fenntartási időszaki továbbfoglalkoztatási kötelezettség a képzésbe bevont munkavállalókra, míg a B és C-nél van. Ezek esetében is könnyítés ugyanakkor, hogy nem a teljes létszámot, hanem csak a képzésbe bevontak 60%-át kell a projekt lezárulta után továbbra is foglalkoztatni – ezzel is enyhítve a vállalatok terheit. A 2011-es kiírásban a képzés ideje alatt kieső munkabért még nem támogatták, míg a 2012-esben már igen. A projektekre a kedvezmények miatt nagy volt az érdeklődés, különösen a közép-magyarországi régióban volt keresett ez a támogatás.

A 2.1.4-es pályázat esetében szintén a munkavállalók voltak a végső kedvezményezettek. Hét országos ernyőszervezet mikro és kisvállalkozások dolgozóinak (ernyőszervezetenként nagyjából 500-1000 fő számára) nyújtott képzéseket. A vállalkozások számára előnyt jelentett, hogy a pályázáshoz kapcsolódó adminisztráció nem a céget terheli, miközben az előnyök – a képzett munkaerő – náluk realizálódhat. A projekt nehézsége volt ugyanakkor a megfelelő partnerek felkutatása, ugyanis a projektben továbbfoglalkoztatást kellett vállalni a cégeknek.

A 2.3.3-as jelű pályázati kiírás kifejezetten munkahelymegtartó (álláshelyet kellett megtartani) kiírás volt. A pályázat a válság első hónapjaiban került meghirdetésre, éppen a válság hatásainak enyhítésére, ugyanakkor sok esetben visszaadták a szerződést a kedvezményezett szervezetek. A kedvezményezett vállalkozások a képzés idejére bérköltség támogatást kaptak, illetve a képzés költségeihez is hozzájárult a pályázat – ezzel párhuzamosan pedig csökkentett óraszámban dolgoztak a bevont munkavállalók. A képzés tartalma lehetett szakképzés, idegen nyelvi képzés, kulcs-, vagy a szakképzéshez szükséges átmeneti kompetenciák fejlesztésére irányuló képzés.[24]

A képzési konstrukcióknál a munkáltató cégeknek csak a képzés megvalósítását kellett igazolniuk, a munkahelymegtartást célzó programoknál viszont elvileg a projekt segítségével közvetlenül és közvetve megtartott munkahelyek számát is. Az indikátorok szintjén azonban a közvetlen hatást a kiíró a projekt keretében képzésben résztvevők számával, a közvetetett pedig a cégben foglalkoztatottak számával azonosította. Az utóbbi létszámot a cégnek a fenntartási

[24] A pályázati útmutató letölthető: http://www.nfu.hu/doc/1637 (A letöltés ideje: 2013.03.12.)

időszak végéig nem volt szabad csökkentenie. **Egyik konstrukció esetében sincsen olyan formális kiírási feltétel, amelynek alapján ki lehetett volna szűrni azokat a cégeket, amelyek egyébként is megvalósítottak volna képzést, illetve egyébként is megtartották volna az alkalmazotti létszámukat.**

Képzés minőségének javítása és szakképzési rendszer reformja, határon átnyúló együttműködések – TÁMOP 2.2.1, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5

Központi projekt volt a szakképzés minőségi és tartalmi fejlesztése, a szakképzési rendszer reformja keretében továbbá a helyi szinten működő TISZK-ek fejlesztése valósult meg.

A Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet által megvalósított TÁMOP 2.2.1 pályázat célja a szak- és felnőttképzési rendszer munkaerő-piaci alkalmazkodásának erősítése, a munkaerő-piaci igényekre reagáló képesség javítása volt. Ennek keretében a fejlesztések egyrészről szak- és felnőttképzési rendszer egyes elemeinek fejlesztését (pályakövetés, minőségbiztosítás, szakmai vizsgarendszer fejlesztése), másrészt a képzési tartalmat (mérés-értékelés, tananyagfejlesztés) célozzák.

A kiemelt projekthez kapcsolódó **TISZK rendszer fejlesztése keretében szervezetfejlesztés és az oktatók továbbképzése valósult meg**. Indikátorokban is megjelenő **cél volt ugyanakkor a hátrányos helyzetű vagy lemorzsolódó diákok szakképzésbe való bevonása. A projekt tartalma és a formális céljai között áttételes és ezért eredendően bizonytalan volt tehát a kapcsolat.**

Az első körben meghirdetett fejlesztési projekt elvárása volt, hogy a képzésben résztvevők legalább 70%-ban a kapott szakmájukban helyezkedjenek el, a válság miatt ugyanakkor enyhíteni kellett az indikátorok jelentős részét – köztük ezt is. A TISZK pályázatok esetében problémaként merülhet fel a jövőben a fenntartási időszak vállalásainak teljesítése, mivel a rendszer jelenleg átszervezés alatt van: az OKJ-s képzések száma lecsökken, miközben a tanfolyamok óraszáma növekszik; a duális középiskolai szakképzési rendszer bevezetése folyamatban van.[25]

A 2.2.4-es pályázatok esetében az volt a feltétel, hogy valamely határmenti országgal együttműködve alakítsanak ki képzési programot a szervezetek. Képzést ugyanakkor nem kellett tartani, csupán „tapasztalatátadó" rendezvények szervezését várták el, és a kiválasztott képzési fejlesztések munkaerőpiaci szükségességét nem kellett alátámasztani. A 2011-es kiírásban viszont már elvárta a kiíró, hogy indikátorként vállalja a kedvezményezett, hogy hány képző hely használja fel a kialakított képzési programot

Új Pálya kiemelt program keretében a közszférában elbocsátottak újbóli elhelyezkedésének támogatása – TÁMOP 2.3.1

Az Új Pálya kiemelt program a 2006. július 1-jét követően a közszférából elbocsátott, vagy várhatóan megszűnő munkaviszonyú munkavállalók, valamint a regisztrált álláskereső pedagógus és egészségügyi végzettségű (akár pályakezdő) személyek elhelyezkedésének támogatására került meghirdetésre. A projekt 2007-ben indult, eredetileg 2009-ig tartott volna – a keretösszeget és az átképzésben résztvevő személyek létszámát viszont kibővítették (5 500-ról 7 500-ra), így 2011 augusztusában zárult a projekt.

[25] Lásd például A Következő Lépés: Széll Kálmán Terv 2.0. Letölthető: http://www.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_k%C3%B6vetkez%C5%91_l%C3%A9p%C3%A9s%20(SzKT%2020).pdf (A letöltés ideje: 2013.03.12.) A Nagy Reformkönyv – A fenntartható fejlődéshez vezető növekedés és foglalkoztatás magyar útja. Letölthető: http://www.kormany.hu/download/0/60/80000/NagyReformkonyv-teljes_HU.pdf (A letöltés ideje: 2013.03.12.)

Az Új Pálya keretében több száz (szakmai, nyelvi, önfoglalkoztatóvá váláshoz szükséges ismereteket átadó) képzés közül választhattak a célcsoporttagok.[26] A program teljesítmény elvárása volt, hogy a projekt alatt, illetve az azt követő 6-12 hónapos időtartam alatt elhelyezkedők aránya elérje a 40%-ot. Az indikátort a program 54%-ra teljesítette.

3.2.5. Közvetlen foglalkoztatást nyújtó programok

Atipikus foglalkoztatási formák támogatása – TÁMOP 2.4.3

A hátrányos helyzetű munkavállalók közvetlen foglalkoztatása érdekében „rugalmas" és „atipikus" foglalkoztatási formákat megvalósító programok részesültek támogatásban. Ennek keretében olyan projekteket támogattak, amelyek hátrányos helyzetű célcsoportok elhelyezésére irányultak, de atipikus megoldásokat alkalmaztak.

Így a TÁMOP 2.4.3 keretében egyrészről **olyan komplex programokat alakíthattak ki a kedvezményezettek, amelynek eredményeképp részmunka, távmunka, vagy egyéb rugalmas munkavégzési formában (pl. osztott munkakör, bedolgozói jogviszony) helyezték el a célcsoport-tagokat.** A végső kedvezményezettek körét tágan határozta meg a kiírás, valamely hátrányos helyzetre utaló tulajdonságú (alacsony végzettség, fiatalok, 50 évnél idősebbek, gyermeküket egyedül nevelők, gyesről/gyedről visszatérők, stb.) személyek bevonására koncentrálhattak a projektek.

A konstrukció nem váltott ki nagy érdeklődés, a következő kiírások már egy másik területre, a szociális szövetkezetek támogatására irányultak. Az első kiírásban csak az LHH kistérségek pályázhattak, a másodikban viszont már máshonnan is érkezhettek pályázatok. A pályázat keretében csak az NSRK-ban meghatározott célcsoportok foglalkoztatása volt támogatott, vagyis az alapító tagok felének hátrányos helyzetűnek kellett lennie, hogy elsősorban a hátrányos helyzetűek kapjanak támogatást. A szakértői tapasztalatok szerint a pályázatokban viszont inkább a „kevésbé" hátrányos helyzetűek jelentek meg (pár hónapja munkanélküli, fiatal diplomás).

A konstrukcióval kapcsolatos nehézségek a szakértői interjúk tanulsága szerint a következők voltak:

- **Válság**. A csökkenő kereslet és nem jól kidolgozott üzleti tervek eredményeképp csődbe/rossz helyzetbe került számos kedvezményezett szövetkezet.
- **Továbbfoglalkoztatás és szövetkezeti taggá válás nehézsége**. A monitoring szakaszban a továbbfoglalkoztatás várhatóan nehézség lesz, mivel ebben a szakaszban kell szövetkezeti taggá válnia a támogatott időszakban foglalkoztatott célcsoporttagoknak, amelynek eredményeképp – a kötelező vállalások szerint – a minimális 7-ről legalább 10-14 főre fog nőni a szövetkezeti tagok száma, ami jelentős konfliktusokat eredményezhet menedzsment szempontból is.
- **Pénzügyi ismeretek hiánya**. A szervezetek jelentős része likviditási problémákkal küzd, ezáltal pedig a 22-es csapdája jellemzi őket, hiszen egy kedvezményezettnek amíg köztartozása van, addig nem kaphat támogatást, de pont a köztartozás visszafizetésére kellene a támogatás.
- **Csúszás a kiemelt projekthez képest**. A projektnek egyrészről a népszerűsítés volt a feladata, amely így meg tudott valósulni, felhajtotta a pályázókat. Az OFA ugyanakkor eredetileg szakmai támogatást is nyújtott volna a kedvezményezetteknek, viszont amikor igényelték volna a támogatást, akkor már lezárult az OFA projektje.

[26] http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=showcontent&cID=13611&rID=238&sw=%C3%BAj%20p%C3%A1lya&content=ak_uj_palya_program

- **Szociális feladatok helyett piaci igényekre való reagálás fontossága.** Azok a szociális szövetkezetek, amelyek elszakadtak a szociális tevékenységtől és volt valós igény a tevékenységükre, de korábban nem volt fizetőképes kereslet (pl. családi napközit hoztak létre, könyvelő irodát működtetnek, balatoni fűnyírással foglalkoznak), azok tudtak sikeresek lenni a pályázatban és a továbbműködtetés során.

Tranzitfoglalkoztatás az építőiparban – TÁMOP 1.4.6

A konstrukció célja szakképzetlen, illetve elavult, nem piacképes szakképzettséggel rendelkező hátrányos helyzetű emberek munkaerő-piaci elhelyezkedésének elősegítése tranzitfoglalkoztatási programokon keresztül. A program keretében szakképzés, illetve tranzitfoglalkoztatással egybekötött képzés nyújtható. Cél a célcsoporttagok nyílt munkaerőpiaci elhelyezése.

A pályázatok beadási határideje 2012. november volt, így eredményekről még nincs tapasztalat. A konstrukció 3 milliárdos keretére ugyanakkor összesen 1,3 milliárd támogatási igény érkezett.

Mozgáskorlátozottak önálló életvitelét segítő eszközfejlesztő műhely és szolgáltatási hálózat – TÁMOP 1.4.2

Ez a konstrukció egy speciális célcsoportot megcélzó közvetlen foglalkoztatási elemet és a foglalkoztathatóságot javító támogató szolgáltatások fejlesztését is magában foglalta. A hangsúlyos közvetlen elem miatt soroltuk ebbe a kategóriába.

Mozgáskorlátozott emberek foglalkoztatását, önálló életvitelét segítő eszközfejlesztő műhely és szolgáltatási hálózat létrehozása volt célja, **regionálisan egy-egy segéd- és sporteszköz műhelyé, ahol megváltozott munkaképességűeket foglalkoztatnak és megváltozott munkaképességűek gyógyászati segédeszközeit szervizelik.** Cél volt, hogy a megfelelő segédeszközök használata által növekedjenek a fogyatékos emberek foglalkoztatási esélyei, illetve erősödjön munkahely megtartó képességük.[27] A program keretében szakorvosoknak nyújtottak képzést annak érdekében, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalók számára a megfelelő segédeszközöket ajánlják és megmutassák nekik, hogy azokkal milyen képességekre lehetnek képesek.

A projekttel szembeni elvárás volt, hogy a szolgáltatást igénybe vevő a mozgássérült személyek 40%-a aktívvá váljon a műhely segítségét követően. A program végül ezt alacsonyabb mértékben, 30%-ban tudta teljesíteni. Fontosabb, hogy nem a foglalkoztatottá, hanem csupán az aktívvá válásukat várta el a projekt. Elegendő volt, hogy az NFSZ vagy egy nonprofit szervezet ügyfelévé váljanak. **A mozgáskorlátozottak foglalkoztathatóságát kétségkívül segítheti a kiépített műhelyhálózat és szakorvosi továbbképzés, ugyanakkor ez a hatás a fejlesztés jellegénél fogva csak áttételes** lehet, a jövőben megvalósuló más fejlesztésekkel együtt jelentkezhet.

3.2.6. Munkaadók, munkahelyek fejlesztése

Megváltozott munkaképességű emberek munkahelyeinek adaptációja – TÁMOP 1.1.1-09 és 11

A megváltozott munkaképességűek munkahelyi adaptációját támogató pályázatos TÁMOP 1.1.1 **konstrukció célja volt, hogy a speciális eszközigényű munkavállalók elhelyezkedését a**

[27] http://gurulo.hu

munka elvégzéséhez szükséges eszközök átalakításával, vagy ilyen jellegű eszközök beszerzésével támogassa. A kiírás kapcsolódik a szintén 1.1.1-es számozású, a megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése című kiemelt projekthez. Eredeti célja szerint a kiemelt projektbe bevont célcsoporttagok foglalkoztatásának támogatására szolgált, ugyanakkor az ERFA jellegű finanszírozás miatt különválasztották a projekteket. Korábban a Munkaerőpiaci Alap Rehabilitációs Alaprészéből valósítottak meg hasonló tevékenységet, vagyis hogy először „akadálymentesítést" végezhettek a cégek, majd vállalták megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását bértámogatás mellett.

Az **első körös kiírás** 2009-ben **nem váltott ki nagy érdeklődést, aminek oka egyrészről az volt,** hogy **szétvált a** TÁMOP 1.1.1 másik kiírásából finanszírozott **támogatott foglalkoztatástól**, **másrészről pedig hogy csak az eszközök átalakítására lehetett pályázni.** A **2011**-es kiírás ezt úgy kezelte, hogy **új, a megváltozott munkaképességűek számára is használható eszközök beszerzését is támogatták**, így már jelentősen megnövekedett a beadott pályázatok száma. A konstrukció problémái megerősítik, hogy **a munkaadók befogadóvá tétele tipikusan nem egy komponensű fejlesztés, hanem komplex támogatást igényel**.

Hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztése és befogadó munkahelyi gyakorlatok – TÁMOP 2.4.2

A konstrukció keretében a **munkakörülmények fejlesztése valósult meg**. A 2.4.2-es típusú kiírások két csoportját különböztethetjük meg: A) a hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztésére fókuszáló; valamint B) a befogadó munkahelyi gyakorlatok kialítását támogató pályázatokat.

Az „A" projektek keretében támogatottak olyan vállalkozók voltak, akik nagy számban foglalkoztatnak hátrányos helyzetű munkavállalókat. A projekt keretében **a szervezet helyzetének felmérését, szervezetfejlesztését és a projekt disszeminációját támogattak, konkrét foglalkoztatási hatást nem vártak el.**

A „B" projektek keretében nonprofitok voltak a kedvezményezettek, akik a pályázat keretében konzorciumi partnereknél valósították meg a befogadó munkahelyi gyakorlatok kialakítását. A válság komolyan hátráltatta ugyanakkor a projekt elindulását, mivel a 2009-es kezdéskor a pályázat beadásához képest már számos esetben nem vállalták a pályázatban való részvételt, továbbfoglalkoztatást a bevont vállalkozások. A pályázat keretében **hátrányos helyzetűek képzését és elhelyezését vállalták a nonprofit szervezetek, emellett a foglalkoztató vállalat akadálymentesítésére és érzékenyítésére is pályázhattak.** A konstrukció volumene kicsi volt: összesen 107 befogadó munkahely kialakítását, azon belül 47 akadálymentesítését vállalták a kedvezményezettek.

3.2.7. Intézményfejlesztési programok

Foglalkoztatási szolgálat intézményfejlesztése – TÁMOP 1.3.1

A TÁMOP 1.3.1 kiemelt projekt keretében **az Állami Foglalkoztatói Szolgálat kirendeltségeinek modernizációja valósult meg[28], aminek eredményeképpen már több mint 80 egység az „Új szolgáltatási modell" koncepciónak megfelelően működik** (közel 8 mrd Ft uniós forrás felhasználása). A szakértői interjúk alapján **a fejlesztések általános célja az volt, hogy megérje bejönni a munkaügyi központba: a munkanélküli az álláskeresési**

[28] NFSZ: TÁMOP 1.3.1. - „A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként – I. fázis" című kiemelt projekt bemutatása, http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_tamop_131, Letöltés dátuma 2012. november 18.

járadékon túl más szolgáltatásokat is kapjon, a potenciális foglalkoztató pedig bízzon a munkaügyi központok által kiközvetített munkavállalókban.

Az 1.3.1 konstrukciónak két kiírása volt. Az első körös projekt három fő területre koncentrált: a szolgáltatások javítására, informatikai fejlesztésekre, valamint a stratégiai irányítás és regionális tervezés támogatására.

A Budapest Intézet és az IFUA által a TÁMOP 1.3.1 programról készített 2010-es értékelés főbb megállapítása, hogy az Állami Foglalkoztatási Szolgálat működése és modernizációja számára **több alapvető fontosságú eredményt hozott a fejlesztés. Így az ügyintézést 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 fejlesztések eredményeképp nőtt a munkaügyi központok sikeressége a regisztrált munkanélküliek nyílt munkaerőpiacon való elhelyezése terén.

A TÁMOP 1.3.1 előrelépést jelentett a szolgáltatás-akkreditáció folyamatában is. A projektben modellezték az akkreditáció folyamatát, akkreditáltak szervezeteket és „próbavásárlásokat" folytattak. Az első körös fejlesztésekből továbbá a szakértői interjúk során **kiemelték a munkáltatói kapcsolattartók kinevezésével kapcsolatos pozitív tapasztalatokat**. A kapcsolattartók feladata az volt, hogy az adott kistérség vállalkozásainál feltárja az üres álláshelyeket, tájékoztassa a vállalkozásokat a munkaügyi központ által nyújtott szolgáltatásokról, foglalkoztatási kedvezményezkről, segítsen a megváltozott, vagy egyéb hátrányos munkavállalói csoportokkal kapcsolatos befogadó légkör megteremtésében. A kapcsolattartók tevékenysége fontos visszacsatolás volt a munkaügyi központoknak a munkaerőpiaci igényekről,

A második körös fejlesztések 2012-ben indultak. A fejlesztés fő iránya itt egyrészről a szolgáltatások minőségének javítására; a munkaügyi központ működésének fejlesztésére; a nemzetközi együttműködések erősítésére; valamint a versenyképesség növelését megalapozó kutatásokra fókuszál.

A szakértői interjúk alapján a fejlesztések eredményeképp a munkaügyi központok az elhelyezkedések várhatóan nagyobb szeletében fognak aktív szerepet vállalni (az NMH becslése alapján jelenleg az állások betöltésének nagyjából 20%-a történik a szervezet részvételével) Az informatikai fejlesztésekkel egyrészről létrejön egy álláskeresői adatbázis, másrészről pedig a feltöltött álláshelyek esetében egyből összekapcsolhatja az állással a munkavállalót a rendszer, így tulajdonképpen a forprofit közvetítőkhöz hasonló szolgáltatásokat nyújt a foglalkoztatási szolgálat.

Foglalkoztatási paktumok létrehozásának és szakmai tevékenységének támogatása – TÁMOP 1.4.4, 1.4.5 és 1.4.7,

A helyi hálózatosodás, koordináció támogatására került kialakításra osztrák mintára a foglalkoztatási paktumok rendszere. Korábban az OFA támogatta olyan paktumok megszervezését, amelyben az önkormányzat (főpályázó), a munkaügyi hivatal mellett fontosabb foglalkoztatók és nonprofit szervezetek működtek együtt annak érdekében, hogy bővítsék a helyi munkahelyek számát. **A TÁMOP 1.4.4.** további **paktumok létrejöttét és stratégiájuk valamint akcióterveik kialakítását támogatta.**

A területi elhelyezkedésre jellemző volt, hogy Észak-Magyarország és Észak-Alföld kimaradt, a **nyertesek elsősorban a Nyugat- és Dél-Dunántúlról érkeztek,** valamint volt pár pályázat Dél-Alföldről. Ennek oka volt az is, hogy az OFA-ROP pályázatokból a keleti régióban is több paktum létrejöttét támogatták – ezek pedig nyilván nem kaphattak újra támogatást a megalakulásra.

A TÁMOP 1.4.5 és 1.4.7 a korábban létrejött paktumokra épült, az akciótervek kialakítása helyett azok megvalósulását támogatja. Így például a paktumok célja volt a kistérségben működő ágazatok közötti együttműködések megtervezése, a közlekedési hálózatok javítása az ingázóknak (buszmenetrend munkáltató és alkalmazottak igényeihez igazítása). (A paktumok tapasztalatairól egy konkrét példán keresztül lásd még az 8.9 fejezetet.)

Akkreditáció és civil szervezetek kapacitásának megerősítése – TÁMOP 2.6.1 és 2.6.2

Az akkreditáció célja, hogy meghatározza a munkaügyi hivatalok által megrendelt szolgáltatások tartalmát és minőségét, így az egész országban, mindenhol ugyanazt értsék a különböző szolgáltatások alatt, és végső soron az ügyfelek számára – lakhelyüktől függetlenül – ugyanazok a szolgáltatások elérhetőek legyenek.

Az akkreditációs rendszer igénye egyrészről a 30/2000-es GM rendelet megújítása, másrészről pedig a HEFOP tömeges pályázatainak adminisztrációs nehézségéből fakadt. A szándékok szerint az akkreditációs rendszer előnye a minőségi garanciákon túl a pályázati dömping csökkenése, az indikátorok egyszerűbb és pontosabb adminisztrálása (a civilek önbevalláson alapuló utánkövetést alkalmaznak), valamint a célcsoporttagoknak nyújtott szolgáltatások nyilvántarthatósága lenne.

A 2.6.1-es pályázat keretében akkreditációs standardokat alakítottak ki 48 szolgáltatásról - ebben a civilek részt vettek (munkacsoport), minden régióban volt konzultáció, támogatás övezte részükről az akkreditációt. Az eredeti cél szerint azok a szervezetek, amelyekről a munkaügyi központ elismeri, hogy a különböző elvárások alapján képesen az adott szolgáltatás ellátására, azok akkreditációt kapnak, és a munkaügyi központok által meghirdetett szolgáltatás vásárlásra csak ezek a szervezetek kaphatnak megbízást. Az akkreditáció így összességében a közbeszerzési szolgáltatás vásárlás alapja lehetne.

Az akkreditációt akadályozó problémák közül kiemelhető a szakpolitikai (kormányváltás után az akkreditációs törvényt nem fogadták el) **és intézményrendszeri váltás** (a munkaügyi központok kormányhivatalba, a munkaügyi kirendeltségek járási hivatalokba való betagozódása).

Az akkreditációs rendszer általános bevezetésének elmaradása ellenére nem halt el teljesen a kezdeményezés. **A TÁMOP 1.3.1 keretében megvalósult az akkreditációs szolgáltatások próbavásárlása**, a **most induló 2.6.2-es pályázat pedig a civilek kapacitásépítésére irányul – az eredeti célok szerint az akkreditációs kritériumok teljesítésének elősegítésére**.

Pályaorientáció rendszerének hazai kialakítása – TÁMOP 2.2.2

A TÁMOP 2.2.2 célja volt, hogy a foglalkoztatási szolgálat helyi infrastruktúráján keresztül a pályaorientáció és pályakövetés rendszerét két ütemben fejlessze, a pályaorientáció szolgáltatás minőségét javítsa.

A program első fázisának keretében megyénként legalább egy életpálya tanácsadó pont jött létre, országos hálózatot kialakítva ezzel. A pályaorientációs rendszer nemcsak a fiatalokat célozza, hanem egész életen át tartó tanácsadó rendszert valósít meg. A pályázat keretében a tanácsadók képzése, hálózatosodása, szakmai egyeztető felülete jött létre (Nemzeti Pályaorintációs Portál), valamint módszertani anyagok készültek.

A TÁMOP 2.2.2 első fázisáról készült értékelés szerint a projekt egy nemzetközi szinten is új, szisztematikusan kialakított életpálya-tanácsadási rendszer alapjait rakta le, amely összhangban van a különböző nemzetközi irányelvekkel (ILO, OECD, EU Lifelong Guidance). A TÁMOP 2.2.2 egyik legnagyobb kihívása viszont éppen az, hogy a magas szakmai színvonalú pályaorientációs rendszer miképp tud hosszú távon is (pénzügyileg) fenntartható módon működni.

Alternatív nappali gyermekellátási szolgáltatások és vállalati napközbeni kisgyermek-ellátási szolgáltatások létrehozása, munkavállalási rugalmasságot növelő helyi kezdeményezések – TÁMOP 2.4.5

Az intézkedés a munka és a magánélet összehangolását támogatja több területen, többek között helyi és munkahelyi rugalmas gyermekellátási szolgáltatások, rugalmas munkahelyek, és a rugalmasságot növelő helyi innovatív kezdeményezések témájában. A nagy számú beérkezett pályázat körülbelül feléről született eddig támogatói döntés.Az **alintézkedés tükrözi a problémakör növekvő súlyát a szakpolitikai prioritások között**. A támogató infrastruktúra megléte különösen fontos a kisgyermekes szülők, vagy az ápolási tevékenységet végzők foglalkoztatási esélyeinek növelésében.

3.2.8. Egyéb fejlesztések

Munkavédelem és munkabiztonság elősegítése: Az Országos Munkaügyi és Munkavédelmi Felügyelőség által menedzselt projektek az egészséges munkahelyek létrehozását és a munkaügyi ellenőrzés fejlesztését támogatták. (eredetileg TÁMOP 2.4.4, ennek lehetetlenülése miatt pedig a 2.4.8-as beavatkozás)

Érdekképviseletek támogatása: Az érdekképviseleti szervek támogatása keretében a szervezetek kapacitásfejlesztése, illetve a tagok képzése, valamint érdekképviseleti ernyőszervezetek létrehozása valósult meg. (TÁMOP 2.5-ös beavatkozások.)

MTA KRTK munkaerő-piaci előrejelzési programjának fejlesztése (TÁMOP 2.3.2): A kutatási projekt főbb elemei a következők (részletekért lásd az elorejelzes.mtakti.hu/ honlapot):

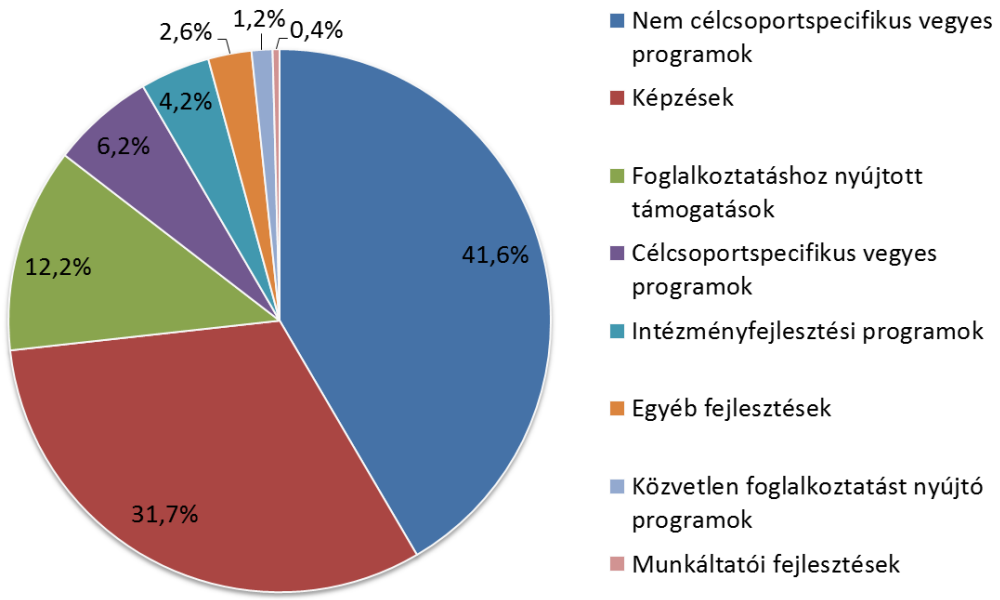
- olyan közgazdasági-, statisztikai modellkeret létrehozása, amely alkalmas megfelelő bontásban és időtávra előre jelezni a magyarországi munkakínálat és -kereslet nagyságát;
- adatbank, valamint adatbeszerzési, feldolgozási, kezelési és dokumentálási rendszer kialakítása, amely alkalmas az 1. pontban leírt modellkerettel együtt a korábban; meghatározott előrejelzések létrehozására a projekt keretében és a későbbiekben is;
- feltáró kutatások, amelyek segítenek a formális modellben nem kezelhető munkaerőpiaci folyamatok megértésében;
- a modellkeret és az adatbank felhasználásával munkaerőpiaci előrejelzés készítése 10 ágazatra és 200 foglalkozási csoportra, közép- és hosszú távra;
- olyan előrejelzési jelentés elkészítése, amely a munkaerőpiaci előrejelzést a szakértő felhasználói (szakpolitikusi) igény szerint interpretálja;
- olyan web-alapú információs rendszer létrehozása, amely a munkaerőpiaci előrejelzést a nem szakértő érdeklődök (például pályaválasztók, álláskeresők, munkáltatók) számára is felhasználóbarát-módon mutatja be.

3.2.9. Összegzés: eszközök, célcsoportok

A különböző típusú eszközök keretében megítélt támogatásokat az alábbi ábra foglalja össze. Amint a fenti leírások is egyértelműsítik, a konstrukciók jelentős része nem tisztán egy-egy bevatakozási eszközből áll, és sok esetben nehéz őket besorolni a szakirodalom kategóriáiba. Ezért azt vizsgáltuk meg, hogy a konstrukcióknak (1) volt-e domináns elemük, és ha igen, (2) mi volt ez a domináns elem. A vegyes, komplex konstrukcióknál pedig megvizsgáltuk, hogy (3) célcsoport-specifikusak voltak-e, vagy sem.

Az ábráról leolvasható, hogy a TÁMOP 1 és 2 forrásokból a legnagyobb szeletet az NFSZ és nonprofit szervezetek által megvalósított konstrukciókra fordították, amelyek a hátrányos helyzetű célcsoportok széles köre számára nyújtanak komplex szolgáltatásokat. A támogatások második legnagyobbik nagy szelete a képzési programok voltak.

5. ábra: TÁMOP 1 és TÁMOP 2 források a beavatkozás típusa szerint.



A különböző konstrukciók esetében nem volt egységes, hogy egy adott célcsoportra fókuszáltak-e a szolgáltatásokat tekintve, vagy általában véve minden álláskereső számára elérhető programokat valósítottak meg. A következő táblázat bemutatja, hogy az egyes célcsoportok mely konstrukciók keretében kaptak komplex szolgáltatás, közvetlen foglalkoztatást, továbbá áttekinti azokat a konstrukciókat, amelyeknél *önálló elemként* jelent meg a járulékkedvezmény, a képzés, a munkaadók fejlesztése, a vállalkozóvá válás támogatása és a pályaorientáció. A célcsoportokat illetően azt vizsgáltuk, hogy az egyes konstrukcióknál mely csoportok voltak *nevesítve*.

5. táblázat: A végső kedvezményezettek megjelenése és a számukra nyújtott szolgáltatások az egyes konstrukciókban

	Fiatal/ pálya-kezdő	Alacso-nyan képzett	Idős	Fogya-tékos	Kisgye rekes szülő	RÁT/ FHT-ben részesül	Tartós munka nélküli	Roma	In-aktív	Egyéb [29]
Komplex szol-gáltatás[30]	1.1.2 1.1.4 1.4.1	1.1.2 1.1.4	1.1.2 1.1.4 1.4.1	1.1.1 1.4.1	1.1.2 1.1.4 1.4.1 1.4.3	1.1.2 1.1.3 1.1.4 1.4.3	1.1.2 1.1.4	1.4.1 1.1.2 1.4.6.	1.4.3	
Közvetlen foglalkoz-tatás	2.4.3	1.4.6 2.4.3	2.4.3	1.4.2	2.4.3			146		
Járulék-kedvez-mény		1.2.1	1.2.1				1.2.1			

[29] Közszférából elbocsátott személy; alkalmazásban álló munkavállaló;
[30] A komplex szolgáltatások alatt értjük a célcsoportnak nyújtott képzés, humán szolgáltatás és bértámogatás egymást követő alkalmazását.

	Fiatal/ pálya-kezdő	Alacso-nyan képzett	Idős	Fogya-tékos	Kisgye rekes szülő	RÁT/ FHT-ben részesül	Tartós munka nélküli	Roma	In-aktív	Egyéb [29]
Képzés	2.2.3	2.1.1 2.1.6								2.1.2 2.1.3 2.1.4 2.1.5 2.3.1 2.3.3
Munkaadók fejlesztése [31]				1.1.1/11 1.4.2 2.4.2/A és B	2.4.5 2.4.2/ B					
Vállalko-zóvá válás támo-gatása	2.3.6									
Pálya-orientáció	2.2.2									

A legtöbb TÁMOP 1. prioritásba tartozó konstrukció esetében komplex programok meghirdetésére volt lehetősége a kedvezményezetteknek. A TÁMOP 2-es prioritásból megvalósuló projekteknél a képzés volt a leggyakoribb. Önálló bértámogatás, vagy az önfoglalkoztatóvá válás támogatása ritka programelemek voltak, és csak egy-egy célcsoport (FHT-ban részesülők, vagy fiatalok) esetében lehetett nyújtani őket.

3.2.10. Összhang a munkaerőpiaci igényekkel

A konstrukciók munkaerőpiaci igényekkel való összehangoltságának bemutatásakor a szakértői interjúk tapasztalataira építünk.

A munkaerőpiaci igények beépítésére és biztosítására a tervezés és a végrehajtás minden szintjén törekszenek. Ahhoz viszont, hogy a különböző szintű döntéshozók, illetve a megvalósítók megismerjék a helyi munkaadói igényeket, szükségesek a kutatások és a munkaadókkal való szoros kapcsolattartás. **A munkaerőpiaci igények feltérképezésének fontosabb módjai** a következők:

- a munkaügyi központ előrejelzéseihez negyedéves adatfelvétel a legnagyobb foglalkoztatókkal (kb. 12 ezer munkaadót szólítanak meg ilyenkor, egy-egy munkaadó 6-800 főt foglalkoztat);
- MTA kutatásai (TÁMOP 2.3.2-ből létrejött rendszer)
- munkaügyi központ által foglalkoztatott (TÁMOP 1.3.1 forrásból) munkaadói kapcsolattartók;
- munkaadói bejelentések a munkaügyi központ felé a szabad álláshelyekről, vagy fontosabb bővítésekről/átszervezésekről.

A munkaügyi központok által meghirdetett képzések a keresletvezéreltség elvét követik, csak az így meghatározott, munkaerőpiaci igényeket támogató képzéseken való részvételt támogatják teljes összeggel. A munkaügyi központ ajánlásától eltérő képzésen is részt vehet ugyanakkor a munkanélküli – ebben az esetben azonban csak részben támogatják a képzési költségeit. A képzések elvégzéséhez egy előzetes szűrőt alkalmaznak annak érdekében, hogy csak a szükséges bemeneti készségekkel és képességekkel rendelkezők számára nyújtsák a képzés, így csökkentve a lemorzsolódás és a képzésekből való kibukás veszélyét. **A bemeneti követelmények**

[31] Munkáltatói érzékenyítés, foglalkoztatás eszközbeli feltételeinek javítása, intézményfejlesztés.

szűrésére a TÁMOP 1.3.1 második körös kiírásában egy olyan profiling rendszer kialakításán dolgozik az NMH, amely segíti eldönteni, hogy a munkavállaló azonnal foglalkoztatható, mik a munkavállalás korlátai és szüksége van valamilyen szolgáltatásra. Ehhez hasonló minősítési rendszer **a rehabilitációs járadékban részesülők számára a TÁMOP 1.1.1-08 keretében már elkészült** annak érdekében, hogy megállapíthatóvá váljon a megváltozott munkaképességűek rehabilitálhatósága, illetve a rehabilitációjuk lehetséges iránya.

A képzést nyújtó pályázati kiírásokban jellemzően elvárják, hogy a munkaerőpiaci igényekkel alátámasztott programokat finanszírozzanak a kedvezményezettek. A megfelelést a regionális fejlesztési és képzési bizottságok[32] ellenőrzik.

A munkaerőpiaci igények nemcsak a képzés, hanem a rehabilitáció területén is fontosak. A TÁMOP 1.1.1 keretében **megvalósított rehabilitációs program esetében a rehabilitálhatóság függött az adott személy lakhelyének munkaerőpiaci jellegzetességeitől is.** Ugyanis a rehabilitálhatóságnak meghatározott irányai lehetnek, így minden bevont célcsoporttag esetében egy felmérés után meghatározták, hogy milyen típusú munkára lehet alkalmas (pl. tömegmunka, ügykezelői feladatok, mezőgazdasági munkavégzés, stb.), és erre a típusú munkavégzésre van-e lehetősége az adott kistérségben.

A TÁMOP projektekből alapvetően a munkakínálatot erősítő projektek kerültek meghirdetésre. **A munkaügyi központok által nyújtott szolgáltatások, a munkaügyi központok által kezelt célcsoportok erős dominanciája jellemzi a támogatásokat.** A különböző szakértők szerint ugyanakkor **nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a keresleti oldal támogatására is. Itt elsősorban a munkaadói fogékonyság fejlesztésére,** különösen a HR területen dolgozó, vagy toborzásért felelős szakemberek érzékenyítése hozhat változást a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásában. Emellett érdemes lehet olyan munkakör-elemzéseket készíteni, amellyel megtalálhatóak azok a területek, amelyeket a hátrányos helyzetűek ugyanolyan, vagy akár magasabb hatékonysággal tudják végezni, mint egy normál munkavállaló (a szakértői interjú során tanulságos példa volt, hogy a Down-kóros alkalmazottak sokkal jobban bírják az árufeltöltés monotonitását, a dobozok egész napos pakolását, mint egy átlagember). A befogadó gyakorlatok elterjesztése mellett ugyanakkor legalább ilyen fontos, hogy a munkaadói ösztönzők kérdése, amely elsősorban adó- és járulékterheitől függ.

3.2.11. A gazdasági válság hatása a fejlesztések megvalósítására

A pályázati rendszer annak minden merevsége ellenére próbálta kezelni a válság munkaerőpiaci problémáit, illetve a konstrukciók végrehajtása során igyekeztek enyhítésekkel elősegíteni a sikeres megvalósítást.

Kifejezetten válságkezelő céllal került meghirdetésre a 2.3.3 **munkahely-megőrzési program**, illetve **az 1.1.2 program célcsoportja a 2008. szeptember 1. után állásukat elvesztett munkanélküliekkel ki tudott bővülni és a programra eredetileg tervezett keretösszeget megduplázták.** A válság miatti enyhítést láttak célszerűnek a kiírók továbbá az 1.4.1-07-es konstrukció esetében, engedélyezték a részidős foglalkoztatást, illetve engedélyezték az indikátorok nagyobb mértékű módosítását. Amint a fentiekben jeleztük, az indikátor-elvárásokat más konstrukcióknál is lefelé korrigálták.

A válság hatása a később meghirdetett programokon is látszik. Elsősorban a továbbfoglalkoztatási kötelezettséget csökkentették le: korábban a támogatott időszaknak

[32] A regionális fejlesztési és képzési bizottság a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter által felkért tagokból álló, régiónként működő testület.

megfelelő ideig kellett tovább foglalkoztatni a dolgozókat, ez a 2009 után meghirdetett programok esetében 25-50%-ra csökkent.

A gazdasági válság felerősítette a fiatalkori munkanélküliség problémáját. Több konstrukció is reagált erre. A TÁMOP 1.1.2 második körös kiírásai és a TÁMOP 1.1.4 esetében már be tudták vonni azokat a fiatalokat, akik nem tanulnak és nem is dolgoznak, de nem regisztrált álláskeresők.[33] Az NFSZ által megvalósított projektek forrásait 2012-ben megemelték, a források növekedésével a fiatalok munkanélküliségének megelőzése és kezelése kiemelt figyelmet kapott a projektekben. A Nemzetgazdasági Minisztérium tájékoztatása szerint a bevonandó 117 ezer fő közül több mint 37 ezer főt (31%) a fiatalok, pályakezdők köréből kell bevonni.

A válság által különösen kedvezőtlenül érintett ágazatok közül **az építőiparban célzott átmeneti foglalkoztatási program indult**.

3.3. A TÁMOP 1. és 2. prioritás pályázatos támogatásainak területi eloszlása

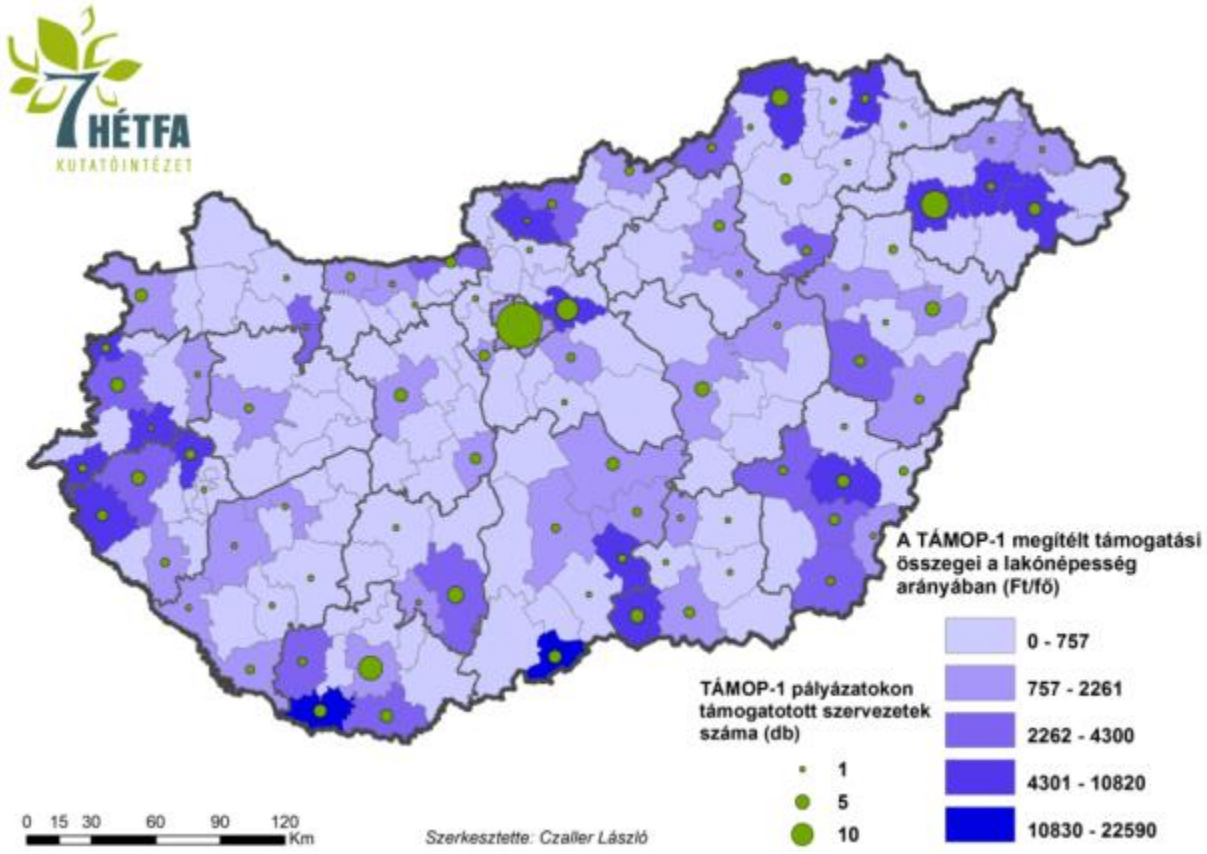
Az EMIR-adatok alapján megvizsgáltuk a pályázatos konstrukciókból megvalósuló projektek területi eloszlását. Az EMIR-adatbázisban a kedveményezettek egy projektre csak egy helyszínt (települést) adhattak meg, ami bizonyos fokig torzítja a képet, hiszen a projektek egy része feltehetően több helyszínen valósult meg. Az adatok alapján így a projektek elsődleges, központi helyszíneit tudjuk csak azonosítani.

Az 6. ábra mutatja be a TÁMOP 1 források kistérségi eloszlását. A térkép színei az egy főre eső támogatás nagyságát jelzik, a körök a támogatott projektek számát. A térkép alapján a következő megállapítások tehetők:

- **Az egy főre eső támogatások volumenében nagy eltérések vannak a kistérségek között:** jónéhány térségben nincs támogatott projekt, a támogatás összege pedig 757 Ft/fő és 22 590 Ft/fő között mozog.
- A legtöbb erősen támogatott kistérség a relatíve jó munkaerőpiaci helyzetű Nyugat-Dunántúlon, illetve a jellemzően hátrányos pozíciójú Észak-Magyarországon és a keleti határszélen található.
- A projektek számát (és a teljes megítélt összeget) tekintve a legnagyobb pénzlehívók Budapest, Nyíregyháza, Pécs és Gödöllő.
- Összességében tehát a pályázati rendszerből fakadó nagyfokú esetlegességet azonosíthatunk a térbeli elosztásban, ami feltehetőleg a pályázó szervezetek eltérő kapacitása vezérel.

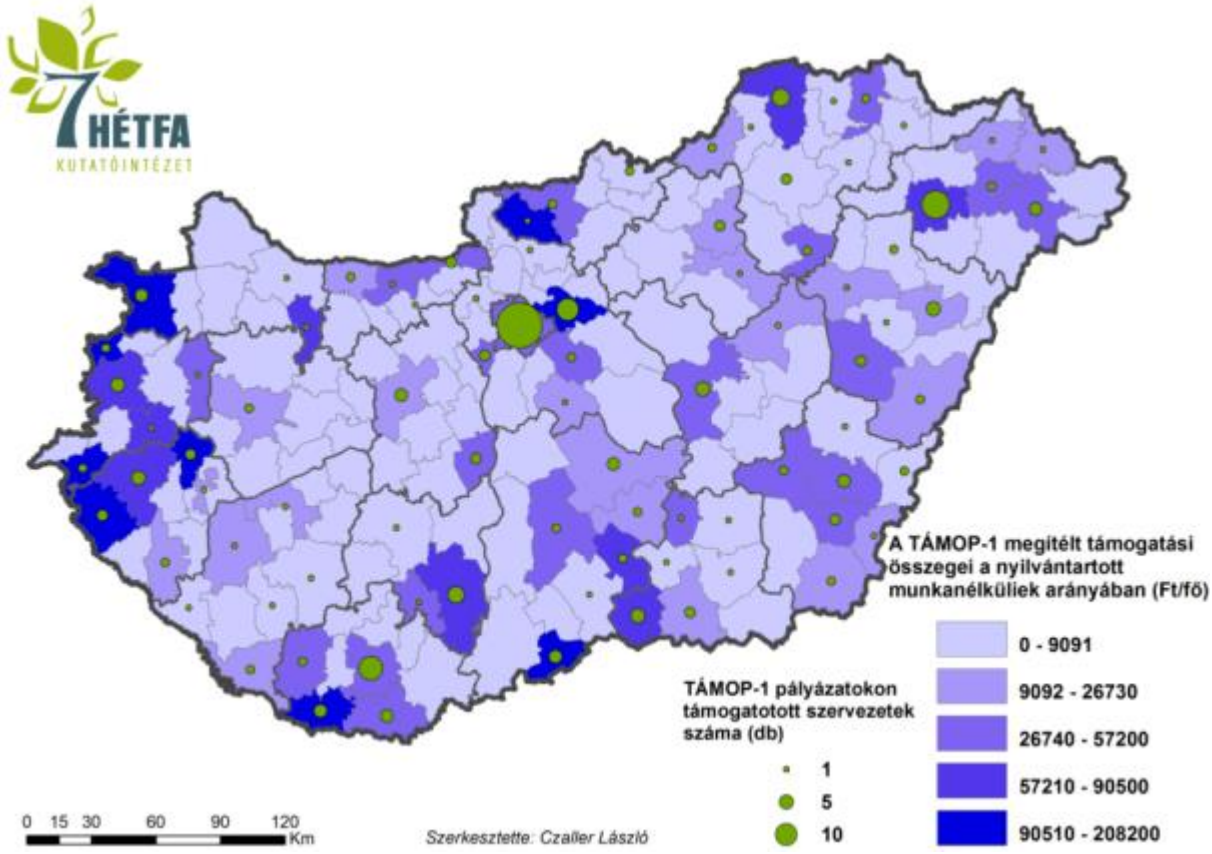
[33] A nemzetközi szakirodalomban ezt a csoportot NEET – not in education, employment and training – néven említik. Az ifjúsági munkanélküliségről és egy lehetséges kezelési javaslatról lásd bővebben a Hétfa, 2012-es tanulmányát.

6. ábra: Egy lakosra jutó TÁMOP 1 prioritásból származó támogatás, illetve a támogatott projektek száma kistérségenként



Az 7. ábra az egy munkanélkülire eső támogatásnagyságot mutatja be. A kistérségek közötti különbségek továbbra is nagyok, tehát egyértelmű, hogy **nem a munkaerőpiaci helyzet különbségei magyarázzák az eltérő támogatásintenzitást**. A munkanélküliek alacsonyabb száma miatt kiugróan magas a támogatási arány a Nyugat-Dunántúl és a budapesti agglomeráció bizonyos részein.

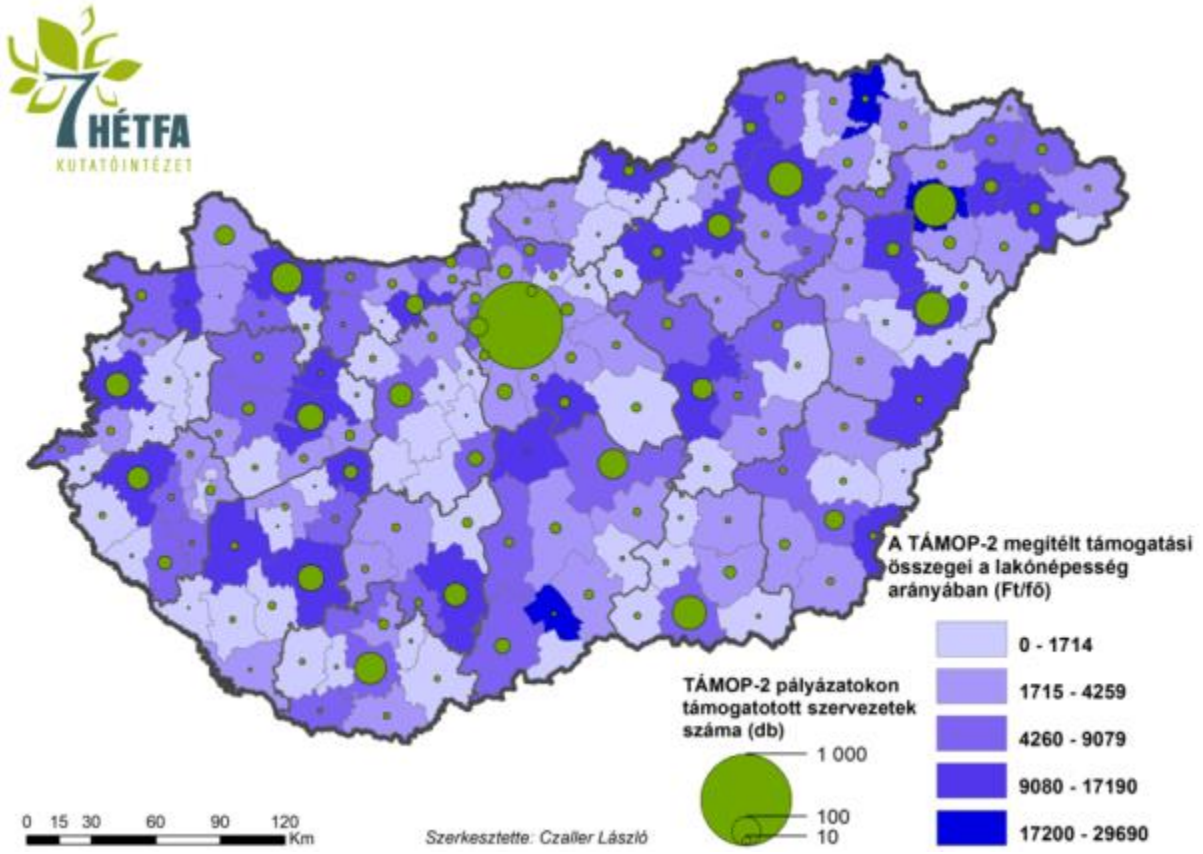
7. ábra: TÁMOP 1-ben megítélt támogatások kistérségenként a munkanélküliek arányában



A TÁMOP 2-ből származó támogatások jobban „lefedik" az országot, ami összefügg azzal, hogy nagyobbak voltak a támogatási keretek (8. ábra). Ennek ellenére **itt is nagyon jelentős különbségeket látunk**: az egy főre eső támogatás sokhelyütt kevesebb mint 2000 Ft, a legintenzívebben támogatott kistérségben ellenben közel 30 000 Ft/fő.

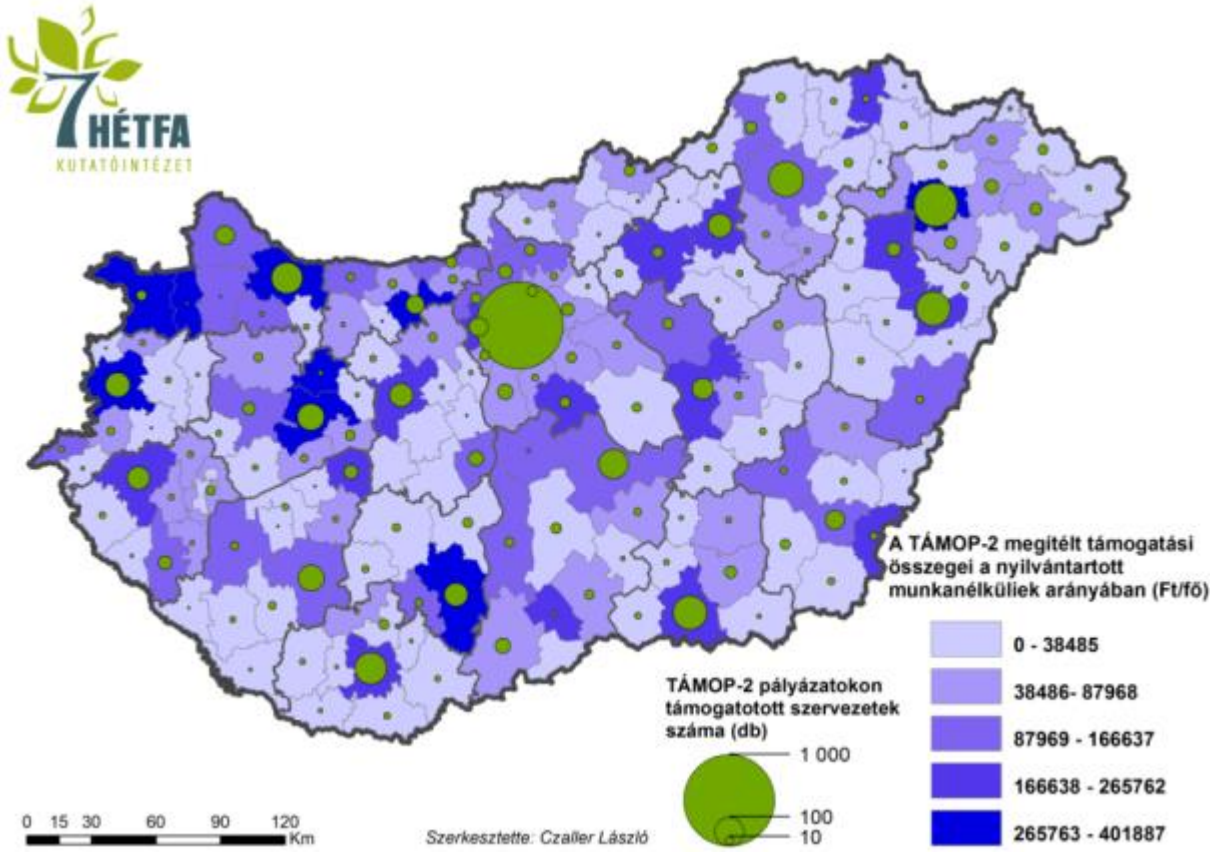
A megyeközpontok dominanciáját látjuk továbbá, aminek egyik (talán fő) oka a képzési helyek koncentrációja. (A legtöbb forrást elnyert városok Budapest, Nyíregyháza, Miskolc, Debrecen és Győr – a legtöbb projekt is ezekben a városokban valósult meg.)

8. ábra: Egy lakosra jutó TÁMOP 2 prioritásból származó támogatás, illetve a támogatott projektek száma kistérségenként



Ha az egy munkanélkülire vetített támogatási összeget tekintjük, a kép némileg változik (9. ábra). A Dunántúl észak-nyugati térsége „besötétedik", az ország északi és keleti térségei nagyrészt „kivilágosodnak". A munkanélküliségi probléma nagyságához képest tehát a viszonylag legfejlettebb vidéki területek kapták a legtöbb forrást.

9. ábra: TÁMOP 2-ben megítélt támogatások kistérségenként a munkanélküliek arányában

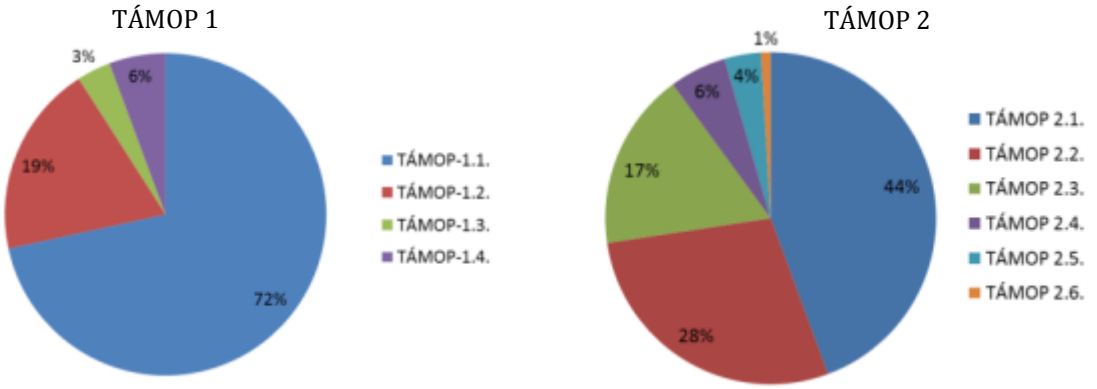


3.4. A TÁMOP 1. és 2. prioritás előrehaladása a kifizetések és az indikátorok tükrében

3.4.1. Megítélt támogatások intézkedésenként

Az EMIR alapján megvizsgáltuk, hogy a megítélt támogatások hogyan oszlanak meg az intézkedési területek között.[34]

10. ábra: Megítélt támogatások megoszlása a TÁMOP 1. és 2. prioritás intézkedései között



[34] TÁMOP 2 esetében kiszűrtük az ESZA 12,8 milliárdos TÁMOP 2.1.2/09, valamint az OMMF 3,6 milliárdos TÁMOP-2.4.4-09/1 típusú projektjeit mivel ezeket a szerződéseket felbontották.

A TÁMOP 1. esetében a legnagyobb összegű támogatások az 1.1 beavatkozási szinten, a TÁMOP 2 esetében pedig a 2.1. intézkedésnél jelentkeztek. Az 1.1. intézkedés zömében kiemelt projekteket tartalmazott. A projektek a **megváltozott munkaképességű, illetve hátrányos helyzetű emberekre fókuszált,** de ebben a beavatkozásban csoportosítottak át forrásokat **a válság hatására állásukat vesztett munkavállalók foglalkoztatásának elősegítés**ére. A 2.1 intézkedés nagyrészt **különböző munkahelyi képzések**et finanszírozott, illetve **az ESZA és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal kiemelt projektjei**t tartalmazta.

3.4.2. Abszorpció

Hol tart a TÁMOP 1. és 2. prioritások megvalósítása pénzügyi szempontból? A források a TÁMOP 1-es esetében már le vannak kötve, a leszerződött összeg ugyan némiképp elmarad a kerettől, a megítélt támogatások viszont a források több mint 100%-ra szólnak, így a prioritás pénzügyileg várhatóan kimeríthető. A TÁMOP 2-es estében alacsonyabb a források lekötési aránya – mintegy 76%-os. **A 2013. január 14-i értéknapig kifizetett összegek 63, illetve 35%-ot mutatnak, ez alapján a programozási időszak utolsó évében várhatóan jelentős elszámolási és kifizetési feladatokkal szembesül majd a rendszer.**[35]

6. táblázat: TÁMOP 1 és TÁMOP 2 prioritás abszorpciós mutatói

Prioritási tengely	NSRK szerinti keretösszeg (mFt)	Leszerződött összeg (mFt)	Megítélt összeg (mFt)	Megítélt összeg a kerethez képest (%)	Kifizetett összeg a kerethez képest (%)
TÁMOP 1	224 170	232 638	234 370	104,5%	63,0%
TÁMOP 2	181 090	126 006	137 597	76,0%	35,4%

Forrás: EMIR (2013. január 14.)

A 11.1 Függelék 1. táblázatában látható az egyes konstrukciók abszorpciója. A konstrukciókat áttekintve általános jellemző, hogy a 2012-ben meghirdetett projektek pénzügyi előrehaladása alacsony szinten áll – vagy a kifizetések még meg sem kezdődtek-, továbbá van néhány konstrukció (1.4.1-11, 1.4.3-10, 2.1.3.B-11, 2.2.4-11, 2.5.1.B-11), ahol annak ellenére, hogy a kiírás óta 1-3 év eltelt, a pénzügyi előrehaladás mégis 20% alatti.

3.4.3. Indikátorok szerinti előrehaladás

Az Expert Evaluation Network - TERU értékelés EU-s kontextusba helyezi a foglalkoztatási eredményindikátorokat. Magyarország esetében az eredményindikátorok esetében a 180 napos 28,5%-os foglalkoztatási célérték 12,8%-on állt 2011 végén. Az Európai Unió egészét vizsgálva a megfelelő OP-k konstrukcióiban 12,5 millió kedvezményezett közül 2,4 millió vált foglalkoztatottá a program lezárása után (19,2%). (TERU 2012)

A prioritási tengelyek indikátor szintű előrehaladását a TÁMOP 2011. évi éves jelentése alapján mutatjuk be.

[35] TÁMOP 2 esetében kiszűrtük az ESZA 12,8 milliárdos TÁMOP 2.1.2/09, valamint az OMMF 3,6 milliárdos TÁMOP-2.4.4-09/1 típusú projektjeit mivel ezeket a szerződéseket felbontották.

7. táblázat: TÁMOP 1. prioritás indikátorainak előrehaladása

	Kiinduló érték	2007	2008	2009	2010	2011	2015-ös célérték	*Teljesülési arány*[36]
Aktív munkaerő-piaci intézkedésekben résztvevő személyek száma (fő)	-	0	48 498	46 529	108 179	110 633	169 500	***65,3%***
Munkaerő-piaci képzésekben résztvevő személyek száma (fő)	-	0	12 424	18 306	42 543	57 779	76 500	***75,5%***
„Új kezdet"[37] kombinált indikátora - 25 év alatt (%)	24,6	22,2	17,3	28,6	20,4	21,4	19,0	***42,9%[38]***
„Új kezdet" kombinált indikátora - 25 éves, vagy felette (%)	18,5	14,2	12,0	16,7	14,7	12,8	15,0	***162,9%[39]***
Intézkedésekben résztvevők közül a programból való kilépést követő 180. napon foglalkoztatottak aránya (%)[40]	-	0	4,35	15,73	12,38	n.a	28,5	***43,4%***
Képzéseket sikeresen befejezők (záróvizsga, bizonyítvány megszerzése) száma	-	0	1 376	13 096	34 346	37 561	63 000	***59,6%***

Forrás: NFÜ (2011): Jelentés a Társadalmi Megújulás Operatív Program 2011. évi megvalósulásáról

Fontos előrehaladásokat mutatnak az indikátorok értékei (7-9. táblázatok). **Mind az intézkedésekben, mind a képzésekben résztvevők száma időarányosan jól közelíti a 2015-ös célértéket.** Az Új kezdet indikátor esetében is azt látjuk, hogy a munkahelyüket elveszítők közül egyre kevesebben vannak, akik semmilyen segítséget nem kapnak a következő néhány hónapban. **A konstrukciókban finanszírozott programokban résztvevők azonban nem tudnak az eredetileg várt arányban elhelyezkedni a programból való kilépést követően, az eredetileg tervezett közel 30%-os arány helyett csak 12%-uk vált foglalkoztatottá (a kilépést követő 180. napra).** Természetesen ennek az indikátornak az értékelésénél nem tekinthetünk el az időközben elhúzódó vált gazdasági válság hatásaitól.

[36] Aktuális érték a célérték százalékában.

[37] Az „Új kezdet" indikátor: Azoknak a fiataloknak/felnőtteknek az aránya, akik az X. hónapban váltak munkanélkülivé, az X+6/12. hónapban még mindig munkanélküliek, és sem intenzív tanácsadásban, vagy álláskeresési segítségben nem részesültek, és nem ajánlottak fel nekik új kezdési lehetőséget képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, munkalehetőség vagy egyéb foglalkoztathatóságot javító intézkedés formájában. (TÁMOP, 115. oldal)

[38] Számítás módja: a 2011-es érték és a célérték közötti százalékpontos különbség az elvárt (bázisérték és célérték különbsége) százalékpontos különbségéhez viszonyítva.

[39] Számítás módja: a 2011-es érték és a célérték közötti százalékpontos különbség az elvárt (bázisérték és célérték különbsége) százalékpontos különbségéhez viszonyítva.

[40] Az adatok összehasonlíthatósága az adatfelvétel miatt nem lehetséges. Így például 2008-ban csupán 46 kilépője volt a programoknak, és ebből is összesen 2 fő esetén lehetett mérni az adott időszak végéig a foglalkoztatást. 2011-ben 60 819 fő kilépő résztvevő volt, amelyből 18 915 esetében volt mérhető a kilépést követő 180. napon a foglalkoztatás.

8. táblázat: TÁMOP 2. prioritás indikátorainak előrehaladása

	Kiinduló érték	2007	2008	2009	2010	2011	2015-ös célérték	*Teljesülési arány*[41]
Munkavállalási korú (15-64 éves) személyeknek a száma, akik a prioritás keretében finanszírozott képzésben részt vesznek (fő)[42]	-	1 813	24 437	22 163	n.a	110 805	300 000	***36,9%***
Képzésben érintett vállalkozások száma (db)	-	257	335	679	1 181	1 181	1 500	***78,7%***
Munkavállalási korú (15-64 éves) személyeknek a száma, akik képzést sikeresen (záróvizsga, bizonyítvány megszerzése) befejezték	-	965	19 566	11 816	44 084	58 365	249 000	***23,4%***

Forrás: NFÜ (2011): Jelentés a Társadalmi Megújulás Operatív Program 2011. évi megvalósulásáról

A 2. prioritás esetében a képzésekben résztvevő vállalatok és munkavállalók száma fokozatosan közelíti a célértéket, bár ez utóbbi némi elmaradást mutat (8. táblázat). **Jelentős az elmaradás viszont a képzéseket sikeresen lezárók arányát vizsgálva**: a képzésben résztvevőknek csak a fele fejezi be sikeresen a képzést az eredetileg tervezett 83%-os aránnyal szemben. Ez azért fontos, mert a programozási időszak hátralévő időszakában a képzésbe bevont vállalatok és személyek számát még lehet növelni, de a sikeres vizsgázók alacsony aránya olyan konstrukciós vagy megvalósítási problémákra utalhat, amit nehezebb korrigálni a még zajló képzések esetében.

A vizsgált projektek szakmailag egységes módon, párhuzamosan valósulnak meg a közép-magyarországi- és a konvergencia régiókban, azonban a TÁMOP tervezési logikája szerint a TÁMOP 8. prioritásának (*Az operatív program prioritási tengelyeinek megvalósítása a Közép-magyarországi régióban*) forrásfelhasználásáról és indikátorairól a Bizottság felé önállóan kell beszámolni. A TÁMOP 1. és 2., illetve 8. prioritásában az indikátorok elnevezése részben átfed egymással, de a két célterület vonatkozásában a tényértékeket külön-külön tartja nyílván az Irányító Hatóság (9. táblázat).

9. táblázat: TÁMOP 8. prioritás kapcsolódó indikátorainak előrehaladása

	Kiinduló érték	2007	2008	2009	2010	2011	2015-ös célérték	*Teljesülési arány*[43]
Aktív munkaerő-piaci intézkedésekben résztvevő személyek száma (fő)	-	n.a	n.a	n.a	17 249	18 148	22 000	***82,5%***
„Új kezdet" kombinált indikátora - 25 év alatt (%)	13,2	11,3	12,4	21	17,5	16,9	10	***-215,6%***[44]

[41] Aktuális érték a célérték százalékában.
[42] KMR régióval is kiegészítve.
[43] Aktuális érték a célérték százalékában.
[44] Számítás módja: a 2011-es érték és a célérték közötti százalékpontos különbség az elvárt (bázisérték és célérték különbsége) százalékpontos különbségéhez viszonyítva. Negatív érték a célhoz képest való ellenirányú változást jelez.

„Új kezdet" kombinált indikátora - 25 éves, vagy felette (%)	12,7	7,8	10,8	15,1	14,4	14,2	9	***-140,5%***[45]
Munkavállalási korú (15-64 éves) személyeknek a száma, akik a prioritás keretében finanszírozott képzésben részt vesznek (fő)	-	n.a	n.a	n.a	13 239	32 024	100 000	***32,0%***
Munkavállalási korú (15-64 éves) személyeknek a száma, akik képzést sikeresen (záróvizsga, bizonyítvány megszerzése) befejezték	-	n.a	n.a	n.a	12 107	13 564	85 000	***16,0%***

Forrás: NFÜ (2011): Jelentés a Társadalmi Megújulás Operatív Program 2011. évi megvalósulásáról

Az aktív munkaerő-piaci intézkedésben részt vevő személyek száma időarányosan nagyon jól halad. Ezzel szemben, míg a TÁMOP 1. keretében érintett régiókban az *Új kezdet* indikátor – ha a 25 év alattiak esetében nem is érte el a célértéket, de – alakulása a kitűzött irányban haladt, addig a KMR régióban csökkent azoknak az aránya, akik valamilyen segítséget kaptak a munkahelyük elveszítése után. Ezen kívül a KMR régióban a célértékhez képest időarányosan kevesen vettek részt a konstrukciók keretében finanszírozott képzésekben, és itt is nagyon alacsony a képzést sikeresen zárók aránya: az eredetileg tervezett 85%-os aránnyal szemben kevesebb, mint a résztvevők fele teljesíti a záróvizsga vagy bizonyítvány követelményeit.

3.5. Hipotézisek teljesülése

1) *Foglalkoztatáspolitikai jelentőség.* A vizsgált időszakban a TÁMOP vált – a közfoglalkoztatás kivételével – az aktív munkaerőpiaci programok legfontosabb forrásává, így minden lényeges szakpolitikai eszköz megjelenik a konstrukciók körében.

A konstrukciók áttekintve azt látjuk, hogy **az aktív munkaerőpiaci eszközök széles palettája jelent meg a két prioritásban**. Az értékelt időszakban **a kormányzat a foglalkoztatási szolgálat fejlesztésére, a kötelező feladatellátáson felüli szolgáltatásaira, továbbá a külső, jellemzően nonprofit szolgáltatók foglalkoztatási célú programjaira csaknem kizárólag a TÁMOP-ból biztosított forrásokat.** Emellett a foglalkoztatáshoz és a munkahelyi képzéshez nyújtott támogatásokat is a fejlesztéspolitika rendszeréből finanszírozták. A konstrukciókat az alkalmazott domináns szakpolitikai eszközök alapján a következő kategóriákba sorolhatjuk:

- Foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások
- Több célcsoportot érintő komplex szolgáltatások
- Speciális célcsoportot érintő komplex szolgáltatások
- Képzések és képzés minőségi fejlesztésére irányuló programok
- Közvetlen foglakoztatást nyújtó programok
- Munkaadók, munkahelyek fejlesztése
- Intézményfejlesztési programok
- Egyéb fejlesztések

[45] Számítás módja: a 2011-es érték és a célérték közötti százalékpontos különbség az elvárt (bázisérték és célérték különbsége) százalékpontos különbségéhez viszonyítva. Negatív érték a célhoz képest való ellenirányú változást jelez.

A források legnagyobb részét, több mint 40%-át általános, vagyis **nem célcsoport-specifikus komplex szolgáltatási programokra** fordították, amelyeket nagyobbrészt az NFSZ regionális, majd megyei egysége terveztek és valósítottak meg, kisebbrészt pedig külső nonprofit szolgáltatók. **A második legtöbb forrást** (30%) **a képzések és a képzési infrastruktúra fejlesztését célzó programok kapták**. A foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások a két prioritás költségvetésének kb. 10%-át tették ki. A fennmaradó kevesebb mint 20%-on osztoztak a speciális célcsoportokat célzó komplex szolgáltatások, az intézményfejlesztések, a közvetlen foglalkoztatást nyújtó programok, a munkáltatók és munkahelyek fejlesztése, és egyéb kisebb beavatkozások.

2) *Szakpolitikai javaslatok követése*. A támogatási konstrukciók kialakítása követte a hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján megfogalmazott ajánlásokat a kedvezményezettek megfelelő ösztönzésére és számonkérésére vonatkozóan.

Foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások. A foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások akkor érhetnek célt, ha olyan személyekhez jutnak el, akiket egyébként nem foglalkoztatnának. A szakpolitikának ezért megfelelő szelekciós kritériumok érvényesítésére kell törekednie. Ugyanakkor reálisan kell felmérnie a kritériumok információs és ellenőrzési igényét. Ami a konstrukciók kialakítását illeti, a **fejlesztéspolitika jó kompromisszumot talált a Start Plusz és Extra kártya-programok** (1.2.1) esetében, amelyek munkaerőpiaci szempontból kedvezőtlen helyzetű csoportok, a tartós munkanélküliek, a gyermekvállalásból visszatérők, illetve az idősek és képzetlenek számára tették elérhetővé a kedvezményeket. Az adott csoportokon belül természetesen a munkaadók a jobb adottságúakat részesítették előnyben – ez azonban vállalható ár az adminisztráció és ellenőrzés viszonylagos egyszerűségéért.

Több célcsoportot érintő komplex szolgáltatások. Az NFSZ és a nonprofit szervezetek által megvalósított projektek legnagyobb részébe (1.1.2, 1.1.4, illetve 1.4.1, 1.4.3) számos célcsoportot vonhattak be, és a szolgáltatások széles spektrumát nyújthatták. E keretek a kedvezményezetteknek lehetőséget adtak arra, hogy a **célcsoportok sajátos igényeihez igazítható, komplex szolgáltatáscsomagok**at állítsanak össze. A lehetőség megadása egyben azt is jelentette, hogy a kedvezményezettek – a megyei (korábban regionális) munkaügyi központok és a nonprofit szervezetek – **nagyfokú autonómiát kaptak** a programok kialakításában. Ennek előnye volt a **szakmai rugalmasság**, hátránya viszont a **gyenge koordináció és szakmai kontroll**. A pályázók elképzelési alapján nagyrészt spontán módon alakult, hol, milyen célcsoporthoz milyen szolgáltatás jutott el.

A konstrukciók a valós foglalkoztatási hatást úgy próbálták meg garantálni, hogy foglalkoztatási eredményindikátor (a program befejezése után 180. napon foglalkoztatottak aránya, illetve száma) teljesülését várták el. Ennek pozitívuma volt, hogy a foglalkoztathatóságot és az elhelyezést helyezte előtérbe. Hátulütője volt viszont, hogy az eredményeknek tág célcsoportra kellett teljesülnie, és az, hogy az indikátor egy **küszöbérték**ét kellett kötelezően teljesíteni, ami **nagy kockázatot rótt** a kedvezményezettekre. E két körülmény eredőjeként **a kockázatkerülő megvalósítók erőteljes lefölözésre kényszerültek**.

A programok eredményességét korlátozta, hogy **nem egy kiépített, stabil rendszer** részeként valósultak meg, hanem mind az NFSZ, mind a nonprofit szervezetek számára lényegében **eseti lehetőségeket** kínáltak. A munkaügyi rendszerre kifejezetten nagy terhet rótt, hogy a TÁMOP-projekteket a hazai finanszírozástól elkülönülten és igen bürokratikusan kellett adminisztrálni.

A **szakirodalom** hangsúlyozza, hogy a munkanélkülieknek juttatott transzfereket, segélyeket és a nekik nyújtott szolgáltatásokat **egységes keretben kell kialakítani**, mivel így biztosítható a megfelelő szelekció és ösztönzés. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egy adott státuszú, meghatározott transzferben részesülő célcsoporthoz kell rendelni szolgáltatásokat. A **TÁMOP-**

projektek azonban fordított logikát követtek: a kedvezményezettek szolgáltatási programokat dolgoztak ki, majd **kerestek hozzájuk bevonható személyeket**, akiknek a transzferek szempontjából heterogén volt a hátterük. Így lényegében a segélyek rendszere mellett éltek mintegy önálló életet.

A **szolgáltatások igénybevételét célszerű kötelezővé tenni**, és az elutasítást a transzfer (időleges) megvonásával szankcionálni. Ez még az NFSZ keretében zajló TÁMOP-projektekben sem valósulhatott meg, azok eseti jellege, a segélyezési rendszertől elkülönülő megvalósítása, és a bevont személyek eltérő segélyezési státusza miatt. A nonprofit szervezetek esetében pedig ez szóba sem jöhetett, mivel a pályázatos projektek az NFSZ rendszerén kívül, azzal párhuzamosan valósultak meg. A **megoldást a jövőben az jelentheti, ha a TÁMOP-forrásokat olyan állandó rendszer(ek)be csatornázzák, amely(ek)ben egyazon intézmény dönt a foglalkoztatási támogatások/segélyek és szolgáltatások odaítéléséről, a segélyjogosultságot pedig együttműködési kötelezettséggel társítják.**

Speciális célcsoportot érintő komplex szolgáltatások. A speciális célcsoportokra fókuszáló szolgáltatási programoknál (1.1.1 és 1.1.3) is jelentkeztek részben az előzőekben említett konstrukciós problémák. Ugyanakkor előremutató, hogy **meghatározott típusú segélyekben** – a rehabilitációs járadékban, illetve foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (*Út a munka világába*) – **részesülőkre irányultak**. A megváltozott munkaképességűeket érinti fejlesztések kapcsán sajátos nehézséget jelentett, hogy a feladatkör menetközben az NFSZ-től átkerült az NRSZH-hoz (a TÁMOP-projekt azonban nem), továbbá az ERFA-ból finanszírozott munkahely-fejlesztések külön konstrukcióban valósultak meg, és **nem kapcsolódtak össze** a támogatott foglalkoztatástól. A munkaadók befogadóvá tétele ugyanis tipikusan nem egy komponensű fejlesztés, hanem komplex támogatást igényel.

Képzések és képzés minőségi fejlesztésére irányuló programok. **A formális képzésekkel szemben a legfontosabb elvárás, hogy a munkaadók felé hiteles jelzést küldjenek a képzést elvégzők képességeiről**. Nem tudjuk, hogy a szakképzés és a felnőttképzés rendszerének fejlesztését célzó kiemelt projektek, illetve a megvalósított képzések, képzési együttműködések mennyiben javították a képzések valós munkaerőpiaci értékét. A TISZK-pályázatok esetében pozitívum a kapott szakmában való elhelyezkedési arány eredményindikátorként való alkalmazása. Fenntarthatósági szempontból ugyanakkor problémát jelenthet a rendszer átszervezése: az OKJ-s képzések száma lecsökken, miközben a tanfolyamok óraszáma növekszik; a duális középiskolai szakképzési rendszer bevezetése folyamatban van. Az *Új Pálya* kiemelt program esetében, amely a közszférában elbocsátottak újbóli elhelyezkedését támogatta, a vállalt 40%-hoz képest 54%-os volt az elhelyezkedők aránya.

Jelentős források jutottak **munkahelyi képzési programok**ra, illetve képzéssel kombinált munkahelymegőrzésre (2.1.3, 2.1.4, 2.1.5 és 2.3.3). E programok **eredményességét kérdésessé teszi**, hogy egyik konstrukció esetében sem találtunk olyan formális kiírási feltételt, amelynek alapján ki lehetett volna **szűrni azokat a cégeket, amelyek egyébként is megvalósítottak volna** képzést, illetve egyébként is megtartották volna az alkalmazotti létszámukat.

Közvetlen foglakoztatást nyújtó programok. A **szakirodalom szkeptikus** azt illetően, hogy a **közvetlen foglalkoztatást nyújtó munkaerőpiaci programok képesek-e a résztvevők jövőbeli foglalkoztatási esélyeit növelni**. Erre leginkább akkor van esély, ha a programok tudatosan **tranzitfoglalkoztatás**ra törekszenek, amelynek során felkészítik a résztvevőket az elsődleges munkaerőpiaci részvételre. Az atipikus foglalkoztatási formákat támogató konstrukciók (2.4.3) nem igazán fogalmaztak meg ilyen célokat, illetve elvárásokat. Tulajdonképpen **átmenetileg támogatott munkahelyeket hoztak létre nonprofit szervezeteknél**, illetve szociális szövetkezeteknél.

Munkaadók, munkahelyek fejlesztése. Foglalkoztatás-politika gyakori hibája, hogy elhanyagolja a munkapiac keresleti oldalát, ezért már **önmagában az is pozitívum, hogy megjelentek**

kifejezetten a munkahelyek befogadóvá tételére irányuló fejlesztések (1.1.1, illetve 2.4.2). Visszatérő probléma azonban, hogy e fejlesztések önmagukban „nem állnak meg", komplex programokat igényelnek, amit a megváltozott munkaképességűek munkahelyeinek adaptációja kapcsán már jeleztünk. A 2.4.2 konstrukció tanulsága, hogy **a munkaadókat nagyon nehéz rávenni az együttműködésre**: a kedvezményezettek mindössze 107 befogadó munkahely kialakítását, azon belül 47 akadálymentesítését vállalták.

Intézményfejlesztési programok. A TÁMOP 1.3.1 meghatározó szerepet játszott az ÁFSZ/NFSZ modernizálásában 2007–2012 között. Követve nyugat-európai megfelelőit, a **munkaügyi intézményrendszer átalakulóban van hatóságból szolgáltató hálózattá**. Az NFSZ-nek mindenekelőtt képessé kell válnia arra, hogy nyomon tudja követni a segélyezett ügyfelei munkaerőpiaci pályáját, s ennek alapján ellenőrizni az általa vagy külső szolgáltatók által nyújtott szolgáltatások hatásosságát. A **megvalósuló informatikai fejlesztések komoly előrelépést jelentenek** ebbe az irányba. A másik kiépülő kapacitás egy **profiling rendszer**, amely a jövőben segíthet eldönteni, hogy a **munkavállalónak milyen szolgáltatásokra van szüksége**. Fontos továbbá a munkaadókkal való kapcsolat szorosabbra fűzése: a munkáltatói kapcsolattartók rendszerének kiépítése fontos, és már most pozitív tapasztalatokat hozó lépés efelé. (Az NFSZ fejlesztéseiről, az akkreditációról, valamint a foglalkoztatási paktumokról lásd még a 4. és 6. fejezeteket.)

3) *Célcsoportok.* A foglalkoztatás-politika által fontosnak tartott, sérülékeny munkavállalói csoportok mindegyike megjelenik a támogatott tevékenységek célcsoportjai között. A gazdasági válság hatására a támogatási hangsúlyok részben eltolódtak a fiatalok és a kevésbé rossz helyzetű, de átmenetileg munkanélkülivé vált csoportok (pl. szakképzettek) felé.

A **támogatási konstrukciók a minden célcsoportot érintettek**, amelyeket a foglalkoztatás-politika kiemelten kezel. A **beavatkozások egy jelentős része azonban nem célcsoport-specifikus**, és jelentős mértékben a megvalósítókra bízza, hogy az egyes célcsoportok tagjait milyen arányban vonják be. Ez nagyfokú esetlegességet visz a rendszerbe.

Célcsoport-specifikus konstrukciókat fogyatékosokra és megváltozott munkaképességűekre, gyermekvállalásból visszatérőkre, szociális segélyezettekre (fht-ban részesülőkre), pályakezdőkre, valamint néhány alkalmi csoportra (építőipari munkások, közszférából elbocsátottak) írtak ki. Összességében **a munkaügyi rendszerben is megjelenő célcsoportok dominanciája volt jellemző** – az ebből a rendszerbe még be nem kerülő, illetve már kiesett személyek ritkán jelentek meg.

4) *Gazdasági válság hatása.* Az akciótervek, illetve a konstrukciók reagáltak a gazdasági válság okozta munkaerőpiaci változásokra.

A **TÁMOP** pályázati rendszere számos elemében **reagálni tudott a gazdasági válságra**. Kifejezetten válságkezelő céllal hirdettek meg **munkahely-megőrzési program**ot (2.3.3), illetve az NFSZ által megvalósított decentralizált programok célcsoportja a 2008. szeptember 1. után állásukat elvesztett munkanélküliekkel ki tudott bővülni, és a programra eredetileg tervezett keretösszeget megduplázták. A válság által különösen kedvezőtlenül érintett ágazatok közül az építőiparban célzott átmeneti foglalkoztatási program indult.

A gazdasági válság felerősítette a **fiatalkori munkanélküliség** problémáját. Több konstrukció is reagált erre Az NFSZ decentralizált programjaiba nem csak álláskeresőket, hanem az oktatási rendszerben lévőket is be lehetett vonni. A fiatalok nonprofit szervezeteknél történő

foglalkoztatását is támogatja egy 2012 decemberében meghirdetett pályázat (1.4.1), de ez ténylegesen inkább e szervezeteknek nyújtott foglalkoztatási támogatásnak tekinthető.

5) *Területi eloszlás.* A pályázatos támogatások két földrajzi területre összpontosultak: a hagyományosan nehéz munkaerő-piaci helyzetű térségekbe, illetve a válság által akut módon sújtott fejlett iparú régiókba.

A TÁMOP 1. prioritásban a legtöbb erősen támogatott kistérség a relatíve jó munkaerőpiaci helyzetű Nyugat-Dunántúlon, illetve a jellemzően hátrányos pozíciójú Észak-Magyarországon és a keleti határszélen található. Azonban az egy főre eső támogatások volumenében nagy eltérések vannak a kistérségek között az egyes régiókon belül: jónéhány térségben nincs támogatott projekt, a támogatás összege pedig 757 Ft/fő és 22 590 Ft/fő között mozog.

A TÁMOP 2-ből származó támogatások hasonló regionális eloszlást mutatnak, bár jobban „lefedik" az országot, ami összefügg azzal, hogy nagyobbak voltak a támogatási keretek. Ennek ellenére **itt is nagyon jelentős különbségeket látunk**: az egy főre eső támogatás sokhelyütt kevesebb mint 2000 Ft, a legintenzívebben támogatott kistérségben ellenben közel 30 000 Ft/fő. **A megyeközpontok dominanciáját látjuk továbbá, aminek egyik (talán fő) oka a képzési helyek koncentrációja.**

Összességében tehát **a pályázati rendszerből fakadó nagyfokú esetlegességet azonosíthatunk a térbeli elosztásban**, ami feltehetőleg a pályázó szervezetek eltérő kapacitása vezérel.

4. ESZA indikátorokkal kapcsolatos tapasztalatok, javaslatok

A 4. fejezet tárgya a 4. értékelési kérdés megválaszolása, vagyis az, hogy az adatgyűjtési és informatikai rendszer, illetve a fejlesztések mennyire teszik lehetővé jelenleg, illetve várhatóan a 2014/20-as időszakban az ESZA-indikátorok megbízható előállítását a kedvezményezett szervezetek teljes körében.

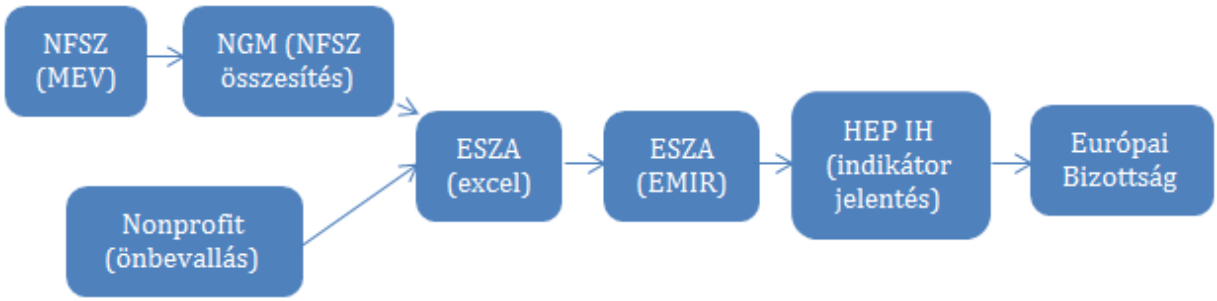
Az értékelési kérdés megválaszolásához félig strukturált interjút készítettünk az ESZA és az NFSZ szakértőivel, és a kutatás keretében felkeresett többi interjúalanyt is megkérdeztük az indikátorokkal kapcsolatos tapasztalataikról. Az ESZA indikátorokra vonatkozó javaslat kidolgozása során támaszkodtunk a nemzetközi szakirodalom vonatkozó állításaira is.

4.1. Az ESZA indikátorok gyűjtésének folyamata

A támogatásban részesülő kedvezményezettek számára szerződés szerinti kötelezettség i) az ESZA indikátorok gyűjtése, jelentése az ESZA Nonprofit Kft. felé és ii) projektenként eltérő elvárt indikátor értékek teljesítése. Az ESZA által összegyűjtött indikátorok az EMIR-ből az éves jelentésbe kerülnek, a Bizottság felé a HEP IH küldi el az indikátorjelentéseket. Az EMIR-ben rögzített indikátor értékeken felül a 1828/2006-os bizottsági rendelet mellékletekében szereplő bontásban is gyűjtésre kerülnek az adatok, ezeket nem mindig az EMIR-ben rögzíti az ESZA. Ez azért fontos, mert a jelentéstételi kötelezettség a mellékletben szereplő bontásra is kiterjed.

Az NSRK végrehajtásának informatikai adatbázisa, az EMIR rendszer a szakmai előrehaladás mellett, a pénzügyi előrehaladásról is gyűjt adatokat. A rendszerben projektenként is nyilvántartják a vonatkozó indikátorok értékeket, melyeket az EMIR rendszer konstrukció, prioritás és OP szinten aggregál, valamint a Központi Monitoring Főosztály kiemelt indikátorok esetében OP-kon átívelő nyilvántartást is vezet NFÜ elnöki utasítás alapján. Utóbbi az ESZA esetében a képzettek száma típusú indikátort érinti. Az EMIR egyénekre vonatkozó adatgyűjtést nem tartalmaz. Az ESZA szakmai felületén a kedvezményezett az indikátorokat nem köteles folyamatosan feltölteni a projekt során, csak a pénzügyi elszámolásokkor, ennek következtében az ESZA-nak a pénzügyi elszámolások ütemében van rálátása arra, hogy állnak a projektek.

11. ábra: Az ESZA projektekre vonatkozó indikátorok gyűjtésének folyamata a TÁMOP 1,2 konstrukciók esetében



Az NFSZ saját indikátor nyilvántartó rendszere a Megegyezéses Eredménycélokkal Való Vezetési Rendszert (MEV) rendszer. A kirendeltségek, a megyék és az országos hivatal a MEV-ben minden évben megtervezik az országos célok várható megvalósulását. Becslést készítenek az érintett létszámra vonatkozóan (hányan kerülnek be munkanélkülinek, regisztráltként), milyen szolgáltatásokat tudnak biztosítani számukra, hányan kerülnek vissza ezek révén a munkaerőpiacra. A rendszerben rögzítik a tényleges adatokat mind az EU-s, mind a hazai forrásból megvalósított programok esetében. A rendszer most körülbelül 10

eredményindikátort tartalmaz, többek között méri a szolgáltatások hatékonyságát és az elhelyezési valószínűséget (részletes áttekintése és értékelése: Cseres-Gergely et al. 2012). Az NFSZ emellett az NGM felé jelentéseket készít azokról az EU-s finanszírozású konstrukciókról, amelyeknél a munkaügyi kirendeltségek a megvalósítók (Excel formátumban a MEV adatok alapján). A szaktárca negyedéves és időszaki jelentéseket kér az NFSZ megyei hivataloktól a pályázatok előrehaladásáról, amelyek a kirendeltségek adatszolgáltatás alapján állítják össze a jelentést.

A 180 napos foglalkoztatási adatok összegyűjtését illetően jelentős előrelépések történtek az NFSZ rendszerében az elmúlt években (Cseres-Gergely et al. 2012). A Foglalkoztatási Hivatal és az Országos Munkaügyi Főfelügyelőség összevonásával az NMH immár rendszeresen megkapja az adóhatóság által kezelt munkába állási nyilvántartás egyéni szintű adatait. Míg korábban – NAV adatok hiányában a munkavállalók, illetve munkaadók megkérdezésén alapult a nyomonkövetés, újonnan csak azokat keresik meg postai levél útján, akikről nincsen a NAV-tól adat. Ez a rendszer azonban csak a főbb, költségvetési forrásból finanszírozott programokra korlátozódik, a munkaügyi szervezet által működtetett, uniós forrásból finanszírozott programok hatását elkülönült adatgyűjtési rendszerekben és az ezekre külön kidolgozott mutatószámokkal mérik. A TÁMOP-programok esetében továbbra is a támogatott munkaadók, munkavállalók lekérdezésén alapul a foglalkoztatási státusz azonosítása.

A TÁMOP 1.3.1 keretében jelentős informatikai fejlesztések történtek az NFSZ-nél, aminek keretében a monitoring rendszer is egyre szofisztikáltabbá vált. Máig problémát jelent azonban, hogy az informatikai fejlesztések jellemzően az egyes programokhoz kapcsolódnak, és emiatt az informatikai rendszer fragmentált marad. A programokba bevont személyek egyéni azonosítóval szerepelnek az egyes adatbázisokban, ami lehetővé teszi ezek összekapcsolását. A különálló adatbázisok tényleges informatikai integrálása azonban egyelőre nem valósult meg, még a hazai forrásokból megvalósított programok esetében sem. Az uniós projektek esetében a belső monitoring-rendszerbe történő integrálást nehezítette, hogy az ezekben elvárt indikátorok eltérnek az NMH belső indikátoraitól, és részben projektenként is változnak.

A nonprofit szervezetek programjaiban részt vevők esetében a szervezet önbevallásán alapul a 180 napos foglalkoztatási indikátor. Az indikátorok megbízhatóságával kapcsolatban több interjúalany kiemelte, hogy a nonprofit szervezetek önbevallásos adatszolgáltatása miatt nem lehet pontosan tudni, hogy mi van a számok mögött. A képzésekbe/programokba bevontakról jellemzően nincs egyeztetés a munkaügyi kirendeltségek és a non-profit szervezetek között, így előfordulhat, hogy egy végső kedvezményezett hasonló szolgáltatást kap mind a két szervezettől.

Az ESZA rendszeresen helyszíni ellenőrzéseket végez és monitoring látogatások tesz a támogatottnál. A 25 millió forintos támogatási összeghatár fölött a munkatársai minden projektet auditálnak, alatta pedig kockázatelemzés alapján döntenek a helyszíni ellenőrzésről. Az audit típusú (vagyis a pénzügyi, könyvelési fókuszú) helyszíni ellenőrzés során az indikátorok teljesülését is ellenőrzik, a jelenléti ívek, beszámolók, helyszíni vizsgálatok alapján. Azokhoz a kedvezményezettekhez, akiknek a tevékenységéről az ESZA kevés információval rendelkezik, monitoring látogatást küldhetnek ki. A monitoring látogatáson szakértői támogatást nyújtanak (adminisztrációs és szakmai monitoring is zajlik), így például arra vonatkozólag, hogy a célcsoport bevonása hogyan valósul meg, megfelel-e a kritériumoknak, az előrehaladás hogyan áll.

4.2. A folyamat elemzése a szakértői interjúk alapján

Az interjúk keretében a megkérdezett szakértők elmondták, hogy a TÁMOP 1,2-es indikátorokat többségében az EU-s ajánlásokból választották ki. Nem alkalmaznak túl sok fajtát, az interjúalanyok többsége szerint ezek jól használhatók. Az indikátorok közül sokszor a

továbbfoglalkoztatás a legnehezebben teljesíthető: korábban ugyanannyi időre kellett tovább foglalkoztatni a programba bevontakat, mint amennyi ideig részt vettek a programban, az újabb kiírásoknál ezen már enyhítettek, a program idejének 1/3-a az elvárás. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy éppen ez az indikátor nem EU-s elvárás.

Több előrelépés is történt az elmúlt időszakban az adatgyűjtési folyamatban. Egyes konstrukciók esetében javult a munkaügyi kirendeltségek és a nonprofit szervezetek közötti egyeztetés a résztvevők köréről, például az 1.4.1-es konstrukcióknál kötelező a nonprofitoknak regisztrálniuk a résztvevőiket az NFSZ rendszerében. Az 1.4.1/08-as pályázatnál a résztvevőket az ÁFSZ nyilvántartással egyeztették és az 1400 főt regisztrálták az online felületen. A többi TÁMOP 1.4-nélis van törekvés a regisztrációra, és a TÁMOP 1.3-nál is elvárás, de ezek még nem zártak. Egyes pályázatoknál TAJ szám szerint kapta meg az NFSZ a bevontak listáját.

Amint a fentiekben említettük, az NMH belső monitoring rendszere hozzáfér az adóhatóság járadékfizetésre vonatkozó adataihoz, és a hazai finanszírozású programok esetében ezeket fel is használja a foglalkoztatási eredményindikátor előállítására. A jövőben a hazai és az uniós társfinanszírozású programok egységes (belső) monitoringrendszerének kialakításával az adóhatósági tényadatokat az uniós projekteknél is figyelembe lehetne venni. Az összekapcsoláson túl érdemes lehet a NAV-adatok tartalmát bővíteni: a munkaviszonyt bejelentő lapok mellett a járulékbevallási lapokat is felhasználni, így a munkaviszony időtartamáról is kerülne információ a rendszerbe, nem csak a megkezdéséről.

A civil szervezetek tapasztalatai alapján bizonyos konstrukcióknál annak ellenére, hogy ugyanolyan indikátor elvárások érvényesek, igen eltérő a nyújtandó szolgáltatás időigénye és a vállalható indikátor teljesítés. Különböző típusú hátrányos helyzetűek mentorálása, képzése, elhelyezése esetén különböző ideig szükséges a szolgáltatást nyújtani (egy 3 órás tréning vs. heti kétszeri találkozás fél éven keresztül), miközben indikátorként végül ugyanúgy lehet elszámolni őket. Példaként említették, hogy a megváltozott munkaképességűek és a fogyatékkal élők egy kategóriának számítanak elszámolási szempontból, miközben egy cukorbeteg vagy egy asztmás közgazdász elhelyezése nem összehasonlítható egy értelmileg fogyatékos, akadályozott, vagy egy kerekes székes elhelyezésével. Hasonlóan a célcsoporton belüli különbségeknél tapasztaltakhoz, fontos lenne, hogy az indikátorok a területi munkaerő-piaci eltérésekre is reflektáljanak (20 fő elhelyezése Budapesten vagy egy Csongrád megyei kistérségben teljesen más erőfeszítést igényel).

A megkérdezett interjúalanyok több konstrukció kapcsán említették az indikátorok pontos értelmezésének nehézségét, és az értelmezési kérdések tisztázásához szükséges egyeztetések magas számát. Míg az ESZA arra törekszik, hogy minden szempontból megfelelő legyen az indikátorok teljesítése, addig ez a kedvezményezettek szempontjából jelentős adminisztrációs terhet jelenthet. Sokáig nyitott kérdés volt például, hogy azoknál a konstrukcióknál, ahol a résztvevők bevonásának feltétele az volt, hogy az elmúlt 12 hónapban gyesen vagy gyeden legyenek, a 180 napos foglalkoztatási indikátorban elszámolhatók-e akkor, hogyha az eredeti munkahelyükre térnek vissza.

A jelenlegi indikátorrendszer nem tükrözi a munkaerőpiaci helyzetben bekövetkezett előrelépés időtáv aspektusát. Azok a programok, amelyek kevés főt helyeznek el tartósan (8-10 évre ugyanannál a munkahelynél), az indikátorokban mérve ugyanannyit teljesítenek , mint azok, amelyek nagy létszámban juttatnak foglalkoztatásba hátrányos helyzetűeket rövid időre (akár bértámogatással összesen csak fél évre). Az indikátorok nem „jutalmazzák" azt, ha kevesebb embert helyez el egy program, de lehetőség szerint velük már többet nem kell állami/uniós pénzből foglalkozni.

Ezzel párhuzamosan az indikátorok használhatósága korlátozott abban, hogy humánfejlesztést nem tudnak mérni – „egyről a kettőre" típusú hatások kimutatására nem alkalmasak. A finommérésekre a rendszer nem fogékony, miközben például egy 9 fokozatú skálán mérve azt,

hogy a célcsoport tag milyen messze áll a foglalkoztathatóságtól, a 4-es szintről az 5-ösre jutás is fontos előrelépés. A szintek ráadásul egymásra épülnek, ezért a jelenleginél aprólékosabb indikátorrendszere alapuló finanszírozás jobban tükrözné a szolgáltató valós teljesítményét.

4.3. Értékelési eredmények

Az említett problémák azzal függnek össze, hogy az indikátorok egyszerre szolgálnak visszajelzésül a fejlesztéspolitika, illetve a szakpolitika számára a foglalkoztatáspolitikai célkitűzések teljesüléséről, és épülnek be a támogatási szerződésekbe ösztönzőkként. Igaz ugyan, hogy az indikátor formális szerepe nem az ösztönzés, azonban de facto a teljesítmány-szerződések legfontosabb teljesítmény-mutatóiként funkcionálnak. A pályázás során a tartalmi bírálat ugyan lehetőséget nyújt a monitoring-indikátorokon kívüli szempontok figyelembe vételére is, a megkérdezett szakértők és pályázó nonprofit szervezetek percepciója azonban az, hogy a bírálati rendszer nem értékeli átlátható és előrejelezhető módon az indikátorok által meg nem ragadott többletvállalásokat (például a problémásabb személyek sikeres elhelyezését). Ez kockázatminimalizáló, a kevésbé problémás munkanélküliekre fókuszáló pályázási stratégiára ösztönöz. A támogatás elnyerése után pedig, ha a kedvezményezett nem teljesíti a vállalt indikátorérték egy minimális százalékát, akkor elesik a támogatástól. A körülmények változására tekintettel a vállalások tárgyalásos után lefelé módosíthatók, ami fontos kockázatkezelési technika. Ez azonban nem változtat azon, hogy a bevont személyek kezelési nehézségét nem tükrözi a teljesítendő indikátor, nem díjazza a szervezet ez irányú erőfeszítéseit. A jellemzően nem túl stabil költségvetésű nonprofit szervezetek menedzsmentje erre többnyire csak úgy reagálhat felelősen, ha minimalizálja a problémás személyek bevonásából fakadó kockázatokat.

Az indikátorrendszer problémái jelentős részben a finanszírozási rendszer mélyebb problémáinak tünetei. A rendszer kétosztatúsága – a foglalkoztatási szolgálat és az NFÜ által irányított pályázati rendszer egymás mellett élése – megnehezítette, és végső soron meggátolta, hogy olyan egységes adat-nyilvántartási rendszer jöjjön létre, amely nyomon tudná követni a különböző programokba bevont személyek életútját. Elvileg természetesen elképzelhető lett volna, hogy az NMH a nonprofitok projektjeiről is gyűjtsön egyéni szintű adatokat. Azonban reálisan szemlélve (1) az NFSZ még a saját TÁMOP-projektjeit sem tudta integrálni a belső monitoring-rendszerébe, és (2) nem is volt kellőképpen érdekelt a nem általa irányított pályázati rendszerek, nem általa vásárolt nonprofit-szolgáltatások ellenőrzésében. Ennek a helyzetnek egyik következménye, hogy senki nem tudja, hogy az NFSZ programjain kívül egy-egy konkrét személyt mely projektekbe vonták be.

A pályázatos konstrukciók többségében az adatgyűjtés a nonprofit szervezetek önbevallásán alapult. A szaktárca és az NFSZ érzékelte e problémákat, és történtek kísérletek egyrészt arra, hogy regisztrálják a pályázatos programokba bevont személyeket (1.4.1), másrészt arra, hogy a monitoring rendszert összekapcsolhatóvá tegyék az adóhatóság adatbázisával (1.3.1). A jövőben kialakítandó egységes nyilvántartási rendszer ezek a fejlesztésekre már építhet.

Az indikátorok eredendő célja, hogy a szakpolitikai döntéshozóknak és az Európai Bizottságnak visszajelzést adjanak a megvalósított fejlesztések, programok eredményességéről. A hazai fejlesztéspolitikai rendszerben azonban az EU által az OP-k szintjén számon kért indikátorok teljesítmény-elvárásokként direkt módon bekerültek a kedvezményezettekkel kötött szerződésekbe is. Ez komoly nem szándékolt negatív következményekkel járt, ugyanis a szerződéses indikátorok kialakítása során olyan ösztönzési és kockázatmegosztási szempontokat is figyelembe kell venni, amelyet a szakpolitikát tájékoztató indikátoroknál nem. Az, hogy a támogatási jogosultságot a 180 napos foglalkoztatásra vonatkozó eredményindikátor egy küszöbértékéhez kötötték, a kedvezményezetteket többek között (i) a hosszabb távú, tartós foglalkoztatási hatások figyelmen kívül hagyására, (ii) a bevonható célcsoportok lefölözésére, és (iii) a gyenge munkaerő-piacú térségek elkerülésére ösztönözte.

4.4. Javaslatok

A 2014-2020. programozási időszakban a legfontosabb érvényesítendő elv a szakpolitikai indikátorok és a szerződéses indikátorok egyértelmű elválasztása. Az előbbiek célja a nemzeti és uniós szintű visszajelzés, az utóbbiaké a teljesítményre ösztönzés.

4.4.1. Szakpolitikai indikátorok

1. A Bizottság által kialakítás alatt levő „közös" ESZA indikátorok (*common indicators*) értékeinek gyűjtését a tagállamnak kötelező megoldani, ezek nélkül már az OP-k elfogadására sincs esély. Egy olyan rendszert tehát mindenképpen ki kell építeni, ami ezeknek az indikátoroknak az értékeit szállítani tudja, minden más, további indikátorról nemzeti hatáskörben lehet dönteni, s ez utóbbiaknál érvényesíthető az, hogy a szakpolitikának a jó döntéshozatalhoz milyen információra van szüksége. Az első lépés tehát az, hogy a szakpolitika definiálja a 2014-2020 időszakban - minden tisztán hazai és EU-támogatású beavatkozásra - a gyűjtendő indikátorok körét, az ún. programspecifikus indikátorokat, amelyeket a közös indikátorok mellett kíván majd a programok előrehaladásának nyomonkövetésére felhasználni.
2. A második lépés a foglalkoztatáspolitika végrehajtásában már most is meglevő informatikai rendszer továbbfejlesztése, alkalmassá tétele az 1. pontban írt nemzeti foglalkoztatáspolitikai indikátorrendszer időbeni, megbízható előállítására. Ehhez adódik az NFSZ által már most is működtetett rendszer szükség szerinti továbbfejlesztése. Ez azt is jelenti, hogy a foglalkoztatáspolitika alá tartozó minden beavatkozásról ez a rendszer gyűjti a személyi szintű (végső kedvezményezettekre vonatkozó) releváns információkat, s ez a rendszer látja el a fejlesztéspolitika monitoring rendszerét a Bizottság felé szolgáltatandó indikátorértékekkel. Az adatátadást szerződésben célszerű rögzíteni az NFÜ és az NFSZ között, mely szerződésbe bevonandó a foglalkoztatáspolitika közreműködő szervezete (jelenleg ESZA Nonprofit Kft.) is.
3. Mivel a foglalkoztatáspolitika indikátorainak egy része (a "közös" indikátorokkal együtt) arra az időszakra vonatkozóan szolgáltat információt, amikor a végső kedvezményezettek már nem kapnak szolgáltatást (jellemzően ilyen a projekt végétől számított 180. napra vonatkozó foglalkoztatási státusz) biztosítani kell, hogy az NFSZ rendszere képes legyen ezeknek az utánkövetés jellegű információknak az előállítására. Ehhez a végső kedvezményezett személyekre vonatkozó egyedi adatgyűjtésre van szükség. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal a hazai finanszírozású programok esetében az utánkövetés céljából felhasználja a NAV adatait. Kézenfekvő megoldás, hogy ezt a megoldást az uniós programokra is kiterjesszék.
4. A konkrét projekteket megvalósító szervezeteknek a támogatási szerződésben kell előírni az NFSZ rendszerébe való adatszolgáltatási kötelezettséget az NFSZ rendszerében nem elérhető adatokra vonatkozóan. Ezzel biztosítható, hogy a nem az NFSZ által működtetett projektekről is személyi szintű információk álljanak rendelkezésre.
5. Az adatgyűjtési rendszer fejlesztése során fontos az informatikai szempontú audit követelményeknek való megfelelés biztosítása (zárt rendszer, manuális adatbevitel kettős ellenőrzése, hozzáférési jogosultságok rendszerszintű áttekintése, rendszerbe égetett belső ellenőrző képletek száma stb.).

4.4.2. Szerződéses indikátorok

A szerződéses indikátorokat úgy kell kialakítani, hogy ésszerű kockázatmegosztás mellett megfelelően ösztönözzék a szakpolitikai célok követésére a kedvezményezett szervezeteket.

Külön kell választani a külső (NFSZ-en kívüli) szolgáltatókkal és az NFSZ-szel kötendő szerződéseket.

Külső szolgáltatók

Tartós munkaerőpiaci elhelyezés. A szolgáltatást követő 180. napon történő foglalkoztatás vizsgálatán túl érdemes lenne a 360. napot is számon kérni. Ez a tartós elhelyezkedés támogatására ösztönözné a kedvezményezetteket. (Fontos ugyanakkor, hogy önmagában nem állhat meg egy ilyen indikátor, a kedvezményezettre terhelt jelentős kockázat miatt. Ezért érdemes egy többelemű rendszer részeként kezelni – lásd alább az *Ésszerű kockázatmegosztás* pontban írtakat.)

Célcsoportok és lokális munkaerőpiacok szerinti differenciálás. A munkaerő-piaci elhelyezés esélye nagymértékben különbözik a bevont személyek adottságai és a földrajzi hely szerint. Az elmúlt évtized felhalmozódott tapasztalatai alapján érdemes lenne differenciált eredményelvárásokat kidolgozni az egyszerűbb, könnyebben ellenőrizhető ismérvek alapján definiált célcsoportokra, a célcsoportok között és a célcsoportokon belül is (benchmarkok kialakítása). Ezek kialakításában bizonyos hátrányos helyzetű csoportok esetében támaszkodni lehet a sokéves szakmai tapasztalat alatt megfigyelt idősoros értékekre, míg más célcsoportok esetében tudatosan törekedni kell ezek megfigyelésére. Az idősoros tapasztalatok alapján kialakított eredménymutatók lehetővé teszik az irreális túlvállalások kiszűrését. A differenciált eredményelvárások alkalmazása feltételezi továbbá, hogy az egyes finanszírozott programok eleve jól definiált célcsoportokra irányulnak. A differenciálás csökkentené a lefölözést, pontosabban elismerni a valós teljesítményt.

Ésszerű kockázatmegosztás: köztes eredmények elismerése. Túlzottan nagy kockázatot terhel a kedvezményezettre az a szerződés, amely eredményindikátor küszöbértékéhez köti a finanszírozást. Árnyaltabb megoldás a többlépcsős díjazás, amelynek egymást követő elemei ideáltipikusan a következő fázisokhoz kapcsolódnak: (1) célcsoporttag bevonása, szolgáltatás megkezdése; (2) a program sikeres teljesítése a bevont személy által, a szolgáltatás lezárása; (3) a bevont személy elhelyezkedése; (4) az elhelyezett személy állásban maradása fél év után; (5) egy év után. A díjazást mindegyik fázisban érdemes a teljesített létszámmal arányossá tenni, nem pedig – jóval „darabosabba" formában – egy küszöbérték teljesüléséhez kötni.

Teljesítmény és tevékenység alapú eredmények megkülönböztetése. Bizonyos célcsoportok esetén – amelyek közelebb vannak a munkaerő-piaci elhelyezhetőséghez – a díjazást érdemes a fenti módon a megfigyelhető teljesítményhez kötni. Vannak azonban olyan célcsoportok, ahol a megfelelő szolgáltatásnyújtás sem vezet rövid távon munkaerő-piaci elhelyezkedéshez. _Ilyen esetekben a hangsúlyt arra érdemes helyezni, hogy a bevont személyek számára megfelelő minőségű szolgáltatást nyújtottak-e, a szerződéses indikátoroknak a megvalósító szervezet tevékenységére vonatkozó elemeket érdemes tartalmaznia.

A külső szolgáltatók bevonása az indikátorok kialakításába. A szerződéses indikátorok tervezésébe már a kezdetektől be kellene vonni a megvalósítókat, hogy azok életszerűek legyenek, megvalósítható, reális követelményeket jelentsenek a szervezetek számára. A szakmai hálózatok hiteles képviselői lehetnek a non-profitok véleményének a tervezés folyamán.

NFSZ

Integrálás az NFSZ menedzsment-rendszerével. Ahelyett, hogy közvetlenül teljesítmény-mutatókhoz kötnénk az NFSZ támogatását, hihetőbb és célravezetőbb egy jól működő belső menedzsment-rendszer kialakítását elvárni. Ez a rendszer lehetne a már létező Megegyezéses Eredménycélokkal Való Vezetési Rendszer (MEV) továbbfejlesztett változata. Ilyen módon elkerülhető lenne párhuzamos adatgyűjtési rendszer működtetése a TÁMOP-projektekre vonatkozóan. Még fontosabb, hogy a megyei központok és a járási kirendeltségek csak úgy ösztönözhetők a valós teljesítményük növelésére, ha a célkitűzések definiálása, teljesülésük

nyomonkövetése és ellenőrzése egy egységes, központilag irányított menedzsment-rendszer részeként valósul meg. Erre a menedzsment-rendszerre kell továbbá bízni, milyen eszközökkel ösztönzik a teljesítményt: mennyiben és milyen formában használnak szervezeti szintű költségvetési jutalmakat/büntetéseket, és mennyiben támaszkodnak a megyei, járási vezetők és munkatársak egyéni jutalmazására, előreléptetésére.

5. A TÁMOP 1. és 2. prioritás megvalósításában közreműködő szervezetek

Ebben a fejezetben a TÁMOP 1 és TÁMOP 2-es prioritásban közreműködő szervezeteket mutatjuk be részletesen az EMIR-adatbázis (2013. január 14-i változat) alapján. Ez a megközelítés csak erős korlátok mellett alkalmas arra, hogy feltérképezzük a fejlesztések megvalósításában közreműködő, illetve a fejlesztések által érintett szervezetek körét. Mivel az EMIR-adatbázis csak az egyes projektek elsődleges kedvezményezettjeinek, főpályázóinak adataot tartalmazza, segítségével arról alkothatunk képet, hogy **mi jellemzi azt a közvetlen szervezeti kört, amelyen keresztül a fejlesztéspolitika megvalósította az EU-s társfinanszírozású fejlesztéseket.**

Három csoportra osztottuk a TÁMOP 1 és 2 keretében kedvezményezett szervezeteket: állami, forprofit, és nonprofit típusokra. Mivel a nonprofit szervezetek speciális fókuszát jelentik értékelésünknek, ezért a nonprofitokon belül további bontásként az alapítványok, egyesületek, egyházak és intézményeik, érdekvédelmi szervezetek és szakmai szövetségek, nonprofit gazdasági társaság, szociális szövetkezetek, és egyéb, a fenti kategóriákba nem sorolható szervezetek kategóriákra bontottuk a támogatottak körét.

Hangsúlyozzuk, hogy nem a „civil szervezeteket" válogattuk ki, hanem a nonprofit (és szociális szövetkezeti) formában működőket. Amint a nonprofit szervezetek körében készített kérdőíves felmérésünkből is kiderül (7. fejezetben), a nonprofit forma nem azonos a civil a jelleggel, és a jogi forma alapján nem azonosítható a „civil" jelleg. A nemzetközi szakirodalom (lásd 6.1. alfejezet) pedig a szolgáltatások kiszervezésénél legalább olyan fontos a jogi forma, mint a civil/nem civil jelleg szerinti felosztás. Ezért itt arra fókuszálunk, hogy a fejlesztések mekkora hányadát valósították meg a szűk értelemben vett állami intézmények, az államtól kisebb-nagyobb távolságra működő nonprofit és forprofit formájú szervezetek.

10. táblázat: A nonprofit szervezetek csoportosítása az EMIR szerinti gazdálkodási formák alapján

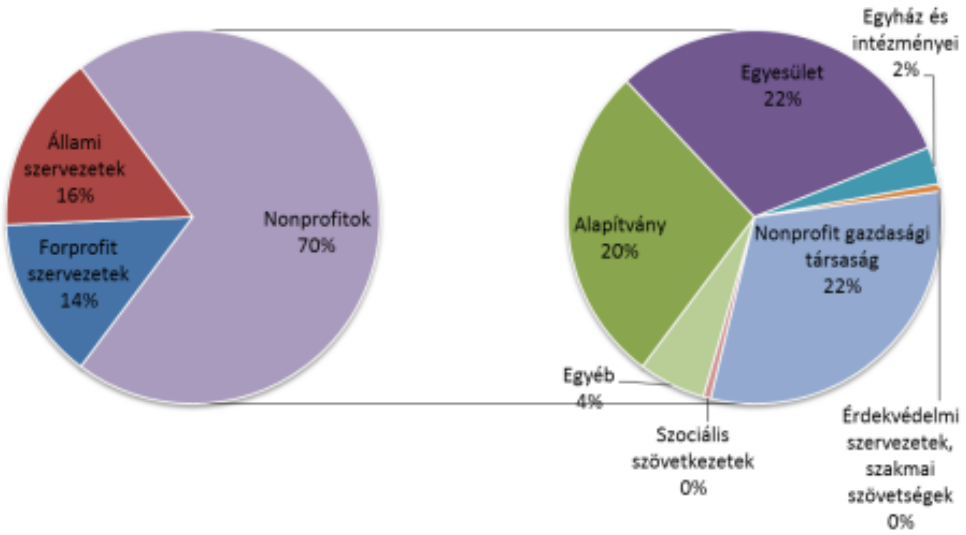
Szervezettípus	EMIR szerinti gazdálkodási forma
Alapítvány	egyéb alapítvány
Egyesület	egyéb egyesület
Egyház és intézményei	egyház, és minden egyházi szervezet
Érdekvédelmi szervezetek és szakmai szövetség	Szövetség, szakszervezet, munkáltatói és tulajdonosi érdekképviselet, egyéb munkavállalói érdekképviselet
Nonprofit gazdasági társaság	Egyéb engedéllyel rendelkező egyéni vállalkozás, egyéb jogi személyiségű nonprofit, nonprofit gt, kft és rt, közhasznú társaság
Szociális szövetkezetek	Szociális szövetkezetek, szociális szövetkezet és iskolaszövetkezet
Egyéb	kamara, közalapítvány, EU elszámolás során hazainak minősülő szervezet

Elsőként bemutatjuk milyen arányban részesedtek a különböző típusú szervezetek a TÁMOP 1. és 2. prioritás forrásaiból. Ezután a kedvezményezett szervezetek területi eloszlását, valamint más prioritásokban való megjelenését mutatjuk be, majd megvizsgáljuk, hogy a különböző gazdálkodási formában működő szervezetek a TÁMOP 1. és TÁMOP 2. prioritások mely beavatkozási szintjein jelennek meg. Végül a nonprofitok szempontjából kiemelten fontos konstrukciókat gyűjtöttük össze.

5.1. A különböző típusú szervezetek részvétele a TÁMOP 1. és 2. prioritások megvalósításában

A szűrés után két típusú ábrát készítettünk a TÁMOP 1 és 2 prioritásra vonatkozóan egyaránt: a kedvezményezettek száma és az elnyert támogatási összegek szerint bontva az adatbázist. Ismét hangsúlyozzuk, hogy az ábrák a konstrukciók hivatalos kedvezményezettjeire – a kiemelt projektek gazdáira, illetve a pályázatos konstrukciókban megvalósuló projektek főpályázóira – vonatkoznak.

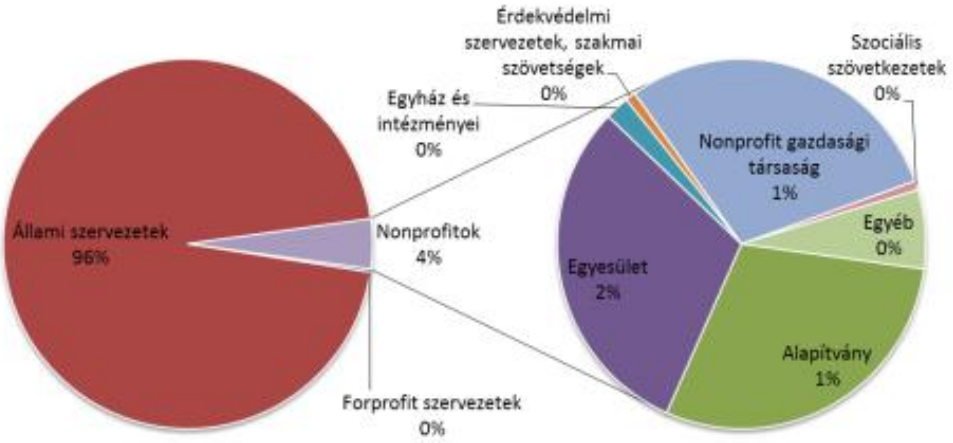
12. ábra: TÁMOP 1 keretében támogatott kedvezményezettek megoszlása szervezettípus szerint (támogatott szervezetek száma szerint)



TÁMOP 1 keretében összesen 220 projektet támogattak. Ennek nagy része, **155 szervezet a korábban meghatározott nonprofit kategóriába került, míg 31, illetve 34 támogatott projekt volt köthető forprofit és állami kedvezményezetthez.**[46]

[46] Az EMIR adatbázisban nem láthatóak az konzorciumok, ugyanakkor Kiss Csaba (HEP IH) számításai alapján például a TÁMOP 1.4.3/08-as konstrukcióban 10 projektre 27 pályázó jutott, az 1.4.3/10-es konstrukció szintén 10 projektje pedig 21 támogatott szervezetet takart.

13. ábra: TÁMOP 1 keretében támogatott kedvezményezettek megoszlása szervezettípus szerint (támogatott szervezetek által elnyert támogatási összeg szerint)

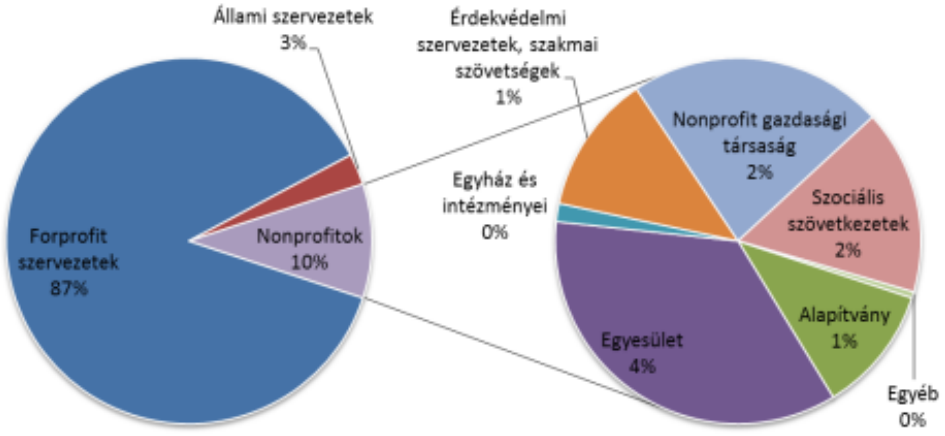


A kedvezményezettek számát és az adott csoport által elnyert összegek ábráit összevetve jelentős különbségek láthatóak. Ezek egyik oka a kiemelt projektek magas részaránya. Az állami intézmények alacsonyabb számban, de nagyobb összegeket kaptak kiemelt támogatásként, így a **TÁMOP 1. prioritásban a támogatások 96%-a került hozzájuk, 4%-a közvetlenül a nonprofitokhoz és kevesebb mint 1%-a a forprofitokhoz.** Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a kiemelt állami projektek keretében természetesen forprofit és nonprofit szervezetel is kaptak támogatást.[47] Kiemelt pályázat továbbá az állami alapítású nonprofitok körében is volt: az OFA-nak a TÁMOP 1.4.1 konstrukcióból ítéltek meg több mint 300 millió forintos támogatást (ez az ábrán a nonprofitokon belül az egyéb kategória forrásait növelte – pl. ESZA, OFA esetében).

A TÁMOP 1-hez hasonlóan a TÁMOP 2 esetében is megvizsgáltuk a kedvezményezettek szerinti bontásokat. A megítélt támogatások megoszlásának ábráját nagyban befolyásolta az ESZA 2008-ban, valamint az OMMF 2009-ben megítélt kiemelt projektjei, amely szerződéseket végül felbontották (lehetetlenülés, vagy elállás címén). A megítélt összegeket és a kedvezményezettek számát mutató ábrák ezért a TÁMOP-2.1.2-09/1-2009-0001, valamint a TÁMOP-2.4.4-09/1-2009-0001 számú pályázatokat, így összesen a mintegy 16,6 milliárdos támogatást nem tartalmazzák.

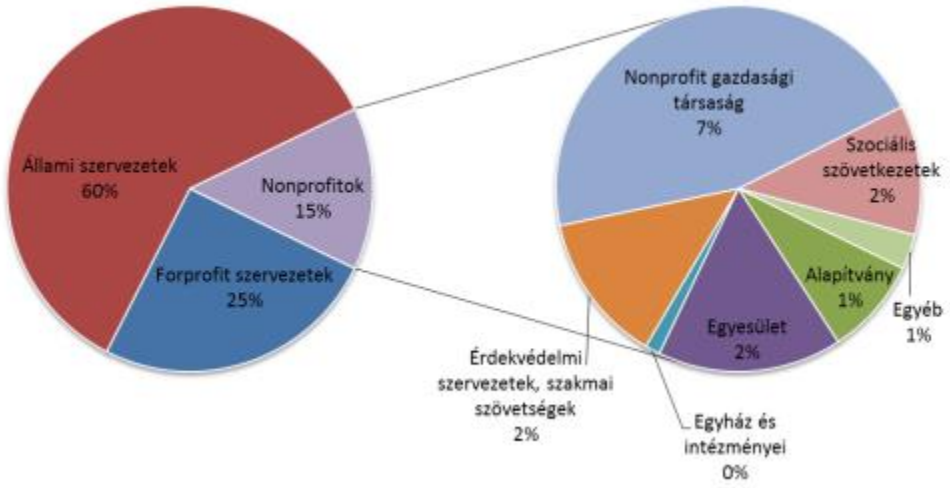
[47] Kiss Csaba (HEP IH) egyszerűsített számítása szerint (az önálló tételként elszámolásra benyújtott és kifizetett számlákból a jogi személyiségű nonprofitok kódjával ellátott kifizetések kiszűrése) például a TÁMOP 1.1.2-es konstrukció esetében az NFSZ által elnyert 53 milliárd forintból valamivel több, mint 1,1 milliárdot fizettek ki nonprofitok számára. A számítás ugyanakkor nem veszi figyelembe, hogy a kiszerződött szolgáltatás nemcsak nonprofitokkal lehetséges, illetve hogy a nonprofitok egyéb szervezeti formában, vagy szervezeti kóddal ellátott szervezetek is lehetnek a tanulmányban alkalmazott módszertan alapján.

14. ábra: TÁMOP 2 keretében támogatott kedvezményezettek megoszlása szervezettípus szerint (támogatott szervezetek száma szerint)



A TÁMOP 2 keretében összesen 3 702 darab támogatott projekt szerepelt, aminek zömét, több mint 3200 darabot a forprofitok nyerték el, a nonprofitok 373, az állami szervezetek pedig 102 pályázata mellett. A nonprofitok közül az egyesületek voltak legnagyobb arányban támogatottak.

15. ábra: TÁMOP 2 keretében támogatott kedvezményezettek megoszlása szervezettípus szerint (támogatott szervezetek által elnyert támogatási összeg szerint)



A TÁMOP 2 esetében az 1. prioritáshoz hasonlóan befolyásolják a képet a kiemelt projektek (Az állami szervezetek közül a KIH, NMH és elődszervezete, a Türr István Képző Intézet, az MTA RKK, a nonprofitok esetében pedig a nonprofit gazdasági társaságok között megjelenő ESZA és OFA kapott kiemelt támogatást.). Ugyanakkor az látható, hogy **a forprofit szervezetek** ezen a prioritási tengelyen **jelentek meg aktívabb pályázóként, a nonprofit kedvezményezettek mintegy 15%-ot tesznek csupán ki.**

5.2. A kedvezményezett szervezetek területi eloszlása

A következő két táblázat a különböző szervezettípusok területi megoszlását mutatják. A táblázatokban összegyűjtöttük a TÁMOP 1. és TÁMOP 2. prioritás keretében, pályázatos

formában megítélt támogatásokat régiónként és szervezettípusonként. A táblázatokban látható, hogy mindkét prioritás esetében a legtöbb sikeres pályázattal rendelkező régió a közép-magyarországi, a TÁMOP 1 esetében ugyanakkor csak a források 22%-a, míg TÁMOP 2-nél 31%-a összpontosult a KMR-be. A második legaktívabb régió pedig mindkét prioritásnál az észak-alföldi volt.

TÁMOP 1 keretében nem volt jelentős különbség a régiók között az állami pályázók száma között. **A nonprofitok aktivitása jelentősen eltért: Közép-Magyarországon kívül a legtöbben az Észak-Alföldön nyertek, és a keleti országrészben általában több volt a nyertes, mint a Dunántúlon.** A forprofitok majdnem harmada viszont a Dél-Dunántúlon pályázott.

11. táblázat: TÁMOP 1 keretében megítélt pályázatos támogatások száma régiónként, szervezettípusonként

TÁMOP 1	Állami	Forprofit	Nonprofit	Összesen
Dél-Alföld	4	5	22	31
Dél-Dunántúli	4	9	19	32
Észak-Alföld	5	5	28	38
Észak-Magyarország	3	3	14	20
Közép-Dunántúl	2	3	10	15
Közép-Magyarország	4	5	37	46
Nyugat-Dunántúl	4	1	24	29
Összesen	26	31	154	211

TÁMOP 2 esetében is kirajzolódni látszik az állami és nonprofit kedvezményezettek számát tekintve az a tendencia, hogy több a nyertes pályázó az Alföldön és Észak-Magyarországon, mint a Dunántúlon. A forprofitok tekintetében itt Észak-Magyarország emelkedik ki.

12. táblázat: TÁMOP 2 keretében megítélt pályázatos támogatások száma régiónként, szervezettípusonként

TÁMOP 2	Állami	Forprofit	Nonprofit	Összesen
Dél-Alföld	18	374	51	443
Dél-Dunántúli	14	349	34	379
Észak-Alföld	19	542	69	630
Észak-Magyarország	11	300	51	362
Közép-Dunántúl	9	290	40	339
Közép-Magyarország	13	1035	82	1130
Nyugat-Dunántúl	6	337	44	387
Összesen	90	3227	371	3688

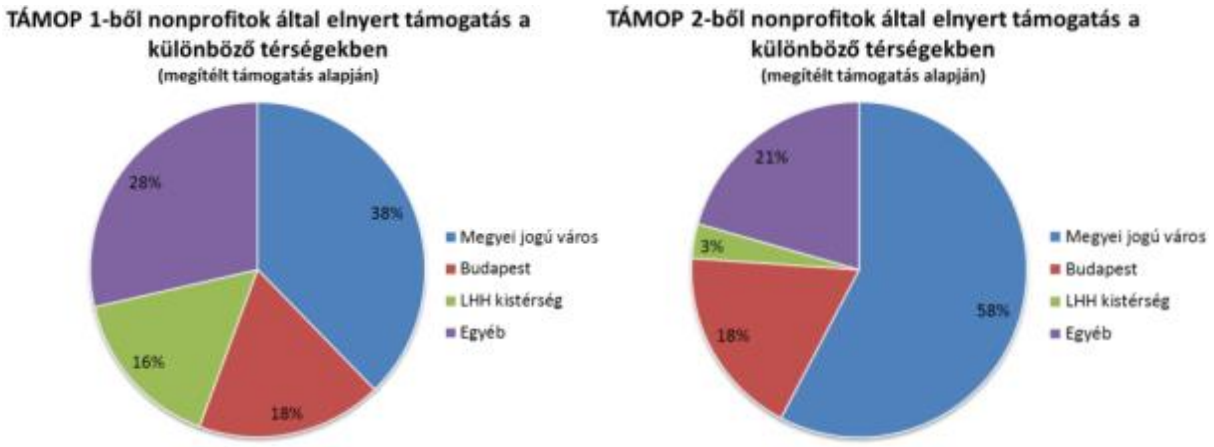
5.2.1. Pályázatok különböző településtípusokban

Az EMIR-adatbázis mindegyik támogatott projektre vonatkozóan egy települést ad meg megvalósítási helyszínként, miközben a valóságban egy projekt több helyszínen is folyhat. Az adatbázis ezért arra használható, hogy a projektek legfontosabb, központi megvalósítási helyszíneit azonosítsuk. (A nonprofit szervezetek keretében elvégzett kérdőíves felmérésben egy-egy projektnél több megvalósítási helyszínt is megadhattak a válaszadók, ami árnyaltabb

kép megrajzolására ad lehetőség e szűkebb kedvezményezetti csoportra vonatkozóan. Lásd a 7. fejezetet.)

Az EMIR-adatbázis alapján tehát a TÁMOP 1 és TÁMOP 2 pályázatos támogatások esetében megvizsgáltuk, hogy milyen típusú településeken csoportosultak a támogatások. Az alábbi ábrák alapján látható, hogy **a TÁMOP 1 és TÁMOP 2 esetében is túlnyomórészt megyei jogú városok és a főváros térségében valósult meg a pályázatok többsége**. A TÁMOP 2 esetében a pályázatos konstrukciók több mint háromnegyede, a TÁMOP 1 esetében 56%-a. A különbség fakad a TÁMOP 1 és TÁMOP 2 prioritás céljaiból is: a hátrányos helyzetűek inkább az 1-esben, míg a foglalkoztathatóság, az alkalmazkodóképesség javítása a 2-esben jelenik meg. Továbbá, a 2. prioritásban támogatott képzések helyszínei jellemzően nagyobb települések.

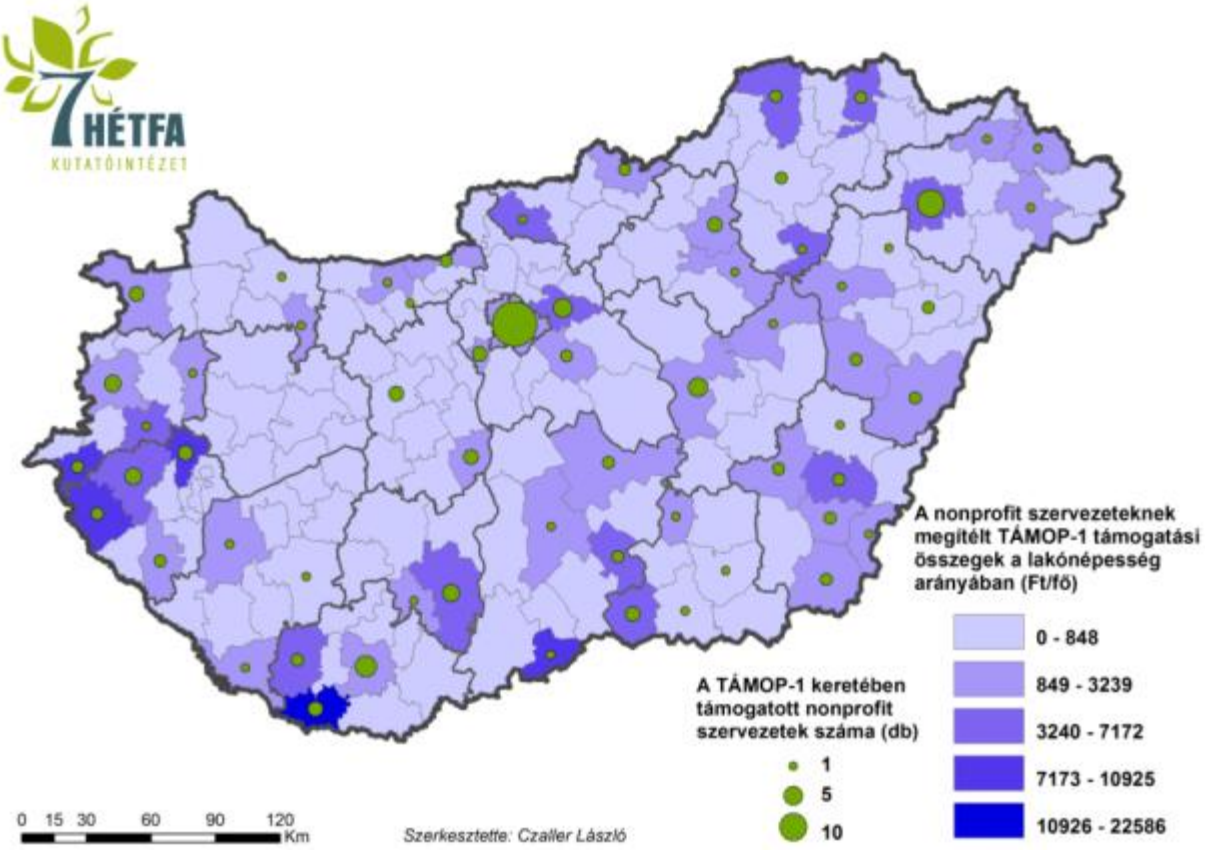
16. ábra: Nonprofitok által elnyert támogatás településtípus szerinti megoszlása a TÁMOP 1. és TÁMOP 2. prioritásokban



Ha a megvalósult pályázatok számát, nem pedig pályázatos összegét tekintjük, hasonló eredményeket kapunk mindkét prioritási tengely esetében. A TÁMOP 1 esetében a különbség, hogy a megyei jogú városok aránya az LHH kistérségek és az egyéb településeken megvalósul pályázatok terhére 5%-kal nő. Ezzel szemben a TÁMOP 2 esetében minimálisan (2-3%-kal) az LHH kistérségek és Budapest javára változik az ábra, első sorban a megyei jogú városok terhére.

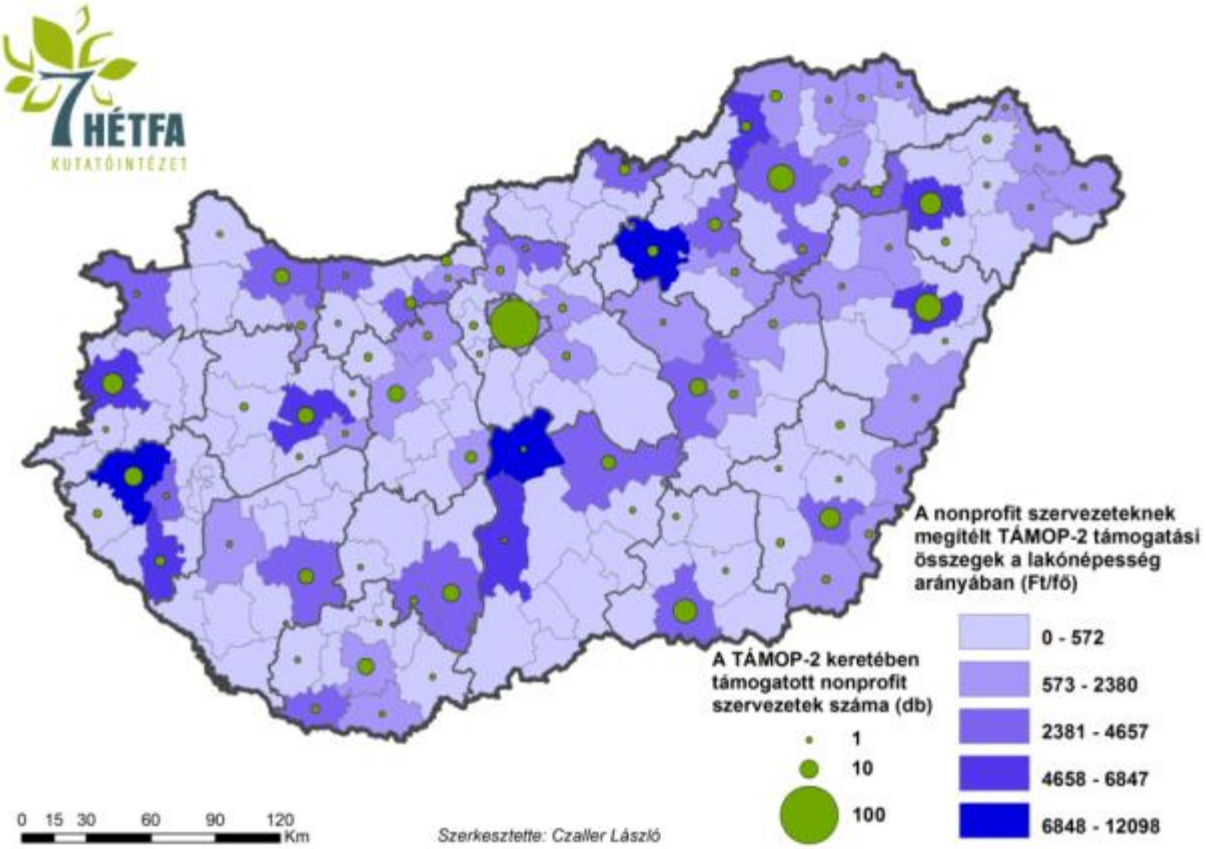
A nonprofit szervezetek támogatott projektjeinek eloszlása a TÁMOP 1-en belül hasonló a teljes kedvezményezett csoporttal. A legtöbb projekt itt is Budapesten, Nyíregyházán és Pécsett valósulhatott meg, a legnagyobb egy lakosra jutó támogatás pedig a sellyei kistérségbe irányult.

17. ábra: TÁMOP 1. nonprofit által megvalósított projektek egy lakosra jutó támogatásai



A TÁMOP 2-ben a nonprofitok a megyeszékhelyeken voltak aktívak, lakosságarányosan a zalaegerszegi, a gyöngyösi és a kecskeméti kistérségek kapták a legnagyobb forrásokat. A projektek legnagyobb számban az észak-kelet-magyarországi térségben jelentek meg.

18. ábra: TÁMOP 2 nonprofit projektek egy lakosra jutó támogatásai

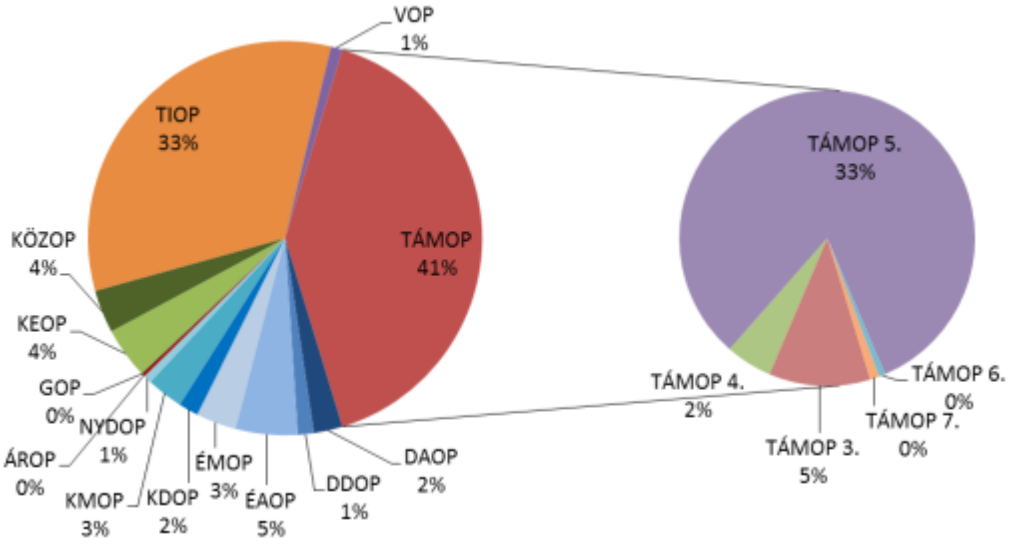


5.3. Kedvezményezettek pályázati aktivitása más pályázatokban

Mind a TÁMOP 1 és 2 keretében támogatást szerző forprofitok, mind a nonprofit szervezetek aktívak voltak más prioritási tengelyek, illetve más operatív programok pályázatain. Ezt igazolja, hogy a forprofitok 55%-a, a nonprofitoknak pedig 59%-a más kiírások pályázatain is elindult, és az előbbiek 48, utóbbiak 41%-a el is nyert támogatást. **A TÁMOP 1 és 2. prioritások kedvezményezettjeinek közel fele** tehát **visszatérő partnere a fejlesztéspolitikának.**

5.3.1. Nonprofitok pályázati aktivitása

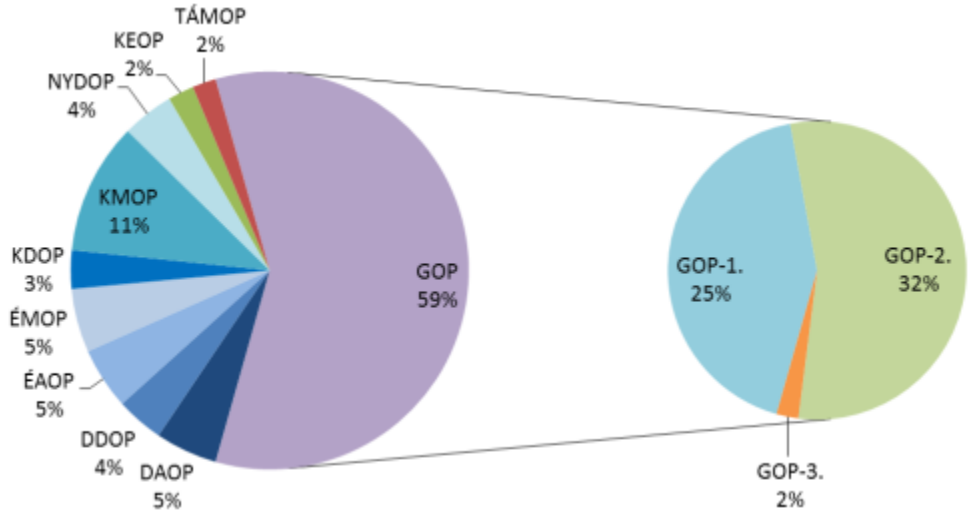
19. ábra. A TÁMOP 1. és 2. prioritásban támogatott nonprofit szervezetek által elnyert támogatások e két prioritáson kívül



A 19. ábrán látható, hogy **a TÁMOP 1. és 2. prioritásban támogatott nonprofitok elsősorban más TÁMOP prioritásokban voltak sikerese, ezek közül is kiemelkedik a TÁMOP 5-ös, társadalmi befogadást célzó prioritás.** Jelentős forrásokat kaptak továbbá TIOP-ból (elsősorban a TISZK-ek és más oktatási céllal is működő szervezetek, illetve a szociális ellátási feladatokat is megvalósító nonprofitok).[48]

5.3.2. Forprofitok pályázati aktivitása

20. ábra. A TÁMOP 1. és 2. prioritásban támogatott forprofit szervezetek által elnyert támogatások e két prioritáson kívül



[48] Módszertan: Megvizsgáltuk, hogy a TÁMOP 1 és 2 prioritásokban mely nonprofitnak minősülő pályázó nyert el támogatást. Ezután a leszűrt szervezetek más prioritásokba beadott és elnyert pályázatait is legyűjtöttük. A fenti ábra a nem tartalmazz a TÁMOP 1 és 2-ben elnyert támogatási összegeket.

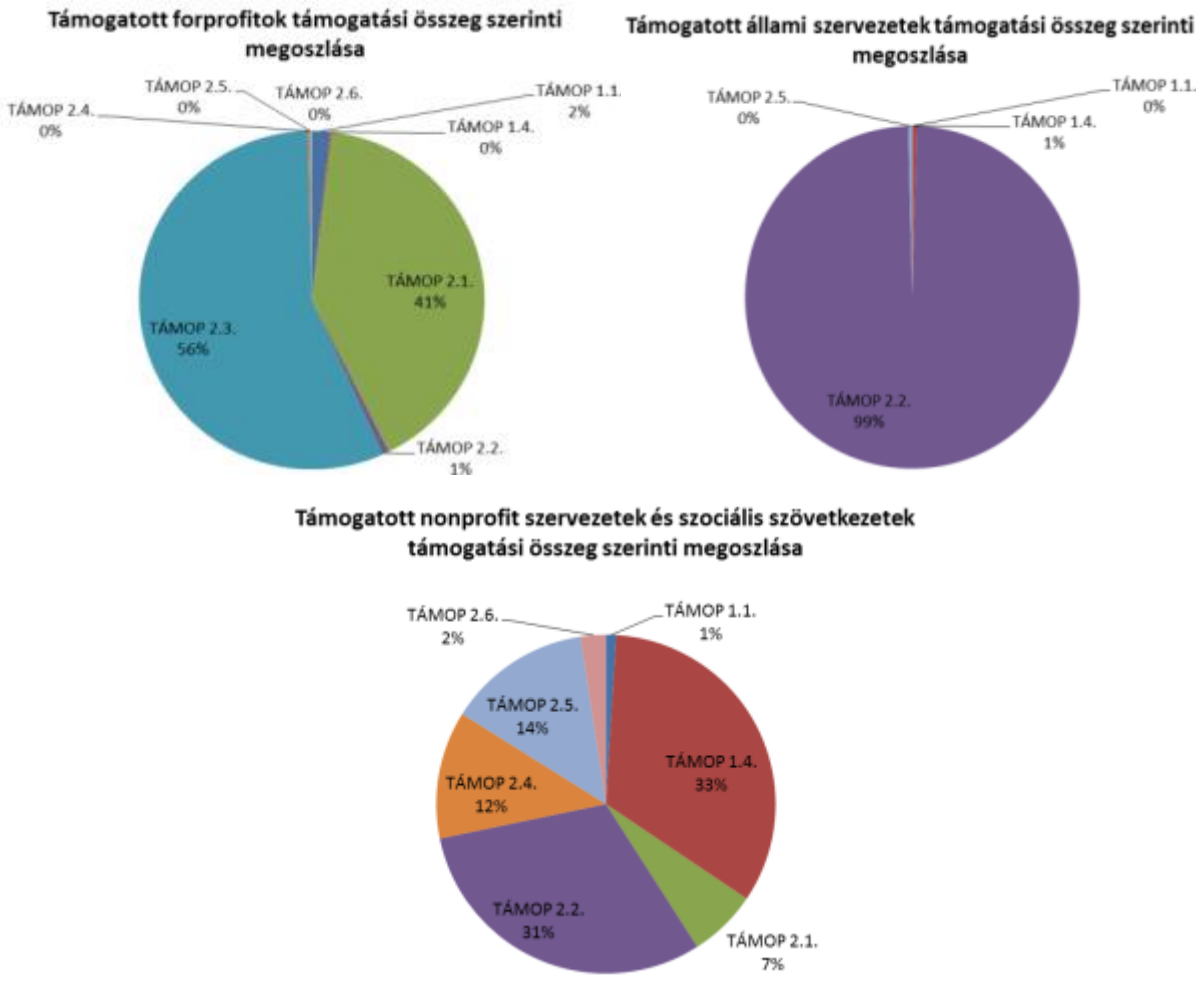
Megvizsgáltuk azt is, hogy a TÁMOP 1 és 2 prioritásokban mely forprofitnak minősülő pályázók nyertek el támogatást, és azonosítottuk a leszűrt szervezetek más prioritásokba beadott és elnyert pályázatait is. Az 20. ábrán[49] látható, hogy **a forprofit szervezetek elsősorban GOP, illetve ROP pályázatokon nyertek el támogatást TÁMOP 1 és 2-n kívül.** Más TÁMOP prioritásból elenyésző mértékben kaptak forrásokat (az ábrán a kék különböző árnyalataival jeleztük a ROP-okat).

5.4. Állami, forprofit és nonprofit szervezetek megjelenése az egyes beavatkozási területeken

A következőkben megvizsgáltuk, hogy a különböző gazdálkodási formájú szervezetek melyik beavatkozási szinteken jelentek meg támogatottként. A vizsgálat során csak a pályázatos projekteket vettük figyelembe, így a kiemelésből fakadó determinációkat kiszűrtük.

Ha a beavatkozási szintek mellett szervezettípusonként vizsgáljuk a TÁMOP 1 és TÁMOP 2 projekteket, akkor az látható, hogy amíg a forprofitok és az állami szervezetek 1-2 beavatkozás-típusnál csoportosulnak, addig a nonprofitok szinte minden beavatkozásban megjelennek.

21. ábra: TÁMOP 1 és TÁMOP 2 keretében elnyert támogatások szervezettípusonként



A **támogatott forprofitok zömében a 2.1, és a 2.3 intézkedésekből kaptak támogatást**. A 2.1 célzottan a vállalkozásokra (mikro, kis, közép, és nagyvállalkozásokra egyaránt) fókuszált, nekik

[49] A fenti ábra nem tartalmazza a TÁMOP 1 és 2-ben elnyert támogatási összegeket.

nyújtott **képzési támogatások**at. A 2.3 pályázatos projektjei is tartalmaztak képzési célú támogatásokat, továbbá ezen a beavatkozási szinten hirdettek meg a **válság hatásait enyhítő pályázatok**at (ezek elsősorban a 2.3.3/A és /C típusú kiírások voltak).

Az állami szervezetek szinte csak a 2.2 intézkedésben jelentek meg pályázatos projektekben. Ennek oka, hogy a 2.2. pályázatok a TISZK-ek fejlesztését célozták, ezen szervezetek pedig zömében önkormányzati tulajdonban vannak.

A nonprofitok szélesebb körű támogatási konstrukciókban pályáztak eredményesen. Ezek közül a célzottan nonprofitoknak kiírt 1.4., valamint az oktatási fejlesztésekre irányuló 2.2. kiírások jelentették számukra a legnagyobb forrást. A 2.1-es konstrukciókban a nonprofitok is képzési programokat valósítottak meg – vagy saját maguk, vagy más vállalkozások számára. A 2.4. a hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztésére irányuló kiírásokban mint foglalkoztató, vagy mint a befogadó munkahelyi gyakorlatok kialakítását támogató szereplő vettek részt. A 2.5. kiírások az érdekvédelmi szervezeteknek szóltak, a 2.6-ból pedig még kevés támogatási szerződés született, ebben a beavatkozásban a nonprofitok magas támogatottsága várható.

5.5. Nonprofit szervezetek szempontjából kiemelten fontos TÁMOP 1. és 2. konstrukciók

Az értékelés nonprofit fókuszának tárgyát azok a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek, valamint projektjeik képezik, amelyek a TÁMOP 1. és 2. prioritásban megjelentek. A 13. táblázatban szerepeltetjük azokat a konstrukciókat, amelyekben a nonprofit szervezeteknek kiemelt szerep jutott. (Terjedelmi okok miatt a 11.1 Függelékben szereplő részletes 1. táblázatban mutatjuk be az összes alintézkedésre vonatkozóan a non-profit kedvezményezettek számát és arányát.)

13. táblázat: Nonprofitokat érintő fontosabb konstrukciók (EMIR, 2013.01.14.)

Konstrukció száma	Konstrukció neve	Leszerződött pályázatok száma (db)	Nonprofit kedvez-ményezettek száma (db)	Nonprofit kedvezmé-nyezettek aránya (%)
1.1.1-08/1*	Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése	1	0 (27)[50]	0,0%
1.1.2-07/1*	Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért	1	0 (35)	0,0%
1.1.2-11/1*	A hátrányos helyzetűek foglal-koztathatóságának javítása (Decentralizált programok a konvergencia régiókban)	1	0 (1)	0,0%
1.1.3-09/1*	Út a munka világába	1	0 (9)	0,0%
1.1.4-11/1/KMR*	Munkaerő-piaci program a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért a KMR-ben	1	0 (0)	0,0%
1.4.1-07/1	Alternatív munkaerőpiaci programok támogatása	54	54	100,0%
1.4.1-11/1	Közösségi feladatokhoz kapcsolódó munkaerő-piaci programok támogatása – KONV	15	15	100,0%
1.4.1-11/2	Közösségi feladatokhoz kapcsolódó munkaerő-piaci programok támogatása – KMR	8	8	100,0%

[50] Kiszerződött nonprofitok száma az NGM adatközlése alapján.

1.4.3-08/1-2F	Innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok	10	4	40,0%
1.4.3-08/2	Innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok – B komponens	16	13	81,3%
1.4.3-10/1-2F.	Innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok - A komponens – KMR	10	9	90,0%
1.4.3-10/2-2F	Innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok - A komponens – konvergencia	17	16	94,1%
1.4.4-08/1	Helyi és határon átnyúló foglalkoztatási megállapodások	19	10	52,6%
1.4.5-12/1	Foglalkoztatási megállapodások támogatása	15	9	60,0%
2.4.2/A-09/2	Hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztése	5	2	40,0%
2.4.2/B-09/1	Hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztése "Befogadó munkahelyi gyakorlatok támogatása	4	4	100,0%
2.4.2/B-09/2	Hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztése „Befogadó munkahelyi gyakorlatok támogatása"	4	4	100,0%
2.4.3/B-2-10/1	Atipikus foglalkoztatási formák támogatása	46	46	100,0%
2.4.3/B-2-10/2	Atipikus foglalkoztatási formák támogatása	8	8	100,0%
2.4.3/B-2-11/1	Atipikus foglalkoztatási formák támogatása	3	3	100,0%
2.4.3/B-2-11/2.	Atipikus foglalkoztatási formák támogatása	-	-	0,0%
2.6.1-09/1*	Az akkreditáció rendszerének kialakítása	1	1	100,0%
2.6.2-12/1	Munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó civil szervezetek kapacitásának megerősítése – konvergencia régiók	90	89	98,9%

A *-gal jelölt konstrukciók kiemelt projekteket jeleznek.

Nonprofit szervezetnek tekintettük azokat a pályázókat, amelyek megfelelnek a következő két kritériumnak:

1. gazdasági formája alapítvány, egyesület, szociális szövetkezet, egyesülés, közhasznú társaság;
2. *és* a pályázó önbevallása alapján non-profitnak sorolta be saját magát (6-os vagy 7-es minősítési kód).

Nem kerültek be a nonprofit szervezetek közé – a fenti kritériumok teljesülése esetén sem – a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok költségvetési szervei, a kistérségi és egyéb önkormányzati társulások. Nonprofit szervezetnek számítanak viszont azok a szervezetek, amelyek nem 6/7-es minősítési kóddal sorolták be saját magukat akkor is, ha tartalmilag non-profit tevékenységet végeznek, ilyenek a szociális szövetkezetek és a nonprofit gazdasági társaságok.

A 13. táblázatban található lista olyan konstrukciókat is tartalmaz, amelyeknek az EMIR-szűrés és a fenti módszertan alapján nincs nonprofit pályázati nyertese. Ezen konstrukciók egy része olyan kiemelt projekteket takar, amelyekben a szaktárca tájékoztatása szerint nagy számban kötöttek szolgáltatási szerződéseket részfeladatok megvalósítására nonprofitok szervezetekkel a megyei munkaügyi központok, vagyis a nonprofitok áttételesen jelennek meg a konstrukcióban. Másik részük olyan pályázati kiírások, ahol még nem volt támogatói döntés

2012. november 5-éig.[51] A 2.6.1 projekt keretében a nonprofit szervezetek érintő akkreditációs módszertant dolgozták ki.

A 13. táblázat nem tartalmazza a TÁMOP 2.5.1 típusú kiírásokat annak ellenére, hogy ezen konstrukciókban nagy számban jelentek meg a definíciónkba illő nonprofit szervezetek. Ezen konstrukciók ugyanis érdekképviseleti tevékenységre irányultak, ami kívül esik a jelen értékelés fókuszán.

5.6. Összegzés

A TÁMOP 1. prioritásában összesen 220 projektet támogattak, ebből 155-öt valósított meg főpályázóként nonprofit szervezet, 31-et forprofit, illetve 34-et állami kedvezményezett. A támogatások összegéből – a kiemelt projektek magas aránya folytán – csupán 4%-ában részesedtek a nonprofitok, és kevesebb mint 1%-ban a forprofit vállalkozások.

A TÁMOP 2. prioritásában összesen 3 702 darab támogatott projekt szerepelt, aminek zömét, több mint 3200 darabot a forprofitok nyerték el, a nonprofitok 373, az állami szervezetek pedig 102 pályázata mellett. A támogatási összegből a cégek 25%-ban, a nonprofitok 15%-ban részesedtek.

A támogatott forprofitok zömében a 2.1, és a 2.3 intézkedésekből kaptak támogatást. A 2.1 célzottan a vállalkozásokra fókuszált, nekik nyújtott képzési támogatásokat. A 2.3 pályázatos projektjei is tartalmaztak képzési célú támogatásokat, továbbá ezen a beavatkozási szinten hirdettek meg a válság hatásait enyhítő pályázatokat.

A nonprofitok szélesebb körű támogatási konstrukciókban pályáztak eredményesen. Ezek közül a célzottan nonprofitoknak kiírt 1.4., valamint az oktatási fejlesztésekre irányuló 2.2. kiírások jelentették számukra a legnagyobb forrást.

A kedvezményezettek földrajzi eloszlását tekintve a nonprofit szervezetek körében rajzolódik ki mintázat: Közép-Magyarországon kívül a legtöbben az Észak-Alföldön nyertek, és a keleti országrészben általában több volt a nyertes, mint a Dunántúlon.

A TÁMOP 1 és TÁMOP 2 esetében is megyei jogú városokban és a főváros térségében valósult meg a pályázatok többsége.

A TÁMOP 1 és 2. prioritások kedvezményezettjeinek közel fele visszatérő partnere a fejlesztéspolitikának. A forprofitok 55%-a, a nonprofitoknak pedig 59%-a más kiírások pályázatain is elindult, és az előbbiek 48, utóbbiak 41%-a el is nyert támogatást. A TÁMOP 1. és 2. prioritásban támogatott nonprofitok elsősorban más TÁMOP prioritásokban voltak sikerese, ezek közül is kiemelkedik a TÁMOP 5-ös, társadalmi befogadást célzó prioritás. A forprofit szervezetek elsősorban GOP, illetve ROP pályázatokon nyertek el támogatást TÁMOP 1 és 2-n kívül.

[51] Az értékelés során ennél frissebb, január 14-i EMIR-adatbázissal dolgozunk majd.

6. Nonprofit szervezetek a foglalkoztatáspolitikában: nemzetközi és hazai tapasztalatok

Ahhoz, hogy értékelni tudjuk a nonprofit szervezetek szerepét és eredményességét a foglalkoztatást célzó fejlesztési programokban, fel kell **vázolnunk azt az elemzési keretet, amelyben értelmezhető a nonprofit szervezetek potenciális szerepe a foglalkoztatáspolitikában, és definiálhatók a velük szemben támasztható elvárások.** Ebben a fejezetben ezt tesszük meg, a nemzetközi szakirodalom alapján és két kiemelt példa (Ausztria és Nagy.Britannia) segítségével**.** Ezután **áttekintjük, mit tudunk előzetesen, a fontosabb elérhető tanulmányok alapján a hazai foglalkoztatási célú nonprofit szervezetekről.** A szakirodalom tanulságai alapján fogalmazzuk meg értékelési hipotéziseinket, amelyeket a következő fejezetekben tesztelünk.

6.1. Elemzési keret és nemzetközi tapasztalatok

Míg Magyarországon a „civil szervezetek bevonása" merül fel kérdésként a foglalkoztatás-politikában, a követésre méltó mintaként tekintett **nyugat-európai országokban a „szolgáltatások kiszervezéséről" folyik a vita**. Ez nem pusztán a szóhasználat eltérése, hanem valódi szemléletbeli különbségről van szó. A „kiszervezés" logikai kiindulópontját ugyanis nem az képezi, hogy léteznek a társadalomban szervezetek, amelyeket valamilyen formában szükséges vagy érdemes bevonni a kormányzat foglalkoztatáspolitikai céljainak megvalósításába. Ehelyett az merül fel kérdésként, hogy mik azok a feladatok, amelyeket a kormányzat nem tud sikeresen megoldani a saját intézményrendszerén belül, és érdemes más szervezetekre átruháznia. Úgy véljük, ez a megközelítés élesebb fénnyel világít rá a kormányzati és a nonprofit szféra közötti együttműködés dilemmáira, ezért a hazai viszonyok között is érdemes elemzési keretként követnünk.

6.1.1. A megbízási kapcsolat

Tekintsünk tehát úgy a kormányzat és a nonprofit szervezetek közötti viszonyra mint egy megbízási kapcsolatra (*agency relationship*)! A megbízási kapcsolat lényege, hogy a megbízó arra kéri fel a megbízottat, hogy ellenszolgáltatás fejében az ő érdekében végezzen el bizonyos feladatokat. Esetünkben a kormányzat szeretné elérni foglalkoztatáspolitikai céljait, és evégett bizonyos feladatok megvalósításával bíz meg közszférán kívüli szervezeteket. Három kérdés segítségével strukturálhatjuk a nemzetközi szakirodalom tanulságait:

1. A kormányzati intézményrendszeren belül pontosan ki a megbízó?
2. Mi jellemzi a megbízó kormányzati szervezet és a külső szolgáltatók közötti megbízási kapcsolatot?
3. Milyen külső (közszférán kívüli) szervezetek a megbízottak?

22. ábra: A megbízó-megbízotti kapcsolat mint elemzési keret

6.1.2. Ki a megbízó?

Az európai országokat áttekintve (van Berkel et al. 2012) **a közszféra két szereplője emelkedik ki megbízóként: az állami foglalkoztatási szolgálat és a települési önkormányzat**. Van, ahol az önkormányzatoké[52] a domináns szerep (például Dániában), van, ahol alig van érdemi feladatuk (például Nagy-Britanniában). Számos országban mindkét intézménynek fontos szerep jut. Gyakori az a szereposztás (lásd például Hollandiát), hogy az önkormányzat a munkanélküli segélyezés köréből kiszorult szociális segélyen élőkkel foglalkozik, míg a FSZ a regisztrált munkanélküliekre koncentrál. Tovább bonyolíthatja a képet, hogy **a segélyek kifizetéséért és a munkaerőpiaci szolgáltatásokért nem mindig ugyanaz a szervezet felelős**. A megbízó szerep így tovább fragmentálódik (lásd a 14. táblázatot), ami koordinációs és ösztönzési problémákat vet fel.

14. táblázat: A megbízói szerep fragmentálódása célcsoportok és funkciók szerint

	regisztrált munkanélküliek	szociális segélyezettek
segélyek kifizetése	A	B
szolgáltatások	C	D

Az egyik nehézség hogy a segély típusa alapján elkülönített csoportok között a határvonal gyakran nem éles, és könnyen előfordulhat, hogy az egyik csoportba tartozó személynek olyan szolgáltatásra lenne szükséges, amelyet tipikusan a másik csoport tagjainak érdemes adni, ezért a „saját" szolgáltatójától nem kaphatja meg. További probléma, hogy az egyes személyeket nehezebb nyomon követni, ahogyan a különböző jogi státusnak megfelelő rendszerek között mozognak. Ez a koordinációs nehézség a segélyfizetés és a szolgáltatás szétválasztásakor is jelentkezhet. Még fontosabb, hogy ez esetben csökkenhet a szolgáltató intézmény ösztönzöttsége a jó teljesítményre. Ha például egy szolgáltató települési önkormányzat gazdálkodik a segélyekkel is, erősebb érdeke fűződik a segélyezettek aktivizálásához, hiszen így takarékoskodhat a transzferekkel.

A kormányzati szerepek fragmentáltságából fakadó problémákat sok országban különböző együttműködési formák intézményesítésével próbálják enyhíteni. Németországban a helyi önkormányzatok és a munkaügyi hivatal kirendeltségei konzorciumokat hoztak létre (ARGE), amelyek a két intézmény közös finanszírozásával és mindkettő alkalmazottaival működnek. Finnországban az önkormányzatok egy része a foglalkoztatási szolgálattal és a szociális segélyezésért felelős állami intézménnyel „hálózatos ügynökséget" (LAFOS) hozott létre közös aktiválási programok céljából. A német kísérlet óvatosságra int: **ha a konzorciális felek egyenrangúak, hatásköri konfliktusok adódnak, nincs világos felelős és döntéshozó** (Tergeist – Grubb 2006).

Lazább együttműködési keretet jelentenek – nem szolgáltatnak, csak koordinálnak – **a területi foglalkoztatási paktumok,** amelyek ír mintára az Európai Bizottság támogatásával jelentek meg sokhelyütt. A fejezet későbbi részében (6.2. alfejezet) ismertetett osztrák példa mutatja, hogy még egy olyan környezetben sem könnyű tartalommal megtölteni a paktumokat, ahol nagy hagyományos van a szociális partnerségnek és a konszenzuális kormányzásnak. Fontos feltételnek tűnik, hogy **a paktumtól függetlenül legyen egy széles hatáskörű és kompetens szervezet**, amely elsősorban felelős a foglalkoztatáspolitika lokális megvalósításáért. (Ausztriában ez a szövetségi munkaügyi szolgálat.)

A tapasztalatok tehát abba az irányba mutatnak, hogy **a foglalkoztatáspolitikának legyen egy gazdája, amely azután önállóan vagy másokkal együttműködve végzi a dolgát**. De ki legyen

[52] Jellemzően a hazai járási, kistérségi területnagyságnak megfelelő önkormányzatokról van szó.

ez a gazda? Az önkormányzatok mellett szól a helyi szociális problémák kezeléséhez fűződő erős politikai érdek, amit erősíthet a költségvetési ösztönzés, ha az önkormányzat gazdálkodhat a szociális transzferekkel (és ezeket munkaerőpiaci programokra is fordíthatja). Egy másik előny lehet, ha az önkormányzat tart fenn olyan jóléti (szociális, rehabilitációs, képzési stb.) intézményeket, amelyeknek szintén fontos szerepük van az aktiválásban. Legfőbb hátrányként a szakmai kompetencia hiánya jelentkezhet: manapság a komplex aktív munkaerőpiaci eszközök megvalósítása professzionális szakmai szervezet feltételez, amelyet helyben, kis léptékben igen költséges létrehozni. További fontos probléma, hogy a munkaerőpiacok sokszor túlnyúlnak az önkormányzatok határain, így azokra nagyobb területi egységek szintjén kell megoldást találni (Milward – Provan 1995).

A kompetens szervezet kiépítésekor jelentkező méretgazdaságosság nyilvánvalóan az országos foglalkoztatási szolgálat mellett szóló érv. Kérdés azonban, mi ösztönzi a szolgálat helyi vagy regionális egységeit az eredményességre. Az 1980-as évektől kezdődően a nyugat- és észak-európai országokban a munkaügyi rendszerek mintegy újjászülettek: a segélyezéseket bonyolító, igazgatási jellegű hivatalok jelentős autonómiával bíró közszolgáltató hálózatokká alakultak át. Erre az átalakulásra erősen rányomta bélyegét a *new public management* szemlélete. A tevékenységeket területileg decentralizálták, a központ pedig a teljesítmény-célokat tűz ki a regionális és helyi egységek elé, és célközpontú vezetéssel (*management by objectives*) irányítja őket. **Míg tehát az önkormányzatoknak mintegy természetes érdekük legalább a helyi foglalkoztatási problémák kezelése, addig a foglalkoztatási szolgálat esetében a megfelelő ösztönzéshez egy komoly szervezeten belüli teljesítményelvárás-rendszert kell tudatosan kialakítani és érvényesíteni**.

A célközpontú vezetés két alapkérdése a következő: (i) milyen célokat tűzzön ki a decentralizált egységek számára? (ii) milyen mértékben kösse össze a finanszírozását a célmutatók elérésével? Európában talán **a legkidolgozottabb teljesítmény-menedzsment rendszer** a brit foglalkoztatási szolgálaté. Amint az esettanulmányban részletesebben is bemutatjuk, a rendszer az utóbbi időszakban **a nagyszámú, precizitásra törekvő, de komoly adminisztrációs teherrel járó és a nehéz átláthatóság okán kevéssé motiváló mutatóktól a kisszámú (kettő), átfogóbb mutató felé mozdult el.** Fontos azonban tudnunk, hogy **a helyi egységek finanszírozása jellemzően nem kapcsolódik közvetlenül a mutatók szerinti eredményességhez, azok az értékelés eszközei a központi menedzsment kezében.** Svájcban kísérleteztek 2000-ben azzal, hogy az eredménymutatókhoz kapcsolva egy bonus-malus elemet építenek a kantoni munkaügyi hivatalok költségvetésébe. Komoly adatgyűjtéssel és ökonometriai elemzésekkel kiszűrték a lokális munkaerőpiacok és ügyfélcsoportok különbségeiből fakadó tényezőket, amelyek befolyásolhatták a hivatalok eredményességét. A rendszert azonban rövid úton megszüntették: az elhelyezési rátákat a kantonok egyéb szakpolitikái és hivatalai is erőteljesen befolyásoltak, amelyekre azonban a munkaügyi szervezeteknek nem volt befolyásuk (OECD 2005).

Logikusnak tűnik, hogy a külső szolgáltatók megbízásáról ugyanaz a szervezet döntsön, amely felelős a foglalkoztatási szolgáltatások nyújtásáért. Ettől azonban gyakorlatilag mindegyik ország modellje eltér. **A feladatok kiszervezéséről** ugyanis **bizonyos fokig mindig a nemzeti kormányzat szintjén születik döntés**, amely korlátozza a kiszervezést megvalósítók mozgásterét. Hollandiában például egy időben az önkormányzatok számára kötelezővé tették bizonyos munkaerőpiaci szolgáltatások kiszervezését (forprofit vagy nonprofit szervezetekhez). A holland foglalkoztatási szolgálat ugyanekkor központi közbeszerzést írt ki az ország hat régiójába külső szolgáltatóknak, és a helyi kirendeltségeknek ezekhez a szolgáltatókhoz kellett irányítaniuk az ügyfeleiket (Bruttel 2005). A kiszerződések terén talán legaktívabb Nagy-Britanniában szintén **erősen centralizált a közbeszerzés**. A 2000-es évek elején vezették be azt a rendszert, amelyben a szaktárca a feladatok egy részére néhány nagy szolgáltatóval szerződött, akik alvállalkozók sokaságát fogták össze (Bruttel 2005). Az ilyen esetekben nem egyszerűen kiszerződésről van szó, hanem mesterséges piacteremtésről (Struyven 2005). A

kormányzat tudatosan korlátozza azt a szolgáltatási kört, amelyet a közintézmény nyújt, a fennmaradó szolgáltatásokat pedig egy kvázi-piacon versenyezteti.

6.1.3. Mi jellemzi a megbízási kapcsolatot?

Minden megbízási kapcsolat jellemzéséhez két kérdést kell megválaszolni: (i) milyen feladatok ad át a megbízó; és (ii) hogyan irányítja a megbízó a kapcsolatot?

A megbízás tárgya lehet egészen szűk, például egy képzés megszervezése és lebonyolítása. De a megbízás kiterjedhet akár a teljes szolgáltatási folyamatra (a fő elemeit a 23. ábra szemlélteti).

23. ábra: A munkanélkülieket támogató szolgáltatási folyamat fő elemei

Elsőként Ausztráliában vezettek be olyan rendszert, amelyben a munkanélküli ügyfél profiljának meghatározása után a teljes esetmenedzsmentet és minden szolgáltatást egy külső szolgáltatónak adtak át. Európában legközelebb a brit és a holland rendszer áll hozzá. Nagy-Britannia a rendszer egy elemét tekintve még túl is lépett Ausztrálián: a leghátrányosabb „foglalkoztatási zónákban" (*Employment Zones*) a tartós munkanélküliek reintegrálását többéves periódusokra teljes egészében „bérbe adta" versenyben kiválasztott magánszolgáltatóknak.

A megbízás tárgya nagyban befolyásolja, hogyan szervezhető meg a megbízási kapcsolat. **Ha a feladat lehetővé teszi, hogy a megbízott teljesítménye jól definiálható, megfigyelhető és verifikálható legyen, akkor a „piaci jellegű", vagyis részletes, pontos teljesítmény-mutatókat tartalmazó, rövid távú szerződések megfelelő eszközök lehetnek. Nehezen definiálható, mérhető teljesítmény esetén azonban nem.** Ilyenkor ún. **relációs szerződésre van szükség: hosszú távú kapcsolatra a két fél között, ahol a finanszírozás nem szigorúan rövid távú mutatókhoz kötött, hanem a szerződő partner teljesítményének időről-időre történő átfogó értékeléséhez, amelynek alapja a felek közötti folyamatos, bizalmon alapuló együttműködés** (Williamson 2007). Az aktív munkaerőpiaci eszközök eredményességét legendásan nehéz mérni, ezért eredendően az utóbbi típusú, relációs szerződés illik hozzájuk. Erre a tényre a kormányzatok hagyományosan úgy reagáltak, hogy a megbízások hosszú távú, bizalmi, relációs jellegét erősítette a „partnerség" vagy „hálózatok" jelszavai alatt (Carmel – Harlock 2008). Ennek újabb „reinkarnációi" a már említett „területi foglalkoztatási paktumok". Ugyanakkor az elmúlt három évtized fő trendje az volt, hogy a kormányzatok komoly erőforrásokat öltek abba, hogy a megbízások mérhetőségét radikálisan javítsák. Ez nemcsak a már említett ausztrál, holland és brit rendszerekre igaz, hanem például Németországra is, ahol képzési voucher rendszert vezettek be. A szolgáltatókat, ahol a voucherek beválthatók, versenyeljárással választották ki, a munkaügyi hivataloknak pedig kifejezetten megtiltották, hogy egyik vagy másik szolgáltatót ajánlják az érdeklődő ügyfeleknek. Ennek immár semmi köze a hagyományos partnerség alapú együttműködéshez, a formális piaci szerződések logikáját követi (Bruttel 2005b).

A teljesítmény mérhetővé tétele lehetővé teszi a megbízó számára, hogy az elvárásait pontosan szerződésbe foglalja és a díjazást a szerződésszerű teljesítéshez kösse. Másként fogalmazva, kemény formális ösztönzőkkel veszi rá a külső szolgáltatót, hogy a megbízói célok érdekében tevékenykedjen. **A megbízó egyik dilemmája ilyen szerződéseknél abból fakad, hogy a megbízott tényleges erőfeszítése és megfigyelhető, szerződésben rögzíthető teljesítménye között mindig valamennyire bizonytalan a kapcsolat.** Ha például a cél minél több munkanélküli elhelyezése tartós állásban, a megfigyelhető eredmény függ a gazdasági

környezettől és a hozzá küldött munkanélküliek csak részben megfigyelhető adottságaitól és viselkedésétől is. Mindez azt jelenti, hogy **a megbízott szolgáltató jelentős kockázatot vállal magára, amiért felárat fog kérni.** A megbízó **az ügyfelek viselkedéséből fakadó kockázatot csökkentheti azzal, ha szankcionálja az együttműködés elmaradását – megvonja a segélyt** (Tergeist – Grubb 2006; összhangban a szakpolitikai eszközök hatásosságát vizsgáló irodalomnak azzal a megfigyelésével, hogy a szolgáltatásokat szankciókkal kell kombinálni – lásd a fentiekben a 2.2.4 alfejezetet.) Az ügyfelek *létszámára* vonatkozó kockázatot pedig azáltal mérsékelheti, hogy egy földrajzi területre csak egy vagy korlátozott számú szolgáltatónak ad megbízást; vagy pedig magára vállalja, hogy elegendő számú ügyféllel látja el.

A megbízó úgy is csökkentheti a megbízott kockázatát, hogy az erőfeszítésekhez közelíti a díjazás alapját (például nem a sikeres elhelyezést, hanem az erre felkészítő képzés sikeres lezárását veszi alapul). Azonban ha így tesz, egy másik problémába ütközik: **a túl szűken definiált teljesítmény arra fogja ösztönözni a megbízottat, hogy a mutató által nem megragadott, de a megbízó számára fontos következményeket figyelmen kívül hagyja** (a példában: nem fog arra figyelni, hogy a képzés javítja-e a foglalkoztathatóságot). Ez a morális kockázat egy formája.

A kormányzati megbízók általában úgy reagálnak erre, hogy a megbízott szolgáltató díjazását csak részben kötik az eredményességhez. Sol (2010) Hollandiát, Nagy-Britanniát és Ausztráliát vizsgálva azt találta, hogy a **díjazás**a mindhárom országban **három elemet kombinál: egy része az input (a nyújtott szolgáltatás), második része az output (elhelyezés), harmadik eleme pedig az eredmény (*outcome*: állás megtartása) után jár**. Hasonló megfontolás áll a mögött az elterjedt gyakorlat mögött, amely a szolgáltatói díj utolsó komponensét is kétfelé bontja: az első részét negyedéves, a második féléves foglalkoztatás után fizeti ki.

Minél nagyobb a megbízottra terhelt kockázat, annál erősebb érdeke fűződik a kockázat minimalizálásához. Ennek legfontosabb eszköze az **ügyfelek lefölözése és parkoltatása** (*creaming and parking*). A szolgáltató a lehető legkisebb kockázatú munkanélkülieket fogja kiválogatni (ez a lefölözés), illetve velük fog többet foglalkozni, a problémás eseteknek pedig csak a minimális szolgáltatást nyújtja (őket „parkoltatja"). Ezek a visszás ösztönzők elvileg enyhíthetők azáltal, ha a megbízó az **ügyfeleket kockázati csoportokba sorolja**, és az egyes csoportokra vonatkozóan külön díjrendszert alakít ki. Azonban éppen a legkifinomultabb brit rendszer tapasztalatai mutatnak rá, hogy a legegyszerűbb felosztáson (pl. rövid távú kontra tartós munkanélküliek) túl mindez **rendkívül magas adminisztrációs költségekkel jár**, és a probléma újra felüti a fejét az egyes csoportokon belüli heterogenitás miatt. A lefölözés lehetőségét korlátozza, a parkoltatását azonban nem, ha a külső szolgáltató köteles mindenkit fogadni, akit a megbízó hozzá küld.

A különböző morális kockázati problémák – így a lefölözés, a parkoltatás, a nem megfelelő minőségű szolgáltatás – mérséklésének egyik másik módja az elvárt szolgáltatások minél pontosabb definiálása a szerződésben. Ez azonban ismét jelentősen növeli a megbízó költségeit (és a megbízottéit is). A szolgáltatásokat ugyanis nem csak definiálni kell, hanem a megvalósításukat nyomon is kell követni, aminek jelentős információs és ellenőrzési költségei vannak. Tulajdonképpen egy paradox folyamatnak lehetünk tanúi: a kiszerződések melletti legfőbb érv kezdetben éppen az volt, hogy a közintézményeket jellemző hagyományos folyamat alapú irányításhoz képest a kemény kimeneti elvárások révén növelhető az eredményesség; újabban azonban **az *outcome* alapú irányítás visszás hatásai miatt megint előtérbe kerül a szolgáltatási folyamatok részletes szabályozásának igénye**. Ezzel azonban éppen **az az eredeti szándék kérdőjeleződik meg**, hogy a közigazgatás nehézkes adminisztratív szabályrendszerén kívül rugalmasabb, innovatívabb szervezeti keretekben nyújtsanak szolgáltatásokat.

A minőséget hivatottak ösztönözni a szabott áras közbeszerzések is. Rögzített ár esetén ugyanis a szolgáltatók csak a minőségben versenyezhetnek. Itt is jelentkezik azonban az a

probléma, hogy megbízóra nagy teher nehezedik a minőség megfelelő definiálása és ellenőrzése terén.

A fő következtetés valójában az, hogy a formális szerződéses kikötések önmagukban nem garantálhatják a rendszer magas szintű teljesítményét. Más szóval a megbízónak a kemény szerződéses ösztönzőkön túl más eszközöket is fel kell használnia a megbízási kapcsolatai irányítására. Ezek az eszközök a megbízási kapcsolatok hosszabb távú, relációs jellegét erősítik. Érdemes a legfontosabb példákat kiemelnünk:

- *Benchmarking*. A benchmarking a szolgáltatók összehasonlítására, relatív teljesítményük feltárására lehet alkalmas. Az ausztrál kormányzat regressziós elemzéssel rendszeresen rangsorolja a megbízott szolgáltatókat, és egytől öt csillagig osztályozza őket (Star Rating). A legjobb 60% szerződését automatikusan megújítják a soron következő szerződési időszakban.
- *Önszabályozás.* A megbízók önszabályozása (*self-regulation*) részben leveheti a kormányzat válláról a minősítés és ellenőrzés terhét. Hollandiában például a vezető szolgáltató vezetett be egy minőségi tanúsítványt (Keurmerk), amelyhez minőségbiztosítási rendszer társul.
- *Akkreditáció.* Az akkreditáció a képzéseknél jól ismert minőségbiztosítási eszköz, a foglalkoztatási szolgáltatásoknál azonban viszonylag ritka. Példaként a brit *Approved Providers Register* említhető, amelyet az 1990-es végén alakítottak ki. Ekkor a regionális munkaügyi központok felelőssége volt a szolgáltatás-vásárlás. A pályázó szolgáltatóknak előzetesen fel kell vetetni magukat a regiszterbe: ehhez a pénzügyi megbízhatóságukat és finanszírozási képességüket, a korábbi teljesítményüket és a folyamatos fejlődéshez szükséges kapacitásuk rendelkezésre állását kellett bizonyítaniuk (Finn 2011). Az **akkreditáció értelme** ebben a kontextusban az volt, **hogy támogassa a korlátozott szerződéskötési kapacitással bíró egységeket a jó döntések meghozatalában**. Azokat az általános szervezeti jellemzőket vizsgálták meg előzetesen központilag, amelyek feltehetően minden megrendelés esetében fontos tényezők voltak – így nem kellett őket minden közbeszerzési alkalommal külön vizsgálni.
- *Előnyben részesített szolgáltató* (preferred provider). Kifinomult benchmarking hiányában is bevezethető olyan szabály, hogy a megbízó meghosszabbíthatja, megújíthatja a szerződését, ha mindent egybevetve (tehát a számszerű mutatókon túl) elégedett a szolgáltatóval. Ennek természetesen hátulütője a korrupciós veszély növekedése. Ez utóbbit az tarthatja kordában, ha magának a megbízónak erős érdeke fűződik a sikerhez.

Az ismételt szerződéskötés tulajdonképpen visszavezet a relációs megoldáshoz: a két fél között hosszú távú, bizalmi kapcsolat alakul ki, ahol a legfőbb ösztönzést a teljesítményre immár nem a formális kontraktuális kikötések adják, hanem a kapcsolat folytatásának lehetősége, „a jövő árnyéka". Erre a fejleményre főleg ott számíthatunk, ahol szűk a piac, és kevés (gyakran csak egy) külső szolgáltató érhető el. Ilyenkor a két fél mindenképpen egymásra van utalva. (Corra – Plantinga 2008.)

Sem a szerződések, sem a felsorolt minőségbiztosítási eszközök nem jelenthetnek tehát önmagukban megoldást. Csak az a rendszer működik jól, amely több eszközt alkalmaz egymást erősítve, kiegészítve. Látnunk kell azt is, hogy nincs egy ideális mix, amelyet másolni érdemes. Hogy egy ország kormányzata milyen kombinációt válasszon, az nagyban függ attól, milyen szervezetekre bízza a megbízói funkciót, és milyen kompetenciák kialakítását látja reálisnak e szervezeteknél.

Érdemes legalább címszavakban sorra venni, hogy **a kiszerződéshez milyen típusú kapacitásokra is van szükség** (Bruttel 2005). A kiszerződésért felelős szervezetnek:

- **fel kell tudnia mérni, mely szolgáltatásokat érdemes kiszervezni**, s melyeket házon belül nyújtani; ismerni kell a külső szolgáltatók képességeit, szolgáltatásaik megfelelőségét (*feasibility assessment capacity*);
- tudnia kell közbeszerzéseket kiírni, kiválasztani a legmegfelelőbb szolgáltatót, megtervezni és megtárgyalni a szerződések részleteit (*implementation capacity*);
- és tudnia kell értékelni és nyomonkövetni a külső szolgáltatók teljesítményét (*evaluation capacity*).

6.1.4. Kik a megbízottak?

Mindeddig „külső szolgáltatókról" volt szó, nem pedig „nonprofit" vagy „civil" szervezetekről. A nemzetközi szakmai diskurzus ugyanis – szemben a hazaival – másodlagos kérdésnek tekinti, hogy milyen szervezetek végzik el a kiszerződött szolgáltatásokat. A normatív állítás úgy szól, hogy olyan jogi formájú, felépítésű szervezetre érdemes bízni egy adott feladat, amely azt a legjobban el tudja végezni.

Miért fontos a szervezet jogi formája? Közelebbről: **van-e jelentősége annak, hogy a szolgáltató profitorientált vagy nonprofit szervezet?** A közgazdasági irodalom a nonprofit forma létjogosultságát éppen a szerződéses problémákból vezeti le. Röviden: **a nonprofit forma mérsékli a megbízott oldalán jelentkező morális kockázatot**. A nonprofit szervezeteknek a mérhetőség hiányából fakadó szerződéses kockázatok jellemzően kisebbek, mint a profitorientált cégeknél (Hansmann 1980). Nincsen ugyanis profitjogosult, akinek érdekében állna profit formájában kivonni azt a nyereséget, ami a minőség rovására megvalósított költségmegtakarítással érhető el. Ezenkívül a nonprofit szervezeti forma nagyobb belső teret enged a költség-haszon-kalkulációtól független szakmai vagy morális célok követésének – azzal pedig, hogy bensőleg motivált szakembereket és/vagy önkéntesek alkalmaz, a szervezet hiteles jelzést küldhet a megbízója felé arról, hogy elkötelezett a minőség fenntartása mellett.

Fontos azonban megérteni, hogy **a nonprofit szervezeti forma önmagában nem garantálja a szervezet megfelelő ösztönzöttségét. Ez három forrásból származhat: (1) a szervezet vezetőinek, munkatársainak belső motivációjából; (2) azon törekvéséből, hogy fenntartsák a szervezetük reputációját és/vagy saját jó hírnevüket; (3) a kormányzat és a szervezet közötti szerződéses kapcsolat megfelelő strukturálásából.**

Azt látjuk ugyanakkor, hogy a kiszerződésben élenjáró országokban a kormányzat nem tesz különbséget a forprofit és nonprofit beszállítók között, és egyre nagyobb arányban bíz meg forprofit szervezeteket. Valójában arról van szó, hogy **minél jobban ráhagyatkozhat a megbízó egy kemény ösztönző kontraktusra, annál kevésbé lesz fontos számára a nonprofit működési forma által jelentett garancia**. Ha a megbízónak nem is fontos, hogy milyen típusú szervezettel van dolga, még elképzelhető, hogy a megbízott preferálja a nonprofit formát, mert az versenyelőnyt jelent számára. Úgy tűnik azonban, hogy minél inkább verseny és teljesítmény-elvárás alapú a kormányzati finanszírozási rendszer, annál nagyobb a nyomás a nonprofit szervezeteken, hogy a gazdaságos működésre és a külső megbízó által adott szerződéses célokra fókuszáljanak, és ennek során üzletiesebbé tegyék a belső működésüket, „társadalmi *vállalkozásokká*" váljanak (Carmel – Harlock 2008)

Minél kevésbé professzionális szerződéskötő a megbízó, minél kevésbé foglalhatók szerződésbe a teljesítmény-elvárások, és minél kevésbé válogathat verseny hiányában a megbízottak között, annál inkább előtérbe kerülnek az írott szerződésen kívüli garanciák, köztük a szervezet jogi formája, szervezeti stratégiája, kultúrája és reputációja. A nonprofit szervezetek fent említett előnyei előtérbe kerülnek. Ez érthetővé teszi, miért **azokban az országokban hangsúlyos a bevont szolgáltatók nonprofit jellege, amelyek a piacosítás helyett a (lokális) partnerség elvét hangsúlyozzák.**

A nemzetközi szakirodalom hangsúlyozottan nonprofit és nem civil szervezetekről beszél a foglalkoztatáspolitikában. A lokális társadalmi beágyazottság, a közösségépítés célja, az önkéntesek részvétele természetesen komoly értékkel bírhat a megbízó szemében is. De ezek az ismérvek másodlagosak a szervezet szakmai kompetenciájához és szervezeti kapacitásához képest.

6.1.5. Szakpolitikai trendek összegzése, tapasztalatok

Attól függően, hogy a kormányzat mekkora szerepet szánt a külső szolgáltatóknak, **az állami foglalkoztatási szolgálatok fejlesztése kétféle ideáltipikus modell elemeit kombinálta:**

- *„jó szolgáltató"*: a munkaügyi hivatalokat szolgáltató centrumokká alakították át, a szolgáltatási kapacitásokat és kultúrát erősítették;
- *„jó szerződéskötő"*: a munkaügyi rendszert képessé tették arra, hogy eredményesen szerződjön ki szolgáltatásokat, és kövesse nyomon azok megvalósítását.

Európában Görögország és Luxemburg kivételével minden országban vonnak be kisebb-nagyobb arányban külső szolgáltatókat a foglalkoztatás-politika megvalósításába (Struyven et al. 2012). A kiszervezés jellemzőbb a rövid távú munkanélküliek kezelése terén, ami kevésbé kockázatos és komplex szolgáltatásokat igényel; vannak ugyanakkor fontos kivételek (például a brit foglalkoztatási zónák) (van Berkel et al. 2012). Az Európai Unió átlagában Finn (2011) szerint az aktív munkaerőpiaci eszközökre fordított költségvetési források kb. harmadát juttatják „szolgáltatóknak".

A kormányzat és a nonprofit szervezetek viszonyának jellege attól függ, hogy egy központilag menedzselt piacosítás (rendszeres tendereztetés) valósul-e meg, vagy pedig a megbízásokat lokálisan adják önkormányzatok vagy munkaügyi kirendeltségek. Az előbbi esetben a formális szerződéses feltételek és teljesítmény-elvárások, az utóbbiban a kapcsolat ismétlődő, hosszú távú, bizalmi jellege („partnerség") adja a fő biztosítékot a szolgáltatói teljesítményre.

A nonprofit szervezetek szerepét a jóléti államhoz köthető szakpolitikák megvalósításában a nonprofit szervezetekről szóló irodalom hagyományosan összekapcsolja a jóléti állam típusával. Salamon és Anheier (1998) nagyhatású elméletükben amellett érvelnek, hogy a jóléti államok intézményrendszerei közötti különbségek az intézményi megoldások eltérő „társadalmi eredetére" (social origins) vezethetők vissza. A skandináv országokban hagyományosan erős állami szervezetek nyújtják a jóléti – köztük foglalkoztatási – szolgáltatásokat, Nagy-Britanniában ezzel szemben komoly hagyománya van a feladatok piaci és nonprofit szereplőkhöz való kiszervezésének. Németország és Hollandia köztes helyet foglal el: az erős hivatali apparátus mellett a vallási gyökerű nonprofit szolgáltatóknak számos szolgáltatási területen kiemelt szerepük van. Salomon és Anheier hangsúlyozzák, hogy **a nonprofit szektor jelentősége „kritikus történelmi pillanatokban" dől el hosszú időre.** Ilyenek voltak egyes országokban az állam és az egyház kapcsolatának rendezése vagy a munkásosztály részvétele az állam létrehozásában. A nonprofit szervezetek egyszer kialakult „kínálata" azután nagyban befolyásolja a kormányzati döntéshozók mozgásterét (Smith 2012b).

Bár a történeti meghatározottság kétségkívül erős, azt látjuk, hogy a kiszerződési gyakorlat nem köthető szorosan a jóléti állam egyik modelljéhez sem: Németország, Franciaország, Dánia és Svédország is kísérletezik teljesítményszerződés alapú kiszerződéssel (Finn 2011). Közös a modellekben, hogy **a nonprofit szervezetek bevonása mindig együtt jár a kiszerződésért felelős szervezet kompetenciájának megerősítésével, és az egyének nyomonkövetését lehetővé tevő adat- és informatikai rendszer kiépítésével. A külső szolgáltatókhoz a felelős kormányzati szervezet (önkormányzat vagy foglalkoztatási szolgálat) utalja az**

ügyfeleket, a szolgáltatások igénybevétele kötelező, elmulasztásuk a támogatás megvonásával jár.

A nonprofitok (és egyre növekvő arányban a forprofit) szolgáltatók bevonásától számos pozitív változást reméltek a szakpolitikai döntéshozók, így többek között azt (Bredgaard – Larsen 2007; Smith 2012a), hogy a szolgáltatók:

- a kevésbé bürokratikus működésük révén kisebb költséggel működhetnek
- innovatívabb gyakorlatok dolgoznak ki
- célcsoportra specializált módon, a célcsoportok sajátos igényeihez jobban illeszkedő szolgáltatásokat nyújtanak
- személyre szabottabb módon szolgáltatnak
- növelik az ügyfelek szabadságát a szolgáltató megválasztásában, és a szolgáltatókat ösztönzik a jobb teljesítményre

Összességében azt mondhatjuk a szakirodalom alapján, hogy az eredmények nem voltak átütőek (Finn 2011). A kiszerződések menedzselése nem bizonyult egyszerűbb feladatnak a kormányzati szervezetek számára, mint a belső szolgáltatásnyújtás. **A kiszerződési technikák, a szolgáltatási piac (újra- és újra-)tervezése soha véget nem érő folyamat** (Bredgaard – Larsen 2006; Struyven – Steurs 2005), „meredek tanulási görbe" jellemzi (Finn 2011). A piacosítási nekibuzdulást sokszor részleges visszaszervezés követte (Struyven – Steurs 2005).

Bár a nonprofitoktól innovativitást vártak, a tapasztalatok szerint a (rövid távú) teljesítmény-elvárások jellemzően ez ellenében hatottak, az ügyfél szabad választási lehetősége és az ebből fakadó minőségjavulás szintén illúziónak bizonyult (Bredgaard – Larsen 2007). Nem szándékolt hatásként jelent meg továbbá, hogy a külső (for- és nonprofit) szolgáltatók a munkaerőpiac kínálati oldalára koncentráltak, és elhanyagolták a keresleti oldalt, a munkaadók fejlesztését. Egyes tanulmányok a hatékonyság és hatásosság erősödését emelik ki pozitívumként (Struyven – Steurs 2005), mások pedig azt, hogy nagyobb elégedettség jellemzi a nonprofit szervezetek, mint az állami szolgálatok ügyfeleit (Bredgaard – Larsen 2006). A legkevésbé sem találunk tehát könnyen másolható recepteket, a kormányzati és a nonprofit szféra viszonyát minden országban a két fél kapacitásait, fejleszthetőségét és relatív erősségeit figyelembe véve kell kialakítani.

6.2. Ausztria: a nonprofit szervezetek szerepe a foglalkoztatáspolitikában

6.2.1. Strukturális különbségek

Az ausztriai nonprofit szektor jelentékeny résztvevője az osztrák munkanélküliség-elleni intézményrendszernek. A problémák jellegében és mennyiségében, a munkaerőpiac strukturális különbségeiben és a háború utáni évtizedek eltérő társadalomfejlődési útjaiban megmutatkozó eltérések azonban arra intenek, hogy Ausztria példája csak korlátozottan nyújt könnyen adaptálható tapasztalatot Magyarország számára. Legalább három lényegi különbség mutatkozik.

1. A tartományi szerveződésű Ausztriában történetileg igen erős az önkormányzatiság és az ebből levezethető szubszidiaritás. A helyi ügyek helyben, helyi erőkkel történő megoldása nem igényli új gondolkodásmód elsajátítását, hanem a meglevő tradíciók, formák helyzethez igazított továbbvitelét.

2. A munka világának elsőrendű voltát, a munkások-alkalmazottak elégedettségének kiemelt jelentőségét az elmúlt évtizedekben az idén immár 50 éves múltra visszatekintő Sozialpartnerschaft intézménye biztosította. A gazdaság egészének korporatív jellegű

átalakítása, úgy hogy az messzemenőkig vegye figyelembe a társadalom érdekeit, s eközben a pártérdekekkel óhatatlanul fellépő irányváltásokat a paritásosság bevezetésével minimálisra csökkentse: ez jelenti máig hatóan az osztrák foglalkoztatáspolitika sikerének egyik alappillérét. Felismerték, hogy a foglalkoztatottság önmagában való érték, az erre fordított költségek sokszorosan megtérülnek. Jóllehet a Sozialpartnerschaft mint politikai konszenzusmodell mára átalakult, részben kiüresedett, mégis egy olyan demokratikus örökséget jelent, ahol a munkavállaló elégedettségének, jólétének biztosítása az állam és a munkaadók elsőrendű kötelessége.[53]

3. A társadalmi szervezetek aktív részvétele a munkaerőpiaci problémák és a munkanélküliség megoldásában szintén nem érthető meg az előzmények ismerete nélkül. Amíg Magyarországon a második világháborút megelőzően kb. 14 ezer egyesület működött (sportegyesületek nélkül), 1950-re már ezer körülire apadt a számuk (Hankiss 1989), miközben valamennyi valódi civil vagy karitatív célt szolgáló szerveződést feloszlatták. Ez a törés máig nem behozható hátrányt jelent. Míg Ausztriában a polgári és szociáldemokrata, az öngondoskodásra és a társadalmi szolidaritásra építő egyesületi kultúra további intézményesülését semmi nem gátolta az 1955-öt követő évtizedekben, addig nálunk – különösen a rendszerváltozás éveiben – a korábbi állami szerepvállalás csökkenése a megélhetési egyesületi szerepvállalás előretörését eredményezte (vö. pl. hajléktalanellátás).

Ausztria emellett azért sem tekinthető tipikus pozitív, egyúttal könnyen adaptálható példának, mert

- az élő családi gazdaságok miatt a (hegy)vidéki lét nem jelent egyúttal magas falusi munkanélküliséget, sőt éppen ezen tartományok (Salzburg, Tirol, Voralberg, Karintia, ill Felső-Ausztria) mutatják a legalacsonyabb munkanélküliségi rátát (AMS Geschäftsbericht 2010).
- a népesség iskolázottsági szintje nemcsak magasabb, de nincsenek olyan válságrégiók sem, ahol a gazdasági válság etnikai karaktert is öltő szociális válságként eszkalálódik.
- a német Közép-Európában világnyelv, csekély nyelvi kompetenciákkal is a hazainál jóval nagyobb gazdasági térben lehetséges az érvényesülés.

6.2.2. Intézményi formák és tartalmuk

A jelenkori osztrák munkaerőpiaci reintegrációs formák gyökerei az 1980-as évekre nyúlnak vissza, amikor Alfred Dallinger szociálisügyi miniszter idején (1980–1989) új eszközöket keresve kibővítették az aktív munkaerőpiaci reintegráció lehetőségeit. Innentől számítható, hogy az államnak a korábbi időszakra jellemző inkább segélyközpontú hozzáállása az ismételt munkába állás, illetve a megfelelő további kvalifikáció megszerzése irányába fordult. Különösen az ekkor meghirdetett „Aktion 8000" nevű programnak köszönhetően sok, a munkaerőpiaci integrációt célzó vállalkozás jött létre (Arbeitsmarktintegrations-unternehmen). Az aktív munkaerőpiaci integrációs mechanizmusok kiépülésében és megszilárdulásában nagy szerepet játszott továbbá a munkaerőpiaci igazgatás 1994-es reformja. Azóta az Arbeitsmarktservice (AMS) a hatékony működés érdekében a szövetségi igazgatástól (Bundesverwaltung) függetlenül működik, azaz minden konkrét támogatás, döntés engedélyezése esetében önálló (Arbeitsmarkt 2005 és BDV Austria 2008). A szociális partnerség jegyében hozták létre a nonprofitok bevonásával – nagyrészt EU-s pénzből és az ír mintát követve – a területi foglalkoztatási megállapodásokat, amelyekben valamennyi érdekelt fél bevonásával rögzítik rövid és középtávú munkaügyi és foglalkoztatási feladatokat, a lehetőségek és vállalások kereteit (Förschner 2003).

[53] Bruckmüller 2001: 436–437; Sandgruber 1995: 521–528.

A szociális integrációs vállalkozások (Soziale[54] Integrationsunternehmen) több mint 50%-a az 1985 és 2000 közötti időszakban jött létre (BDV Austria 2008). Működésükben az ügyfelek irányában a segítség és a kontroll alapelve a döntő, míg ezen szerveződések piaci helyzetét a termékeik és szolgáltatásaik iránt megnyilvánuló kereslet alakítja, azaz alapvető érdekük, hogy gazdaságosan működjenek. Működésük során azonban mind szervezetükben, mind gazdaságilag függetlenek a közigazgatástól, azaz valódi, kockázatot viselő vállalkozóként kell megjelenniük a piacon, s ez még akkor is igaz, ha költségeik nagyobb hányadát dotációkból fedezik.

A szociális integrációs vállalkozások további sajátosságai a következők:

- Működésük helyi kezdeményezésen alapul.
- Céljuk, hogy általában vagy pedig egy konkrét célcsoport számára mozdítsák elő a társadalmi jólétet, és alkalmazottaikat visszasegítsék a valódi munkaerőpiacra.
- A gazdaságosságra törekvés mellett a szervezeten belüli döntéshozatalban nem kizárólagosak a gazdasági szempontok, ill. abba az érintettek beleegyezése szükséges.
- Más, kimondottan profitorientált szervezetekhez képest jelentékeny különbség, hogy ezen az üzemek mérsékelt haszonkulccsal dolgoznak (BDV Austria 2008).
- Valódi, fizetett alkalmazottaik és munkásaik mellett tiszteletbeli, munkájukat társadalmi munkában ellátó munkatársaik is vannak (BDV Austria 2008).

Ausztriában a szociális vagy munkaerőpiaci integrációs üzemeknek (Arbeitsintegrationsbetriebe, angol megfelelője: Work Integration Social Enterprises) két fő típusa van, az ún. Sozialökonomische Betriebe = szociális gazdasági üzemek (SÖB) és a Gemeinnützige Beschäftigungs-projekte mit gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassungen = közhasznú munkaerőn alapuló közhasznú foglalkoztatási projektek (GBP) (BDV Austria 2008).

E két intézményi forma alá 2007-ben 170 GBP és 81 SÖB tartozott, 2008-ban összesen 260 ilyen szervezetet tartottak nyilván, ebből 170 SÖB, 81 közhasznú foglalkoztatási projekt, a fennmaradó hányad pedig ún. integratív üzem (Integrative Betriebe). 2010-re számuk csökkent, a munkaerőpiaci szolgálat által támogatott 189 szervezetből 77 SÖB, 112 GBP. Az általuk foglalkoztatottak száma az utóbbi öt évben 16-20000 között alakult (vö. 15. táblázat). (Arbeitsmarkt 2005, BDV Austria 2008 és Endbericht 2010).

[54] A sozial a németben egyszerre jelent társadalmit és szociálist. A munkaügy kapcsán előforduló szóösszetételekben is egyszerre jelenti mindkettőt, de tekintve, hogy a szociális vonulat erőteljesebb, a magyar fordításban a 'szociális' jobban visszaadja a megcélzott jelentést.

15. táblázat. A SÖB/GBP foglalkoztatottak tartományok szerinti alakulása Ausztriában 2001 és 2009 között

Genehmigte Personen		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bgld	GBP	57	58	52	48	47	40	40	87	55
	SÖB	445	337	381	425	351	397	379	341	500
	Gesamtsumme	**500**	**391**	**429**	**470**	**397**	**436**	**415**	**425**	**554**
Ktn	GBP	140	124	160	138	153	155	159	152	140
	SÖB	280	226	203	162	199	137	149	143	142
	Gesamtsumme	**419**	**348**	**362**	**300**	**348**	**290**	**307**	**295**	**282**
NÖ	GBP	1.003	1.657	1.213	1.012	2.022	2.919	2.046	1.733	1.151
	SÖB	678	874	826	826	796	836	945	901	1.589
	Gesamtsumme	**1.678**	**2.493**	**2.035**	**1.833**	**2.798**	**3.721**	**2.972**	**2.605**	**2.710**
OÖ	GBP	144	166	270	515	484	1.048	621	528	710
	SÖB	1.490	1.292	838	964	929	957	1.000	929	1.188
	Gesamtsumme	**1.624**	**1.453**	**1.098**	**1.471**	**1.408**	**1.967**	**1.609**	**1.451**	**1.873**
Sbg	GBP	1	0	0	0	1	4	55	20	44
	SÖB	140	158	200	179	178	170	176	145	164
	Gesamtsumme	**141**	**158**	**200**	**179**	**179**	**174**	**229**	**164**	**208**
Stmk	GBP	726	769	710	674	738	1.209	1.150	1.339	2.274
	SÖB	365	312	233	170	202	310	492	477	525
	Gesamtsumme	**1.085**	**1.076**	**942**	**842**	**938**	**1.511**	**1.627**	**1.790**	**2.755**
Tirol	GBP	85	153	127	149	129	137	117	147	168
	SÖB	333	151	208	214	229	198	253	358	242
	Gesamtsumme	**415**	**304**	**332**	**362**	**356**	**333**	**370**	**499**	**407**
Vbg	GBP	334	401	517	509	662	613	597	644	695
	SÖB	52	69	18	0	0	7	4	0	0
	Gesamtsumme	**386**	**466**	**530**	**509**	**662**	**620**	**601**	**644**	**695**
Wien	GBP	143	203	266	297	336	434	466	508	554
	SÖB	853	1.758	2.293	2.334	2.601	5.496	8.174	8.499	9.932
	Gesamtsumme	**995**	**1.954**	**2.553**	**2.622**	**2.916**	**5.902**	**8.533**	**8.918**	**10.374**
Österreich	**GBP**	**2.633**	**3.531**	**3.314**	**3.342**	**4.572**	**6.557**	**5.250**	**5.158**	**5.791**
	SÖB	**4.636**	**5.177**	**5.200**	**5.274**	**5.483**	**8.508**	**11.571**	**11.792**	**14.280**
	Gesamtsumme	**7.242**	**8.643**	**8.480**	**8.588**	**9.999**	**14.952**	**16.659**	**16.789**	**19.853**

Forrás: Endbericht 2010: 134.

6.2.3. Az SÖB

Jóllehet a munkaerőpiac főszereplői a munkavállalók-munkakeresők, munkaadók/vállalkozók, de a támogatásokat mint a kormányzati intézkedések foganatosítói más szervezetek is közvetíthetik (közhasznú egyesületek = gemeinnützige Vereine + Ausbildungseinrichtungen). Az SÖB-k szervező elve a közhasznúság és az önsegély, maguk a szervezetek határozatlan időre jönnek létre, de támogatásra csak éves szerződések mentén jogosultak. A munkaerőpiaci támogatásokkal szemben – sem egyének, sem a szervezetek szintjén – semmiféle későbbi jogigény nem támasztható, ez ugyanis ellentétes lenne a kiinduló alapelvekkel, ti. hogy konkrét helyzetben konkrét eszközökkel és eredményorientáltan segítsék a visszailleszkedést. Mind az egyének további segítése, mind pedig már működő projektek hosszabbítása a korábbi támogatás, szerződéses kapcsolat futamideje lejárta után csak helyzetelemzés és új eljárás révén lehetséges (BDV Austria 2008 és Endbericht 2010). Tevékenységüket az osztrák munkaerőpiaci támogatások törvényben rögzített alapelvei határozzák meg, mint a takarékosság,

gazdaságosság, célszerűség (29 § AMSG).[55] Működési formájuk leggyakrabban egyesület, csekély hányaduk pedig kft. Működésüket utóbbi esetben is alapvetően az egyesületi jog keretében szabályozzák, lévén, hogy egyik esetben sem nem nyereségorientált szervezetekről van szó (BDV Austria 2008 és Endbericht 2010). Átnézve a jelenleg futó SÖB-k főbb profilját, valójában rendkívül egyszerű, ugyanakkor egyénre szabott munkaalkalmakra kell gondolnunk, mint amilyen a konyhai, kávéházi, kertészeti, mosodai, javítóműhelybeli stb kisegítő munkák. Újabban jó kiugrási lehetőségnek bizonyul e szervezetek profiljában az ökológiai irányultság, amikor működésük minden területén – azaz gazdasági, ökológiai és társadalmi téren – a fenntarthatóság elveit érvényesítik (Anastasiadis–Mayr 2009).

Az SÖB lényege, hogy viszonylag védett, de időben határozott idejű (3 hónap, 1 év) munkaerőpiaci eszközként tartósan integrálja az általa foglalkoztatott, korlátozottan termelékeny személyeket a munkaerőpiacra, úgy, hogy eközben segítsen kifejleszteni, ill. megerősíteni azon készségeket, amelyek a valódi munkaerőpiacon nélkülözhetetlenek (AMS Österreich 2008). (Az átmenetiséget maga a szóhasználat is tudatosítja az érintettek felé: az SÖB-be felvettek Transitarbeit-ot végeznek a Transitarbeitsplatz-on.) 2009-ben 47 ezer, 2010-ben 58 ezer személy visszailleszkedését támogatták azáltal, hogy valamilyen – részben az itt tárgyaltan túli – konstrukcióban időlegesen alkalmazást nyertek. (1. beilleszkedési segély = Eingliederungsbeihilfen – BEBE; 2. SÖB; 3. GBP; 4. egyszemélyes vállalkozások = Ein-Personen-Unternehmen – EPU; 5. kombinált bérsegély = Kombilohnbeihilfe – KOM). Ezen foglalkoztatási támogatások átlagos tartama 2010-ben az SÖB-k esetében 84 nap, a GBP-k esetében pedig 140 nap volt (AMS Geschäftsbericht 2010).

A felvett munkanélküliek munkaerőpiaci (re)integrációja több lépésben történik. Először a rendszeres munkába vonják be őket, szem előtt tartva képzésüket és szociális gondozásukat is, s csak ezt követően engedik őket vissza valódi munkahelyi viszonyok közé. Az ilyen cégek szociális vállalásaik miatti versenyhátrányát (a munkahely létrehozása és fenntartása, a gondozás-tanácsadás költségei, a képzés költségei) központi támogatásokból kompenzálják (BDV Austria 2008).

A rászorulók köre nem a szűken vett munkanélkülieket jelenti, hanem mindazon személyeket/csoportokat, akik koruk, családi állapotuk (anyák kisgyermekkel) származásuk, társadalmi hátrányaik (képzettség, lakás, kapcsolatok hiánya), alkohol- vagy drogfüggőségük, börtönviselt múltjuk vagy éppen adósságuk miatt egyedül nem képesek a munka világába történő visszakapaszkodásra. Az SÖB-k által vallott emberkép pozitív módon, esélyadóan tekint a kliensekre, feltételezve, hogy kompetenciahiányaik, problémáik nem alapvetők és véglegesek, hanem átmenetiek és részlegesek, tehát orvosolhatók (AMS Österreich 2008; Hofer–Weber 2006).

E szervezetek tartományok szerinti megoszlása meglehetős egyenetlen, s nem mutat összefüggést a munkanélküliek arányával vagy éppen a népesség nagyságával, megjelenésük vagy éppen hiányuk inkább magyarázható kulturális okokkal. Az összes munkaerőpiaci integrációs üzem 16,7%-a Alsó-Ausztriában működik, míg Karintiára nem egészen három százalékuk jut (BDV Austria 2008 és Endbericht 2010).

Az SÖB-k célja, hogy a lehető legnagyobb önállóság mellett, termékeik és szolgáltatásaik értékesítésével saját bevételre tegyenek szert. 2007-es adat szerint ugyanakkor e szervezetek működésük 60%-át támogatásokból, 40%-át pedig saját bevételeikből fedezik (utóbbinál az előírt törvényi kötelezettség 20%) (Bundesrichtlinie 2007). A legtöbb támogatás az AMS-től érkezik, majd a tartományok következnek a sorban, végül pedig a szövetségi szociális hivatal (Bundessozialamt). Maguk az önkormányzatok csekély mértékben vesznek részt ezen szervezetek támogatásában (BDV Austria 2008 és Endbericht 2010).

[55] Összefoglalóan lásd Bundesrichtlinie 2007 ill. Arbeitsmarktförderungen é.n.

Lutz et. al 2005-ös tanulmánya ESZA forrásból megvalósuló, a tartós munkanélkülieket vagy tartós munkanélküliséggel veszélyeztetett munkanélkülieket célzó programokat értékelte. Az értékelés szerint a legnagyobb foglalkoztatási hatása a GBP és az SÖB típusú foglalkoztatásnak volt, ugyanakkor ezen programok költségei – lévén, hogy támogatott foglalkoztatásról van szó – jelentősek. A tanulmányban végzett költség-haszon elemzés szerint a program közvetlen költségei meghaladják a közvetlen hasznokat (vagyis a foglalkoztatás költsége meghaladja a társadalombiztosítási hozzájárulásokból befolyó bevételeket és a munkanélküli ellátás csökkenéséből származó elmaradt kiadás összegét).

6.2.4. Területi foglalkoztatási paktumok

A területi foglalkoztatási paktumok (TEP) elődjét jelentő területi megállapodások 1993-ban jelentek meg. A helyi megállapodásokat a központi kormányzattal kötötték. A résztvevők felek a fontosabb helyi szereplők voltak, így az együttműködések a helyi kormányzat, a helyi munkaügyi hivatal, és a szociális partnerszervezetek között jöttek létre a helyi problémák és feladatok célzott kezelése érdekében. A foglalkoztatási problémák kezelése ekkor még tartozott a megállapodások fő tevékenysége közé (Förschner 2003).

Az Európai Bizottság 1997 foglalkoztatási paktumok megkötésére irányuló javaslata nyomán kísérleti jelleggel hoztak létre foglalkoztatási paktumokat Ausztriában a korábbi területi megállapodások szereplői között. A szerződő felek minden paktumban eltérőek lehetnek, ugyanakkor mindenhol tagja a tartományi paktumnak a tartományi önkormányzat, a munkaügyi központ, és a szövetségi és közügyek hivatala (BFH Európa 2006). A TEP-ek a 2000-es évektől törekedtek a foglalkoztatókkal való szorosabb kapcsolattartás kialakítására, a paktumok tagjainak bővítésére (Förschner 2003).

A paktumok feladata lett az osztrák Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv végrehajtása annak érdekében, hogy a helyi foglalkoztatási és szociális politika megvalósítása összhangba kerüljön. Az osztrák paktumok jellegzetessége a koordináltságuk: tartományi koordinációs iroda működik a szövetségi kormányzattal való gördülékeny kapcsolattartás érdekében (Förschner 2003).

A TEP-es regionális stratégiákat dolgoznak ki a foglalkoztatási politikákra vonatkozóan. A TEP-ek a különböző intézkedések és eszközök széles választékát használják a helyi és regionális eredmények elérésére. Ilyen eszközök például: a munkaalapok, képzési és oktatási intézkedések, tanácsadások, vállalat beindítási projektek (BFH Európa 2006).

Förschner (2003) alapján a TEP-ek sikerében a következő tényezők kulcsszerepet játszanak:

- a működési struktúrát a minisztérium finanszírozza;
- a foglalkoztatási paktumok független koordinációs rendszerének létrehozása és finanszírozása a minisztériumhoz köthető;
- szabályozás helyett tanácsadás;
- ESZA költésvetésből fakadó hosszú távú tervezési folyamat;
- új és önálló feladatvégzés a foglalkoztatási paktumokban.

6.2.5. Jó gyakorlatok

Az osztrák rendszer hatékonysága az alábbi tényezőkkel magyarázható:

- A decentralizált közigazgatás jó alap a munkaerőpiaci problémák kezelésére, ez az eredendően mellérendelő viszonyokkal jellemezhető szerkezet az internet révén még

hatékonyabban tud működni. A munkaerőpiaci nyilvántartás naprakész, nyilvános és bárhonnan azonnal áttekinthető.

- Az országos munkaügyi szervezet (Arbeitsmarktsevice) ernyőként működik, amelynek fő erőssége a gyors tájékoztatás, kommunikáció, lehetővé téve a munkaerőpiaci lehetőségek, üres álláshelyek naprakész felmérését, és a megoldandó problémák gyors kezelését az egyének szintjén is. Az AMS ugyan közpénzből működik, de nem a közigazgatás keretében, így rugalmas és a problémákra, kihívásokra azok komplexitásában tud válaszolni, a válaszok nem a közigazgatási kompetenciahatárok függvényei.
- Az üres álláshelyeket nem csak a bejelentések révén tartják nyilván, hanem üzemlátogatásokkal, a munkatársai személyes helyzetfelmérései alapján maguk törekszenek azok felderítésére. 2010 márciusa és májusa között pl. 5500 üzemet kerestek fel, s találtak 14202 üres állást. Az AMS szolgáltatásai a tanoncokra is kiterjednek, így a szervezet a szakmunkástanulók gyakorlati képzésében is közvetítő szerephez jut. (AMS Geschäftsbericht 2010)
- A „gender mainstream" itt nem divatideológia, hanem a nők ténylegesen létező nagyobb munkaerőpiaci kiszolgáltatottságát felismerve 2006 óta tudatos – és sikeres – törekvés ezen hátrányok kiküszöbölésére (női keresők arányának növelése, adott állás ugyanolyan eséllyel történő betöltése, jövedelemi különbségek csökkentése). Az összes támogatás felét a nők munkaerőpiaci problémái kezelésére kell fordítani. (AMS Geschäftsbericht 2010)
- 2007-től bevezették a Balanced Scorecard (BSC) eredményességmérő szempontrendszert, amivel az AMS szervezeteinek helyi és tartományi/regionális munkájában megjelenő különbségeket (erősségek-gyengeségek) kvantitatív formában (pontozás) is láthatóvá tudták tenni. Kiemelten értékelt terület a közvetítés sebessége, az ügyfelek elégedettsége (esetkövetés, vö. Client-Monitoring-System), az esélyegyenlőség megléte, a gazdaságosság és az üzleti eredmények (AMS Geschäftsbericht 2010). Azaz az AMS nagy energiát fordít az ügyfelek pályájának követésére, s ekként saját hatékonyságának mérésére.

6.3. Nagy-Britannia: a nonprofit szervezetek szerepe a foglalkoztatáspolitikában

Európában a foglalkoztatási célú szolgáltatások kiszervezésében, a nonprofit és forprofit szolgáltatók bevonásában Nagy-Britannia jár élen. A következőkben áttekintjük, hogyan alakult ki a jelenlegi rendszer, mik annak főbb vonásai, működési elvei. Végül kitérünk a foglalkoztatási szolgálat – nemzetközi szakirodalomban mintaértékűnek tekintett – teljesítmény-menedzsmentjének közelmúltbeli reformjára.

6.3.1. A jelenlegi rendszer kialakulása

A brit kormány 1979 óta törekszik a munkaerőpiaci problémák kezelésében a közigazgatáson belüli megoldások szerepének csökkentésére. Első lépésben különböző képzési programokat szervezett ki a kormányzat (*TECs: Training and Enterprise Councils*) (Finn 2005), majd ezt követően alakult meg az új Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium (*DWP*), mely létrehozta a Manpower Services Comission (MSC) és a helyi Job Centre irodákat. E szervezetek célja volt, hogy a munkanélkülieknek segítsen állást szerezni, megteremtse a különböző képzéseken való részvétel lehetőségét, annak érdekében, hogy a munkáltatók megfelelő munkaerőhöz jussanak (Lannert 1997).

A *TECs* (később *Learning and Skills Councils*) rendszerben a *DWP* az elhelyezett munkanélküliek után díjazta e szervezeteket. Az egyszerű output alapú finanszírozás viszont nem tette lehetővé,

hogy a DWP a szervezetek működését is befolyásolja és a Job Centrek megszerzett bevételeket a hatékonyságuk javítására fordítsák. Ennek kiküszöbölésére egy olyan rendszer szeretett volna kiépíteni a kormány, ahol a szervezetek tevékenységükért jobban felelősségre vonhatók, és nem tudnak annyi tartalékot felhalmozni, hogy azt szabadon befektethessék. Így született meg az a törekvés a kormány részéről, hogy a foglalkoztatási problémák kezelésére a különböző állami, magán, valamint civil szervezetek széleskörű együttműködési hálóját hozza létre. A magánvállalkozásokat korábban lazán összefogó nemzeti hálózat, a Manpower Services Comission helyét átvette az Employment Service (ES), amely szorosabb állami szabályozás alá került. Évről-évre kitűzték az elérni kívánt célértékeket és teljesítéseket, és évről-évre értékelték a folyamatokat (erős visszacsatolás, beszámolási kötelezettség a minisztérium felé) (Finn 2005).

Az 1990-es években 3 fontos trend jelent meg az *ES*-ek kapcsán: a munkára ösztönzés erősítése, azonnali álláskeresés és „munkába léptetés", illetve a juttatások erős kontrollja. Az *ES*-eknek e szabályozásokhoz kellett igazodniuk, ami változásokat indított be a finanszírozási gyakorlatuk tekintetében. Ekkor kezdődött meg a kiszerződések első nagyobb hulláma. Az *ES*-en belül voltak, akik továbbra is szolgáltatásokat biztosítottak a munkavállalóknak (*service provider*), és voltak, akik a többi szolgáltatóval álltak kapcsolatban (*contract manager*) és az egyes feladatok átadására kerestek további szolgáltatókat (kiszerződések). Az *ES*-ek továbbra is nyújtottak ugyan szolgáltatásokat (tanácsadás, költségek nyilvántartása, megüresedett állások mielőbbi betöltése, ügynöki munka), de az 1990-es évek második felétől már egyre inkább jellemző volt, hogy több és több szolgáltatást adtak át egyéb szervezeteknek a regionális irodákon keresztül. Alapvető elv volt a szolgáltatók versenyeztetése. A különböző feladatokat sokféle szervezet látta el: voltak magánszolgáltatók, önkéntes szervezetek, különböző testületek, helyi hatóságok, vallási felekezetek (Finn 2005).

A szolgáltatás-kiszerződési folyamat révén kimutatható javulást ért el a rendszer a munkanélküliség csökkentése terén. Az 1990-es évek végén azonban azzal szembesült a kormányzat, hogy a rendszer hatékonyságát nem tudja tovább növelni, vagyis az álláskeresők számát egy ponton túl már nem tudja tovább csökkenteni (Finn 2005).

A brit kormány 1998-ban hirdette meg a *New Deal* reformot, amely 2010-ig, a konzervatív-liberális kormánykoalíció által meghirdetett Get Britains Job stratégia és a Work Programme bevezetéséig meghatározta a foglalkoztatáspolitika főbb kereteit (Hétfa 2012). A New Deal programban tematikus részprogramokat határoztak meg, vagyis célcsoportokat állítottak fel (fiatalok, tartós munkanélküliek, egyedülálló szülők és fogyatékosok, illetve később az 50 éven felüliek), és az eszközöket, módszereket ezekhez rendelték. A célcsoportok közül a tartós munkanélküliek és az egyedülálló szülők esetében a szolgáltató egyedi tanácsadást biztosított, vagyis mindig személyesen foglalkoztak az érintettekkel (*personal adviser*) (Finn 2005).

A 2002-ben alakították ki a *Jobcentre Plus* (*JP*) rendszert (a korábbi Job Centre hálózatra építve) (Cousley 2011), melynek működésében kulcsfontosságú, hogy már a rendszer elindulását követően telefonos ügyfélszolgálatot hoztak létre minden kihelyezett irodában, mely ingyenesen hívható, és tájékoztatást ad a különböző szolgáltatásokról, lehetőségekről. Ezáltal egyre szélesebb körben tudtak a munkát keresők a rendszerhez kapcsolódni. Ezen irodák a lehető legkisebb területi szinten jöttek létre (*local office*), és az ingyenes segítségnyújtás révén mindenki számára elérhetővé váltak. A rendszer egyik lényeges pontja, hogy továbbra is magánszolgáltatókon keresztül próbálnak az álláskeresőknek munkát találni vagy képezni őket, de fontos elem, hogy a szerződött szolgáltató fizeti a munkavállaló számára nyújtott segélyt, melyet a szolgáltató közvetve az államtól kap meg a *JP*-n keresztül (Finn 2005).

A kormányváltás követően bevezetett Work Programme (WP) a munkanélküliség egységes kezelésére törekszik. Azoknak nyújt támogatást, akik álláskeresési járadékban, vagy foglalkoztatást támogató juttatásban részesülnek. A WP keretében a kormányzat szerződést köt helyi munkaügyi szervezetekkel, amelyek szabad kezet kapnak abban, hogy milyen módon segítik elő a munkanélküliek foglalkoztatását, kormányzati támogatásban azonban az eredményességük függvényében részesülnek (Hétfa 2012).

6.3.2. A jelenlegi kiszerződési gyakorlat[56]

A *Jobcentre Plus* rendszerben a szolgáltatókkal az első szerződéseket 2003-ban kötötték. Eleinte az volt a gyakorlat, hogy sok kicsi szervezettel kötött szerződést a *JP* (1000 db körül), 2007-től azonban kisebb számú, nagyobb szolgáltatóval (*prime providers*), összesen 94-gyel szerződtek.[57] A JP-k a nagyszolgáltatókkal 5-7 évre szóló szerződéseket kötöttek. Minden szolgáltató szervezet a saját körzetén belül tevékenykedhet, vagyis ott, ahol a legnagyobb rálátása van a folyamatokra, ebből következik, hogy ezek a szervezetek nagy területi diverzitást mutatnak. A fő szolgáltatók további szerződéseket köthetnek másodlagos szolgáltatókkal, például speciális problémák kezelésére (pl. valamilyen speciális képzést igénylő munkavállaló esetén) (Finn 2005).

A *Jobcentre Plus* rendszerével párhuzamosan működött a foglalkoztatási zónák (*Employment Zones*) szisztémája. A foglalkoztatási zónákat azokban a térségekben hozták létre, ahol a legnagyobb mértékű a tartós munkanélküliség, így összesen 15 ilyen térséget határoltak le. A problémák kezelésében a főbb szerepet itt is a különböző szolgáltatók végzik. A rendszert két részre oszthatjuk: egy szolgáltatós és több szolgáltatós zónákra (*Single Provider Zones*, *Multiple Provider Zones)*. Előbbi lényege, hogy egy szolgáltató van, aki a térségben az összes álláskereső számára próbál szakmai segítséget nyújtani, míg a másik kategóriánál legfeljebb négy szolgáltató is becsatlakozhat a térség problémáinak kezelésébe. A szervezetek a teljesítményük alapján részesülnek anyagi juttatásban. Az ösztönzőrendszer lényege, hogy annál nagyobb a szervezet nyeresége, minél előbb munkába tudja állítani az adott ügyfelet. Ha félév után (a 26. héten) sem sikerült az elhelyezés, akkor azt követően nagyobb hangsúlyt helyeznek a személyes tanácsadásokra, viszont aki már 18 hónapja nem talált állást, személyre szabott szolgáltatásokat vehet igénybe.

A kiszerződési gyakorlat eredményeképp 2006-ban a foglalkoztatási szolgáltatások 60%-át végezte a közszféra és a fennmaradó 40%-ot forprofit és nonprofit szolgáltatókon keresztül nyújtották (Hill 2013).

A 2010-es kormányváltást követő átalakítások során a DWP vált a külső szolgáltatókkal szerződő féllé. A helyi Jobcentre Plus irodák mint tájékoztatási fórumok maradtak meg, ugyanakkor a szolgáltatók kiválasztása első körben nem helyi, hanem központi szinten történik. A DWP 18 kiszerződési körzetet jelölt ki. Minden körzetben szerződtek egy főszolgáltatóval, akik az ellátási láncban továbbszerződtek helyi szolgáltatókkal. 2012 júliusában összesen 785 szolgáltató (125 állami, 292 forprofit és 368 önkéntes vagy nonprofit szervezet) vett részt a Work Programme megvalósításában. A WP első tapasztalatai ugyanakkor azt mutatják, hogy területi különbségek figyelhetők meg a szolgáltatások mélységében és színvonalában. A válság miatti gazdasági helyzetben az új rendszer egyelőre nem vezetett a munkanélküliek számának csökkenéséhez (Hill 2013).

6.3.3. A teljesítménymenedzsment rendszere és átalakítása

2011-től lényeges átalakításon megy keresztül a brit foglalkoztatási rendszer. A JP-kre és a DWP-re vonatkozó új keretrendszer, a Performance Management Framework (PMF) törekszik a foglalkoztatáspolitikai rendszer egyszerűsítésére, ezáltal az adminisztrációs költségek csökkentésére. A PMF keretében a korábbi többcélú teljesítményértékelést[58] a következő két prioritást figyelembe vevő rendszer váltja fel: (Devins - Nunn 2012)

[56] E rész megírásakor Bruttel (2005) és Finn (2011) tanulmányaira támaszkodtunk.

[57] A 94 szolgáltató közül 53 volt forprofit, 27 nonprofit, és 14 szervezet tartozott az állami szférához. (Finn 2011).

[58] Példák a régi JP rendszerből:

- JP-k pontozása - az elért eredmények alapján (teljesítményük függvényében);
- az ügyfél számára megállapított beavatkozásokat hány százalékban tudták vállalt időn belül megvalósítani;

- a munkanélküliek minél gyorsabb foglalkoztatása: segélyek helyett minél hamarabb visszajuttatni őket a munka világába;
- csalások/sikkasztások és a hibás pénzügyi döntések visszaszorítása.

Az új rendszer arra koncentrál, hogy lehetővé tegye a JP tanácsadóinak, hogy a folyamat szabályainak/kötöttségeinek betartása helyett az elérni kívánt eredményekre koncentráljanak (a folyamat ne önmagáért legyen, hanem az álláskeresőkért). Vagyis a rendelkezésre álló erőforrásokat rugalmasan kezeljék a munkavállalóhoz, valamint a helyi munkaerő-piac szükségleteihez igazodva. A PMF két átfogó témájaként az ár-érték arány és az ügyfelek tapasztalatainak javítását tűzte ki célul (Devins - Nunn 2012).

Devins és Nunn (2012) értékelése szerint a PMF az első évében jól teljesített. Az értékelés főbb tapasztalatai a következők voltak:

- A két mutató megfelelően megfogja a JP-k teljesítményét.
- A korábbi rendszerhez képest csökkent a teljesítménymutatókhoz kapcsolódó visszás ösztönzők jelentősége, így például csökkent a rosszul célzott, vagy felesleges szolgáltatások nyújtására való ösztönzöttség.
- A korábbi óra alapú elszámolás helyett a különböző mérföldkövek, kisebb előrelépések elérése került középpontba.
- További kulturális változást elősegítő programok szükségesek a megvalósítás gördülékenyebbé tételére. A különböző kerületekben eltérő ezért a szolgáltatásokban való rugalmasság növekedése.

6.3.4. Jó gyakorlatok a brit rendszerben:

1. A brit kormány azért vonta be jobban a nonprofit szektort, mert azt gondolták, így egy rugalmasabb és hatékonyabb rendszert tudnak kialakítani (a folyamatok és értékelések alapján ez megvalósulni látszik). A különböző szereplők így együtt próbálják kezelni a munkanélküliség csökkentését és a szociális ellátást.
2. A rendszert alapvetően a következő három szereplő mozgatja: a DWP, a Jobcentre Plus, illetve a magánszolgáltatók. A magánszolgáltatók tagolhatók: elsődleges és másodlagos szolgáltatókra a kiszerződés függvényében. Az „elsődleges szolgáltatók" akik közvetlenül szerződnek a DWP-vel, és egyes feladatok ellátásában (pl.: speciális feladatok ellátása) további magánszolgáltatókkal szerződnek. Ha a fő szolgáltató hosszú időn keresztül nem tudja megoldani (képzés, álláskeresés, tanácsadás révén sem) adott egyén munkaerő-piacra való visszajutását, akkor továbbküldi az egyént a másodlagos szolgáltatók felé.
3. A DWP és a szolgáltatók keret-megállapodást kötnek, és a szolgáltatók vállalják, hogy 4 éves foglalkoztatási programokat biztosítanak.
4. A szolgáltatók teljesítménymérése az egyszerűsödés irányába mutat. A magas adminisztrációs költségekkel járó bonyolult és sokténye zős szerződési feltételek helyett a munkanélküliek minél gyorsabb munkaerőpiacra való visszahelyezése és a csalások visszaszorítása két olyan célkitűzés, amely alkalmas a teljesítmény értékelésére, de nem jelenti a finanszírozás alapját.
5. Az állásközvetítéshez rendelik a pénz nagyobb részét és nem segélyezéshez, vagyis segélyezés helyett elsődleges a foglalkoztatás.
6. Az egyének nyomon követése megvalósul a Jobseeker Agreement révén.

- mennyire voltak széleskörűek a nyújtott szolgáltatások,;
- mennyire gyorsan tudták betölteni a megüresedett állásokat.

6.4. Mit tudunk a hazai foglalkoztatási célú nonprofit szervezetekről?

Mit tudunk a hazai foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek populációjáról? Milyen szerepet, funkciót tulajdonít nekik a hazai szakirodalom? Milyen kapcsolat fűzi e szervezeteket a kormányzati szférához? Ebben az alfejezetben ezekre a kérdésekre keressük a választ.

6.4.1. A foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek populációja

Nem könnyű lehatárolni azoknak a nonprofit szervezeteknek a körét, amelyek szerepet játszanak a foglalkoztatáspolitikában. A KSH gyűjt adatokat a nonprofit szervezetek fő tevékenységi területéről, de egyrészt nem szerepel külön tevékenységi körként a foglalkoztatás, másrészt vélhetően számos olyan szervezetnek vannak foglalkoztatási célú programjai, amelynek egyébként sem ez az elsődleges tevékenységi területe. A nagyságrend érzékeltetésére ennek ellenére mégis alkalmasak lehetnek a 16 táblázatban összegzett KSH-adatok. A munkaügy a gazdaságfejlesztéssel szerepel egy kategóriában; emellett a szociális ellátás és az oktatás kapcsolódó területeit szerepeltetjük. Ezen adatok szerint legfeljebb 1700 nonprofit szervezet fő tevékenységi körébe tartozik bele a munkaügy, de mintegy tízszer akkora az a tágabb csoport, amelynek profilja nem túl távolról kapcsolódik a foglalkoztatáshoz.

16. táblázat: A foglalkoztatáshoz kapcsolód tevékenységet végző nonprofit szervezetek száma Magyarországon 2010-ben, (KSH Stadat, 2012. november 10.)

	Szervezetek száma		Százalék	
Elsődleges tevékenységi kör	**Nonprofit vállalkozások**	**Más nonprofit szervezetek**	**Nonprofit vállalkozások**	**Más nonprofit szervezetek**
Gazdaságfejlesztés és munkaügy	702	1,061	28.6%	1.7%
Szociális ellátás	211	5,538	8.6%	8.9%
Oktatás	391	7420	15.9%	13.4%
Összesen a három tevékenységi terület	**1,304**	**14,962**	**53.1%**	**24%**
Más tevékenységi körök	1,152	47,569	46.9%	76%
Mindösszesen	**2,456**	**62,531**	**100%**	**100%**

Készültek kérdőíves felmérések, amelyek célja az volt, hogy a lehető legteljesebben feltérképezzék a foglalkoztatási célú civil szervezetek körét. A különböző kutatások 250-300 darabra teszik az ilyen szervezetek számít. Így az MSKSZMSZ és a Revita Alapítvány 2005-ös kutatása 301 szervezetet talált az OFA és az EU-Háló Partnerség Program adatbázisai alapján. A SZITI Szociális Egyesület 2006-os feltáró vizsgálata pedig 254 foglalkoztatási célú nonprofit szervezetet azonosított a gazdaságfejlesztés és munkaügyi tevékenységi főcsoportba tartozó nonprofitok, illetve a társaságok által megjelölt konkrét tevékenységi címszavak (szociális foglalkoztatás, munkanélküliség kezelése, a munkanélküliek, álláskeresők szervezetei, valamint a közhasznú foglalkoztatás) alapján történő szűrést követően (SZITI Szociális Egyesület, 2006)..

Az idézett felmérések a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek főbb jellemzőt is katalogizálták. Az MSKSZMSZ és a Revita Alapítvány 2005-ös kutatása alapján a következőket érdemes kiemelni:

- Az ilyen cégek jellemzően egyesületi (54%), vagy alapítványi (26%) formában működnek.
- A szervezetek döntő többségében lokális-kistérségi, vagy megyei szinten aktívak.
- A célcsoport alapvetően a tartós munkanélküliek, a hátrányos helyzetű családok, az etnikai kisebbségek, a megváltozott munkaképességűek, a nők, a 40 év felettiek és a nem

diplomás pályakezdők. A különböző régiókban eltérőek a jellemző célcsoportok, így például a kedvezőtlenebb munkaerőpiaci jellemzőkkel bíró területeken inkább az alacsony végzettségűek, tartós munkanélküliek az elsődleges célcsoport, míg a gazdaságilag jobb helyzetben lévő területeken nagyobb arányban jelennek meg a fogyatékossággal élőkkel, szenvedélybetegekkel, vagy hajléktalanokkal foglalkozó szervezetek.

- Fő tevékenységük a tanácsadás, az érdekvédelem, a képzések, a mentális segítségnyújtás, a szakmai fórumok és foglalkoztatási programok szervezése.
- A finanszírozási hátterüket legnagyobb részben pályázati források adják. Emellett kisebb (5-8%-os) szerepük van a normatív[59] és nem normatív költségvetési támogatásoknak, a vállalkozási tevékenységnek, az adományoknak és tagdíjaknak. Az szja 1% felajánlások és a piaci szereplők által nyújtott támogatások csupán a bevételek 2,8-2,5%-át adják.

A foglalkoztatási célú nonprofitok egy csoportja a megváltozott munkaképességű emberek munkaerőpiaci (re)integrációját elősegítő szervezetek. E csoport jellemzőiről 2008-ban átfogó kutatás készült (Varjú, 2008; Prókai, 2008). A megváltozott munkaképességű munkavállalók támogatását célzó nonprofitok főbb jellemzői a következők:

- Szolgáltatói tevékenysége professzionális jegyeket visel magán: meghatározott munkakörökben felkészült – elsősorban szociális végzettségű – szakemberek dolgoznak.
- A célcsoportjuk nagy része még sohasem dolgozott.
- A célcsoport mellett a potenciális munkaadók számára is nyújtanak szolgáltatásokat (pl. támogatásokról való tájékoztatás, akadálymentesítési tanácsadás, fogadó munkahely munkatársainak felkészítése).

A foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek körében azonosíthatunk néhány sajátos csoportot, amelyek speciális funkciókat látnak el, így:

- az érdekvédelmi szervezeteket;
- a csökkent munkaképességűeket foglalkoztató nonprofit szervezeteket;
- egyéb szociális vállalkozásokat, szövetkezeteket.

A csökkent munkaképességűek egy jelentős csoportját, mintegy 30-40 000 főt kb. 70 erre szakosodott, kiemelt kormányzati támogatásban részesülő szervezet alkalmazza.[60]

A szociális vállalkozások, szövetkezetek a szó szoros értelmében nem tartoznak a nonprofit szervezetek közé. A tevékenységük ugyanakkor számos ponton szoros rokonságot mutat a nonprofitokéval. Magatartásukat a termelési és vállalkozói jelleg dominálja, ugyanakkor szociális céllal működnek és különösen nagy figyelmet fordítanak az új munkahelyek létrehozására, főleg a nehezen elhelyezhetők számára (Csoba et. al, 2007).

A szövetkezeti törvény (2006. évi X. törvény) alapján a szociális szövetkezet „olyan szövetkezet, amelynek célja munkanélküli, illetőleg szociálisan hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése." A magyar szociális szövetkezetek nagyrészre (53%) a szolgáltatási szektorban, egy másik jelentős részük pedig az agrárium területén (27%) működik.[61] 2011 júniusában a cégjegyzék tanúsága szerint 259 szociális szövetkezet létezett. Ezek közül 191-et 2010-ben alapítottak. Ez egyrészt tükrözi a régebben alapított szervezetek alacsony túlélési rátáját: abból a 49 szövetkezetből, amelyek 2007-ben támogatást kaptak a munkaerőpiaci alapból, csak 7

[59] A munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet alapján.
[60] Részletesen lásd Scharle (2011)
[61] Az adatok forrása: Németh László (2011): Tényszerű adatok a szociális szövetkezetek működéséről. Budapest: SZOSZÖV.

működött 2011-ben. Másrészt az adat jelzi a közelmúltban – lényegében a meghirdetett TÁMOP-pályázatok hatására – felélénkült alapítási kedvet.

6.4.2. A nonprofit szervezetek szerepe a foglalkoztatáspolitikában

A hazai szakirodalomban nagyjából konszenzus alakult ki arról, hogy az elmúlt tíz évben a foglalkoztatás bővítésében **sajátos munkamegosztás** jött létre: a forprofit szervezetek a legkvalifikáltabb, piacképes tudással rendelkező munkanélkülieket alkalmazzák; az NFSZ (ÁFSZ) az egyedi aktív eszközökkel igyekszik képezni és munkahelyhez juttatni azokat az álláskeresőket, akik együttműködnek a kirendeltségekkel; **a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek többsége pedig a társadalom perifériájára sodródó hátrányos helyzetű emberek foglalkoztathatóságát igyekszik javítani** (MSKSZMSZ – Revita Alapítvány 2005). Úgy tűnik, a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek fontos hidak, amelyek a gazdasági munkamegosztásból (átmenetileg, vagy tartósan, vagy visszatérően) kiszorult csoportok között létrejönnek/ létrejöhetnek (Csoba et al 2007). Olyan munkahelyek teremtésében vehetnek részt, ahol a munkaerőpiac fő árama által nem foglalkoztatható csoportok is aktivizálhatók, esetleg az első gazdaság számára újra hasznossá tehetők (Frey 2001).

A munkaügyi központok kapacitási problémái, valamint a központok által nyújtott hagyományos szolgáltatások miatt a nonprofit szervezetek által nyújtott szolgáltatások helye a nehezen elérhető, vagy speciális igényekkel bíró célcsoportok (pl. fogyatékkal élők, tartósan munkanélküliek, hajléktalanok esetében) kiemelt. Ezen munkanélkülieket a munkaügyi ellátás gyakran a szociális ellátórendszer felé tereli és hosszabb távon inaktívvá válnak.[62] A nonprofitok előnye a forprofitok számára történő feladatkiszervezéshez képest éppen a szociális érzékenységükben, a komplex és speciális szociális szolgáltatásaikban fogható meg (Hídvégi-Székely, 2010).

A forráselosztási és kiszervezési döntések során fontos a helyi munkakereslet és munkakínálat figyelembe vétele, a helyi problémákra való célzottabb reagálás igénye – itt kaphatnak szerepet a helyi szinten működő civil szervezetek (G. Fekete, 2011). Az eltérő adottságú területeken a vegyes foglalkoztatási modell elemeinek eltérő kompozíciója lehet kívánatos, ennek függvényében pedig a célcsoportok számára különböző típusú szolgáltatások eltérő hatékonysággal segíthetik a potenciális munkavállalókat az elhelyezkedésben. Megrajzolhatók a foglalkoztatást potenciálisan inkább a vállalkozásokra, inkább a közfoglalkoztatásra és a jelentősebb mértékben a szociális gazdaságra építő települések körei, így például a szociális szövetkezetekre vonatkozó kezdeményezések különösen a hátrányos helyzetű kistérségekben népszerűek – jellemző működésük mögött pedig gyakran a helyi önkormányzatok állnak (G. Fekete, 2011).

6.4.3. A foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek és a kormányzati szféra viszonya

A nonprofit szervezetek számos, nem is könnyen áttekinthető szálon kapcsolódnak a kormányzathoz, az igazgatási rendszer különböző szervezeteihez.[63] Ezek a szálak alapvetően a különböző finanszírozási konstrukciók nyomán alakultak ki. A nonprofit szektor a

[62] Bővebben lásd például Győri – Tánczos (2006), Komka - Kulinyi (2006), MSKSZMSZ – Revita Alapítvány (2005).

[63] Az érdekvédelmi szervezetek mind országos, mind pedig megyei szinten a foglalkoztatáspolitikai döntés-hozatal állandó szereplői. Így részt vesznek azoknak a testületeknek a munkájában is, amelyek a munkaerőpiaci támogatások elosztásáról döntenek. Az érdekegyeztetés intézményrendszeréről a szociálpolitikai szakemberek szemszögéből lásd Győri – Tánczos (2006).

foglalkoztatáspolitikában a rendszerváltást követően egyre nagyobb támogatásokat kapott a különböző állami forrásokból. **Elsőként az OFA hirdetett meg a Munkaerőpiaci Alap terhére pályázatokat a foglalkoztatási célú civilek számára**. A programok célja az volt, hogy megerősítsék a civil szektort és kikísérletezzenek olyan programokat, amelyek megalapozhatják a szolgáltatások kiszervezését. Az OFA alternatív munkaerőpiaci programok mellett a szövetkezeti törvény megjelenését követően, 2007-től a szociális szövetkezetek támogatására is hirdetett pályázatokat.

1998-tól a megyei munkaügyi központok is támogathattak közhasznú szervezeteket, 2000-től pedig az NFSZ és jogelődje is köthetett szerződést nonprofit szervezetekkel bizonyos munkaerőpiaci szolgáltatások elvégzéséről.[64] Ezáltal az állami és a nonprofit szolgáltató szervezetek közötti szakmai együttműködések intézményesülése megindult.

Az uniós (társ)finanszírozású fejlesztéspolitikának kezdettől fontos szereplői a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek. Az OFA támogatásokkal párhuzamosan az ezredforduló környékén megnyitották a PHARE előcsatlakozási alapot, amelyből elsősorban az ESZA típusú támogatások érintették ezen nonprofitokat. A források közvetítésében a Váti, majd az újonnan létrejövő ESZA Kht. vállalt szerepet. Az EU-csatlakozás után az EQUAL közösségi kezdeményezés is jelentős forrásokhoz juttatta a foglalkoztatási célú nonprofitokat.

A magyar EQUAL azokat a kísérleti kezdeményezéseket támogatta, amelyek a hátrányos helyzetűek képzését, munkához jutását, foglalkoztatását segítették elő. A programnak négy kiemelt fókusza volt:

- a munkaerőpiac szempontjából hátrányos helyzetű emberek munkaerőpiacra való belépésének vagy visszailleszkedésének segítése;
- az egész életen át tartó tanulás és az olyan befogadó munkahelyi gyakorlatok támogatása, amelyek a munkaerő-piaci diszkrimináció és egyenlőtlenségek szempontjából érintett emberek álláshoz jutását és munkában maradását segítik;
- a nemek közötti munkaerő-piaci különbségek és a foglalkozási szegregáció csökkentése;
- a menedékkérők társadalmi integrációjának és szakmai képzésének támogatása.

A nonprofit szektor és a kormányzati szereplők közötti viszonyrendszer átfogó kritikáját fogalmazta meg Garzó (2009). Először is, **az OFA-programok nem teremtették meg a kiszervezés feltételeit a munkaügyi központok oldaláról**. Így például nem lettek kidolgozva szolgáltatási költségkalkulációk, a stratégiai tervezést nem tanulták meg a hivatali szervezetek, nincsenek bejáratott szerződési mechanizmusok. A nonprofitok szolgáltatásainak az állami foglalkoztatáspolitikától való szétválása és különböző úton való elindulása tehát már a foglalkoztatáspolitikai civilek megjelenésétől datálható.

A nonprofit szervezetek széttöredezett állami, vagy félállami támogató rendszerekben juthattak forrásokhoz, amelynek eredményeképp jelenleg nem áll rendelkezésre országos szinten rendszerezett, egységes formátumban lévő információ arra vonatkozólag, hogy mit szerveznek ki a munkaügyi központok, illetve milyen alapfeladataikat látnak el más szervezetek. A párhuzamos rendszerek miatt továbbá a különböző szolgáltatók gyakran versengenek egy-egy célcsoport programjaikba való bevonásáért. A szolgáltatás-kiszervezés helyett ezért Magyarországon inkább a „szolgáltatás-beszervezés" kísérleteiről beszélhetünk. Ennek is gátja azonban, hogy továbbra is több kormányzati megrendelő létezik egymás mellett, amelyek között nincs összhang, koordináció (Garzó, 2009).

[64] Az ÁFSZ munkaerő-közvetítésének és munkaerőpiaci szolgáltatásainak 2004 és 2009 közötti időszakra vonatkozó vizsgálata szerint a kirendeltségek a túlzott adminisztrációs terhek miatt ritkán élnek a kiszervezés lehetőségével (Frey 2011).

Kuti (2011) a hazai nonprofit szektort tágabban vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a kormányzat és a nonprofit szervezetek közötti szerződésekre jellemző, hogy **kevéssé alakultak ki az együttműködés tartalmához jobban illő stabil, relációs kapcsolatok a kormányzat és a nonprofit szféra között. A foglalkoztatás-politikában az ilyen gyakorlatok csak szórványosan vannak jelen, aminek fő oka éppen az, hogy a közszférában sem találunk olyan szereplőket, amelyek stabil megrendelőként léphetnének fel.**

A kormányzati és a nonprofit szektor közötti viszonyrendszer sajátos elemét képezik a szakmai támogató rendszerek, amelyek a nonprofitokat alaptevékenységükben és a pályázás során segítik. A támogatórendszerek közül 11-et[65] a Revita Alapítvány 2008-ban értékelt – ezek közül öt szereplő (EU-Háló Partnerségi Program, HEFOP-Gordiusz Program, OFA Civil Mentor Program, OFA-ROP hálózat, OFA Kht.) célzottan a foglalkoztatási céllal működő szervezetekkel foglalkozik. A Revita azt találta, hogy ezen **támogató rendszerek megszületésének és kialakulásának körülményei során semmilyen összehangolt – ágazatközi és ágazatokon belüli – elképzelés nem volt** a szolgáltatói rendszerek megálmodói (későbbi létrehozói és finanszírozói) között, és a civilek egy jelentős része nem is ismeri ezek a hálózatokat. A különböző rendszerek továbbá a klasszikus tanácsadás jellegű rendszerben működnek, a szolgáltatásokat a nonprofitok térítésmentesen vehetik igénybe, így viszont a minőségi garanciák érvényesítése nehézkes.

A kormányzati és nonprofit szervezetek viszonyrendszerét uraló káosz felszámolására tett legfontosabb – és legtöbb energiát felemésztő – **kísérletek az akkreditációs koncepciók és programok** voltak. Garzó (2009) összegyűjtötte a hazai akkreditációs jellegű kezdeményezéseket. **Az akkreditációs kísérletek célja az volt, hogy mérsékelje a szolgáltatások közötti területi különbségeket, megteremtse a szolgáltatások színvonalának egy minimális szintjét, így a minőségre vonatkozó garanciákat biztosítson a kiszerződő munkaügyi központok számára, illetve a lebonyolítók oldaláról is egy pénzügyileg kiszámíthatóbb kiszervezési rendszer jöjjön létre.** Az egyik legnagyobb ívű kezdeményezés a TÁMOP 2.6.1-es projekthez kapcsolódik, amely a programok és szolgáltatások akkreditációjára tett kísérletet (erről lásd továbbá a 3.2.7. pontot és a 6.5-ös alfejezetet). A TÁMOP 2.6.1 tervezete szerint az akkreditáció a különböző humán szolgáltatások nyújtásának feltételeit szabályozná, vagyis nem szolgáltató szervezeteket, hanem a szervezetek által nyújtott egyes szolgáltatások minőségi garanciáit határozza meg. Az akkreditáló szervezet a tervezet szerint a megyei munkaügyi központ lenne. Csak akkreditált szervezetek vehetnének részt a munkaügyi központok közbeszerzésein, így garantálva, hogy a minőségi kritériumoknak megfelelő szervezet nyerjen el támogatást. A projekthez kapcsolód akkreditációs jogszabálytervezetet ugyanakkor nem fogadták el.

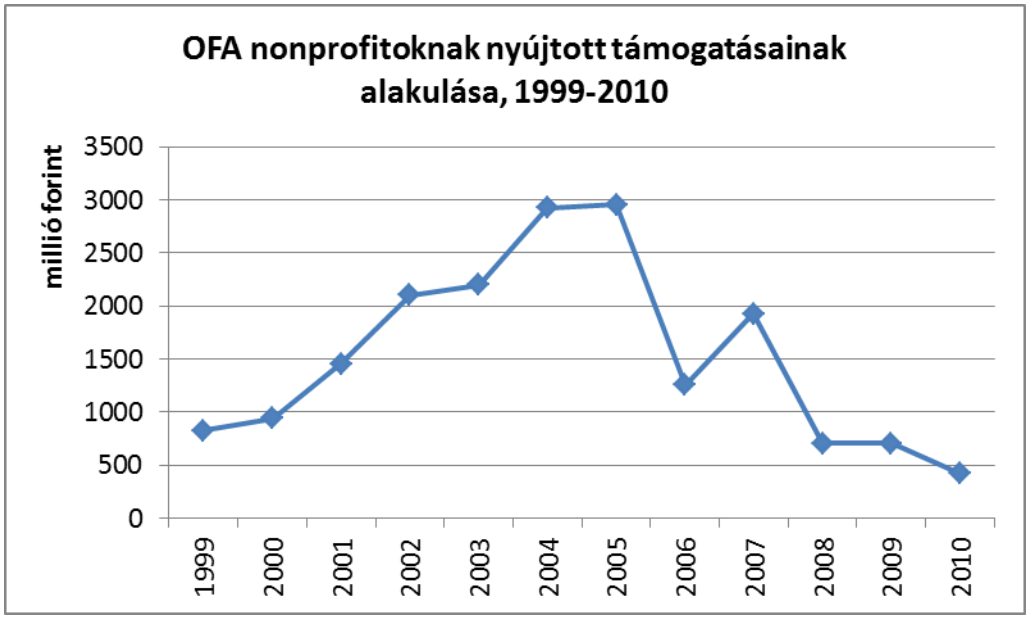
A TÁMOP 2.6.1-ben kidolgozott rendszer mellett a különböző kormányzati szereplők részéről egyéb akkreditációs törekvések is megjelentek. Így a foglalkoztatásért felelős korábbi Szociális és Családügyi Minisztérium két főosztályán is megindult a szervezetek akkreditációjára irányuló kezdeményezés. Az egymással párhuzamosan futó tervezés eltérő irányból közelítette meg a kérdést: a Foglalkoztatási Főosztály a jelenlegi 30/2000-es szolgáltatási csomagból kiindulva képzelte az akkreditációs rendszer kialakítását, míg a Fogyatékosügyi és Rehabilitációs Főosztály egy nyitott és széleskörű szolgáltatásokból álló akkreditációt képzelt el. A minisztériumi reformtörekvésekkel párhuzamosan az EQUAL projekt keretében is olyan hálózati együttműködési koncepciót alakítottak ki, amely az akkreditációhoz hasonlóan a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatását segítő szolgáltatások feltérképezésére és standardizálásra irányult, annak érdekében, hogy az EQUAL-ból megvalósított jó gyakorlatok, újszerű munkavégzési és szervezeti formák elterjedjenek.

[65] Civil Szolgáltató Központok, EU-Háló Partnerség Program, OFA Civil Mentor Program, OFA-ROP hálózat, OFA Kht, HEFOP-Gordiusz Program, Mobilitás, NFT Házhoz jön, ProHáló, Regionális Szociális Forrásközpontok, Esélyek Háza.

6.4.4. A nonprofit szervezetek kormányzati finanszírozása

A nonprofit szervezeteknek juttatott források nagyságáról csak részleges ismereteink vannak. Először is nem tudjuk, hogy az ÁFSZ mennyit fordít arra, hogy külső partnerektől vásároljon szolgáltatásokat. Garzó (2009) becslése alapján 2007-ben 560 millió forintot tett ki ez az összeg, ami a decentralizált alaprész 1,5 %-a volt. Az OFA hazai forrásokból nonprofitoknak nyújtott támogatásait ismerjük.[66] Amint a 24. ábráról leolvashatjuk, **az OFA támogató szerepe egy felívelő, majd lecsengő trendet követett: az 1999. évi 1 milliárd körüli szintről indulva 2005-ben elérte a 3 milliárd forintot, majd 2010-re 500 millió forintra csökkent**.

24. ábra: Az OFA nonprofitoknak nyújtott támogatásai



Forrás: OFA évkönyvek és OFA támogatott szervezetek listái

Az uniós társfinanszírozású források esetében azzal a problémával szembesülünk, hogy a foglalkoztatást és a társadalmi befogadást célzó támogatások nem mindig választhatók ketté, illetve nem is feltétlenül indokolt a különválasztásuk, mert sokszor ugyanazok a szervezetek nagyon hasonló tevékenységekre kaptak pénzt az egyik vagy másik címkéjű keretekből. Ezért azt a megoldást választottuk, hogy a két terület forrásait együtt mutatjuk be.

Az uniós források a PHARE programmal nyíltak meg a nonprofit szervezetek előtt. A PHARE-ban a Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység, valamint az ESZA egyaránt kezelt foglalkoztatási célú programokat. Nem értünk el forrást arra vonatkozólag, hogy a nonprofitok pontosan mekkora támogatást kaptak, így a 25. ábrán ezt azzal közelítettük (illetve adtunk felső becslést), hogy mekkora forrás állt nyitva előttük a KPSZE és az ESZA által kezelt foglalkoztatási és szociális programok keretében. Az elérhető kimutatásban (Ernst, 2007; Falu-Város-Régió, 2007) a két terület együtt jelenik meg, ezért nem különítjük el őket. Az ábrán mindegyik időszakra az arra jellemző átlagos éves támogatási összeget adtuk meg mindegyik forrástípusnál.

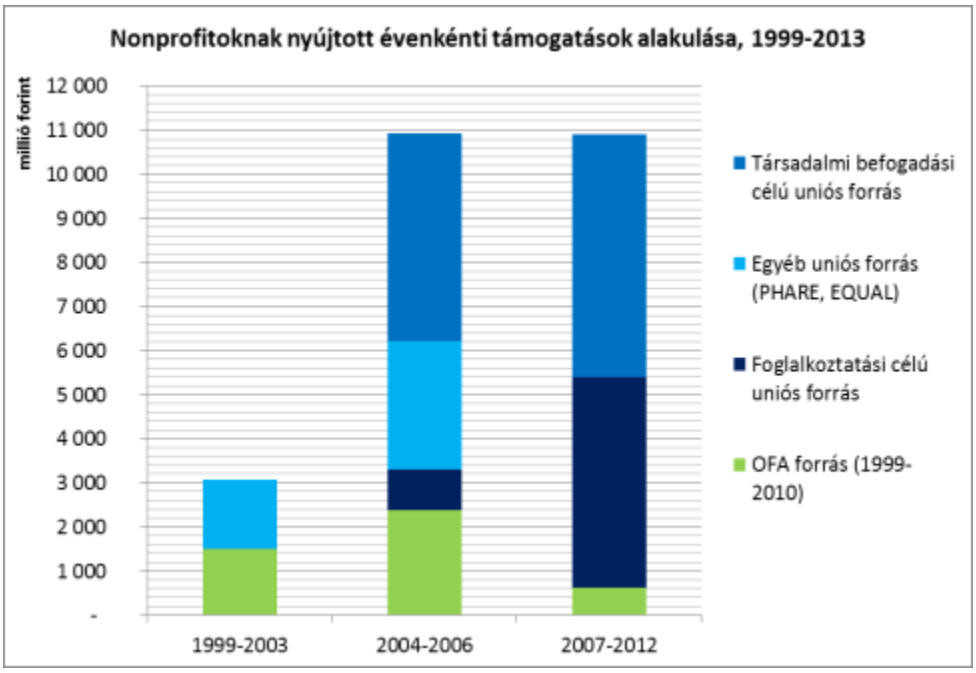
Ugyan már az előcsatlakozási alap is komoly támogatásokhoz juttatta nonprofitokat, azonban **az EU-csatlakozás nagyságrendi növekedést hozott a források volumenében**. A 2004-2006

[66] Az adatok forrása az OFA évkönyvek és támogatott szervezetek listája 1999-2010. Letölthető: http://www.ofa.hu/archiv/index.php?WG_NODE=WebFileList&WG_OID=DSBfed2e6e81af5ced5b (A letöltés ideje: 2013.03.11.)

közötti időszakban a HEFOP, az EQUAL, valamint a ROP az OFA-ROP hálózat keretében egyaránt meghirdetett pályázatokat foglalkoztatási és szociális céllal a nonprofitoknak. Az EQUAL-ban a foglalkoztatás és a társadalmi befogadás céljai keveredtek, ezért a „vegyes" források közé soroltuk. (Csak a nonprofit szervezetek által lenyert forrásokat vettük számba.)[67] Az OFA-ROP-ot és a HEFOP 1.3, illetve 3.4 intézkedéseit soroltuk az egyértelműen foglalkoztatási célú (TÁMOP 1. és TÁMOP 2. prioritásokkal párhuzamba állítható) források közé (az előbbit a program teljes pályázati költségvetésével, az utóbbiakat csak a nonprofitoknak kifizetett összegekkel[68]), míg a társadalmi befogadási célú támogatások között a HEFOP 2. prioritás nonprofitoknak nyújtott támogatásait jelenítettük meg.

A 2007-2013-as időszakban a TÁMOP 1. és 2. prioritások szolgálták a foglalkoztatási, az 5. prioritás a társadalmi befogadási célokat. A 2012-ig nonprofit szervezeteknek megítélt pályázati forrásokat összegeztük.

25. ábra: A foglalkoztatási célú nonprofit szervezeteknek nyújtott támogatások alakulása



A 25. ábráról világosan látszanak a következők:

- Az decentralizált alapból a munkaügyi központok által kiszerződött források nagysága (emlékezzünk: kb. 700 millió Ft volt 2007-ben) elenyésző a pályázati úton elnyert uniós forrásokhoz képest.
- Az uniós csatlakozás következtében mintegy háromszorosára nőtt a pályázati úton elérhető forrásnagyság a foglalkoztatási célú nonprofitok számára.
- Az uniós csatlakozás után két évvel a hazai (OFA) pályázati források szintje meredeken csökkenni kezdett, és mára lényegében elapadt.

[67] Az adatok forrása: EQUAL Zárókonferencia: Híd a túlsó partra. Letölthető: http://www.nfu.hu/hid_a_tulso_partra (A letöltés ideje: 2013.03.11.)

[68] Az OFA-ROP hálózattal kapcsolatos adatok forrása Kuti (2006), a HEFOP adatok pedig az NFT EMIR (2012.09.16.) lekérdezésből, valamint az NFT eljárásrendi lekérdezéseiből származnak. Az eljárásrendi lekérdezés letölthető: https://emir.nfu.hu/nd/kozvel/?link=kozv_1_1&sc=2&ml=2&sr=198&offset=9&id_op=3&id_tamogatascel=58&id_paly_tip=-1&id_paly_altip=-1 (A letöltés ideje: 2013.03.11.)

A foglalkoztatási célú nonprofitok finanszírozásában tehát az ESZA-források egyrészt soha nem látott forrásbőséget hoztak, másrészt kiszorították a hazai költségvetési finanszírozási formákat. Ez nem csak az OFA-ra igaz, hanem a munkaügyi rendszer decentralizált hazai forrásaira is. Ez utóbbiakat lényegében a regionális munkaügyi központoknak kiírt TÁMOP-programok pótolták.

Az uniós társfinanszírozású alapok dominanciája az aktív eszközök finanszírozásában egyúttal a forráselosztás erőteljes centralizációjához és a fejlesztéspolitikai intézményrendszerbe való szoros bekapcsolódásához is vezetett.

Összegezve, Magyarországon az érintett szereplők és az elemzők a foglalkoztatási célú nonprofit szervezeteknek innovativitás és rugalmasság tekintetében hasonló funkciót tulajdonítanak, mint a nemzetközi szakirodalom. Sajátosság ugyanakkor az a meggyőződés, hogy a hazai nonprofit szférának az állami szervezetek szempontjából periférikus, általuk el nem ért célcsoportokkal kell foglalkoznia, elsősorban erre alkalmas. Ez az érvelés a nyugat-európai diskurzusban szinte egyáltalán nem bukkan fel. Sokkal inkább a fejlődő országokban tevékenykedő segélyszervezetek küldetésére jellemző (Smith 2012a).

A nagy összegű fejlesztéspolitikai források jelentős lökést adtak a szektornak, kiterjedt intézményi struktúrát hozva létre. Az állami szervek és a nonprofitok közötti viszonyok nem képeznek koherens struktúrát, egyik európai mintát sem követik.

6.4.5. Társadalmi befogadást célzó fejlesztési programok (TÁMOP 5.) értékelés tanulságai

A TÁMOP 5. prioritásában is valósultak meg olyan foglalkoztatási programok, és a kedvezményezettek körében is jelentős az átfedés a TÁMOP 1. és 2. prioritással (lásd X. alfejezet). Ezért fontos adalék a jelen értékeléshez az 5. prioritásba tartozó, társadalmi befogadást célzó programokról a Hétfa Kutatóintézet szakmai vezetésével, a Városkutatás Kft. és a Revita Alapítvány közreműködésével készített értékelési jelentés releváns tanulságainak összegzése.

Az 5.3. intézkedés keretében valósultak meg foglalkoztatási programok, a prioritás projektjeinek mintegy negyede tartozott ebbe a körbe. A cél a szociális ellátórendszerhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása volt a munkaerőpiaci integráció előmozdítása érdekében. Eredendően nem a közvetlen munkaerőpiaci elhelyezés, hanem az inaktív emberek foglalkoztathatóságának javítása volt a cél. Más szóval az, hogy a TÁMOP 1. és 2. típusú programok számára „felkészítsék" a bevont személyeket. Ugyanakkor az értékelés szerint **a megvalósítás során a projektekben megjelentek „viszonylag képzettebb, csak átmenetileg munka nélkül maradó"** (6) **emberek is**.

Az értékelés összegzi a pályázati rendszerű, projekt alapú finanszírozás hátulütőit. Általános jelenségként azonosítja a lefölözés megjelenését: **a kedvezményezettek a könnyebben mobilizálható és a projektindikátorok teljesítése szempontjából kevésbé kockázatos csoportokat és helyszíneket vonták be.** A források földrajzi eloszlása sem volt kielégítő, ugyanis a pályázati rendszer nem biztosította teljeskörűen, hogy eljussanak a hátrányos térségekbe a források. Noha az LHH-térségekben működő szervezetek – a korábbi kapacitás-kiépítés utóhatásaként – jellemzően sikeresen pályáztak, **a projektek csekély arányban valósultak meg a kistérség-központokon túl, a „végeken". Ebben az értelemben egyfajta földrajzi lefölözésről is beszélhetünk.**

A projektfinanszírozás további hátrányaként azonosították a megkérdezett szakértők és kedvezményezettek, hogy a **hosszú, többlépcsős integráció helyett az esetek nagy részében csak ad hoc egy-egy „lépcsőfokot" finanszírozó projektekre nyílt lehetőség**.

A célcsoportok megjelenését illetően a főbb megállapítások a következők:

- Összességében sok célcsoport jelent meg a projektekben, ugyanakkor a projektek fókuszáltságában jelentős különbségek voltak: a projektek közel fele erősen fókuszált egy célcsoportra, míg a másik felére ez nem volt igaz.
- Romákat a legtöbb esetben csak mutatóba vontak be (*tokenism*).
- A célcsoport-fókusz különösen a nonprofit szervezetekre volt jellemző.
- A nagyon speciális csoportoknál (fogvatartottak, hajléktalanok, fogyatékkal élők) a nonprofit szerepvállalása kiemelkedő volt.
- Az igazán nagy társadalmi csoportoknál (szegények, fiatalok, szociális ellátásban résztvevők) ugyanakkor az önkormányzatok és kistérségi társulások voltak aktívak.
- A roma célcsoportnak nem volt igazi gazdája sem az önkormányzatok, sem a nonprofitok körében. Úgy tűnik a romák foglalkoztatási problémáinak megoldása „nem fért bele" a rendszerbe.

Az értékelés részletesen vizsgálta a TÁMOP 5. prioritásban részt vevő nonprofit szervezetek jellemzőit. Fontos megállapítása, hogy **főként nem frissen alapított szervezetek vettek részt a megvalósításban**, csak egyötödük jött létre 2004 után. **Azok a szervezetek tudták leginkább megerősödésre felhasználni a forrásokat, amelyeknek az alaptevékenysége stabilan, normatív költségvetési forrásokból finanszírozott. Ez egyházi vagy önkormányzati hátteret, együttműködést jelent.** Sok esetben az alapműködésből fakad, hogy a szervezet jó kapcsolatokkal bír bizonyos célcsoportokhoz, amit a foglalkoztatási célú projektekben kamatoztathat. Azonban – a legnagyobbak kivételével – még e szervezetek számára is komoly terhet jelent a projektbevételek fluktuációja, ami nagymértékben akadályozza a szervezeti erősödést.

Az önkormányzati vagy egyházi háttér hiányát egy szűk körben részben a nemzetközi források pótolhatják. Megjelennek olyan szervezetek is, amelyek a pályázati forrásokon „nőttek fel". Ezek esetében erősen kérdéses, hogy van-e olyan szakmai háttere, belső kultúrája, ethosza a szervezetnek, amely megfelelő garancia a jó teljesítményre.

A legrosszabb helyzetű térségekben különösen nehéz a humán kapacitás kiépítése. A szakemberek odavonzásához, helyben tartásához stabil, hosszú távú állásokra és programokra lenne szükség, nem pedig projektekre, projekt alapú szervezetekre. A helyzet abszurditását jelzi, hogy bevett gyakorlat sok helyen, hogy a megvalósító szervezet helyett a pályázatíró állja a pályázati költségeket.

Az értékelés megerősíti azt a korábbi megfigyelést (Garzó 2009), hogy komoly törekvések vannak a szolgáltatások minőségbiztosítási célú akkreditációjára. Mind a kormányzati szervek, mind a fajsúlyosabb nonprofit szereplők egy ilyen rendszertől remélik a szolgáltatási minőség javulását, az alkalmatlan szervezetek kiszűrését. A TÁMOP mellett az értékelés az EQUAL programban a megváltozott munkaképességű emberekkel foglalkozó hálózatot emeli, amelynek keretében munkaerőpiaci szolgáltatások definiálása, standardizálása indult meg. Az értékelésből az derül ki, hogy ez a kezdeményezés lényegében ennek az alszektornak egyfajta önszabályozási kísérlete. Ez áll jelenleg legközelebb ahhoz, hogy valódi hatékony önszabályozássá fejlődjék, követve egyes nyugat-európai példákat (például Hollandiáét).

6.5. Az előkészítő szakértői interjúk tanulságai

Az értékelés keretében a részletes empirikus vizsgálatok előkészítéseként a kormányzati és nonprofit szférában dolgozó szakértőket , döntéshozókat is megkérdeztünk arról, hogyan látják a nonprofit szervezetek szerepét a foglalkoztatáspolitikában (A szakértők névsorát és a szakértői interjúk kérdéslistáját lásd a II. Kötetben.). A megkérdezett szakértők foglalkoztatási

célú nonprofitokról alkotott képe hasonló a szakirodalomban foglaltakhoz. A foglalkoztatáspolitikában betöltött helyükről kialakult konszenzus szerint a nonprofitok egyénre szabott, nagy érzékenységű programokat tudnak sikeresen megvalósítani. Olyan programokat, amit sem az állami, sem a forprofit szektor nem nyújt a munkanélküliek számára. A nonprofitokra jellemző a helyi térség átfogó ismerete: a munkaerőpiaci szereplőkkel való szoros kapcsolattartás.

A nonprofitok előnye a szociális elkötelezettség és a személyes motiváció. Hátrány viszont, hogy területileg egyenlőtlen az elhelyezkedésük, és – a szakirodalom meglátásával ellentétben – az inaktívak felkutatásában nincs különösebb szerepük, a célcsoport felkutatása során sokkal inkább a munkaügyi központok és egyéb szociális ellátórendszerek adatbázisaira támaszkodnak.

A nonprofitok területi különbségei nemcsak az elhelyezkedésükből, hanem a helyi munkaerőpiaci helyzetből is fakad. A különböző foglalkoztatási környezetben eltérő, hogy mennyi idő alatt, hány főt tud sikeresen – hosszabb távon – elhelyezni a munkaügyi központ.

A munkaügyi központok és a nonprofit szervezetek (valamint az önkormányzatok) munkamegosztásában nincsenek deklarált megállapodások. **A megkérdezett szakértők meglátása szerint** viszont érdemes lenne kialakítani olyan együttműködéseket, amelyekből egyértelművé válik, hogy **a munkaügyi központok feladata az általános szolgáltatások, míg a nonprofitoké szükség esetén a speciális, célzott és egyénre szabott szolgáltatások nyújtása lehetne, miközben a munkaügyi központ rálát az egyéneknek nyújtott szolgáltatások összességére. A rendszert továbbá segíthetné az önkormányzati partnerség kialakítása is: a nonprofit szervezetek ugyanis sokszor tulajdonképpen önkormányzati feladatot látnak el,** önkormányzati felhatalmazás vagy támogatás nélkül.

Az akkreditációs rendszerrel kapcsolatos szakértői vélemények megegyeznek abban, hogy szükség van a 30/2000-es GM rendeletben meghatározott kiszerződhető szolgáltatások körének bővítésére, a szolgáltatás tartalmának újraértelmezésére. **A TÁMOP2.6.1-es projekt keretében az akkreditációs, minőséget elváró és biztosító normák kialakítását a különböző szereplők egyaránt pozitív irányúnak találták**, a rendszer működésével kapcsolatban ugyanakkor fenntartásokat fogalmaztak meg. A minősítő szervezettel kapcsolatban **elvárás**ként megfogalmazódott, **hogy független**, akár ne helyi, hanem régiós **szereplő bírálja el az akkreditációt**. Az akkreditált szervezeteket pedig évente-kétévente ellenőrizzék, hogy azokat, akik „bekerültek a klubba", továbbra is azonos minőségben nyújtsanak szolgáltatásokat. Az akkreditációs rendszerrel kapcsolatos félelem továbbá, hogy hiába akkreditálják a szervezeteket, ha nincs megrendelés forráshiány, vagy a szolgáltatások belső megszervezéséből kifolyólag, akkor a szolgáltatók (legyen az nonprofit, vagy forprofit szervezet) finanszírozási helyzete nem stabilizálódik.

Nincs általános konszenzus arra vonatkozóan, hogy a nonprofitok mennyire fókuszáltan tudnak hatékonyan működni. **A szakértői vélemények tapasztalatai alapján e szervezetek ritkán fókuszálnak egyetlen egy célcsoportra** – általánosságban véve a hátrányos munkaerőpiaci helyzetűekkel (különösen a tartós munkanélküliekkel, az alacsony iskolázottságúakkal, a fogyatékkal élőkkel és megváltozott munkaképességűekkel, a kisgyerekes anyukákkal és a fiatalokkal) foglalkoznak. Ugyanakkor minden szervezet esetében meghatározható 1-2 olyan végső kedvezményezetti kör, amely esetében nagyobb tapasztalattal rendelkeznek.

A tág célcsoport-kijelölés oka egyrészről a pályázati logikából fakad: mivel ha leszűkítik a működésük egy-egy célcsoportra, úgy a pályázati lehetőségeik is szűkülnek. Másrészről viszont elmondható, hogy a nonprofit szervezetek célcsoporttól függetlenül hasonló szolgáltatásokat nyújtanak: a komplex humánszolgáltatások, a mentorálás, vagy a felzárkóztató képzések mind olyan tevékenységek, amelyek széles körben alkalmazható eszközök. A szakértői interjúk szerint **a megváltozott munkaképességűek tekinthetők a**

leginkább specifikus igényű célcsoportnak, a többi hátrányos helyzetű csoport kevésbé igényel speciális eszközöket.

A finanszírozásra vonatkozó kérdések tekintetében a szakértők egyetértettek abban, hogy a nonprofit szervezetek pályázatokra való ráutaltsága jelentős, ugyanakkor fontos lenne, hogy a projektszerű működés mellett kialakuljon egy finanszírozási szempontból is fenntartható állandó tevékenységi kör, amely egyrészről a humán kapacitásokat stabilizálná, másrészről a pályázati logikának való kitettséget enyhítené. A foglalkoztatási célú nonprofitok adományokból, vagy az általuk nyújtott szolgáltatások fizetőssé tételéből nem tudják fenntartani magukat, hiszen éppen a szerény anyagi helyzetű, hátrányos helyzetű munkanélküliek a fő célcsoportjuk.

6.6. Hipotézisek a nonprofit szervezetekre vonatkozóan

A szakirodalmi áttekintés és a szakértői interjúk alapján a következő hipotéziseket fogalmazhatjuk meg a nonprofit szervezetekre vonatkozóan:

1) *Fejlesztési források intézményépítési hatása.* A 2004-2006, majd a 2007-2013 időszak fejlesztési forrásai jelentős lökést adtak a foglalkoztatási célú nonprofit intézményrendszer kiépüléséhez.

2) *Nonprofit szervezetek, nem civilek.* A nonprofit és a civil szféra közé sem Magyarországon, sem más országokban nem lehet egyenlőségjelet tenni. A nonprofit szervezetek jelentős része nem civil közösségi kezdeményezés, hanem önkormányzat, professzionális, szakmai szervezet, ritkábban gazdasági vállalkozó hozza létre. Az azonos jogi formájú, de eltérő társadalmi hátterű, beágyazottságú szervezetek eltérő feladatok ellátására lehetnek képesek.

3) *Reputációs ösztönzők szerepe.* Nehezen mérhető eredményű projektek esetén a teljesítményre azok a szervezetek ösztönzöttek, amelyeknél erőteljes a tagok belső, szakmai elhivatottsága, és/vagy erős érdek fűződik a szervezet hosszú távú jó hírének fenntartásához.

4) *Lokális együttműködés.* A foglalkoztatáspolitika lokális szereplői közötti együttműködés sok helyütt hiányzik. Ahol van, ott nagyban támogatja a támogatott projektek eredményességét.

5) *Kiemelt jelentőség a legnehezebb célcsoportok támogatásában.* A nonprofit szervezeteknek – a helyi önkormányzatokkal együtt – kiemelt szerep jut a hátrányos helyzetű térségekben a (halmozottan) hátrányos helyzetűek segítésében.

6) *Innovativitás, reagálóképesség.* A nonprofit szervezetek jelentik az elsődleges szervezeti keretet az innovatív, társadalmi problémákra reagáló foglalkoztatáspolitikai eszközök számára.

7) *Szervezeti tartalom és forma összhangja.* A szervezeti forma (pl. alapítvány, szociális szövetkezet) választását sokszor a pályázati konstrukciók determinálják, nem pedig a végzett tevékenység saját logikája. A szervezeti tartalom és forma összhangjának hiánya jelentős gátja az eredményességnek. Azok a támogatási konstrukciók sikeresek, amelyek nem projektcéllal létrehozott, hanem valós, eleve jól működő szervezeteket támogatnak.

7. A nonprofit szervezetek szerepe a foglalkoztatási célú fejlesztések megvalósításában: a kérdőíves felmérés eredményei

Értékelési vizsgálatunk keretében több adatfelvételi és elemzési mószert alkalmaztunk annak érdekében, hogy a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek által végrehajtott projektek jellemzőit és eredményességét feltárjuk, és közvetve arra is rávilágítsunk, hogy milyen mértékben álltak ezek a beavatkozások a kormányzat és az Európai Unió általános foglalkoztatásnövelő célkitűzéseivel összhangban. Az egyes hatásvizsgálati módszerek az összetett foglalkoztatáspolitikai beavatkozásokat a maguk komplexitásában, többféle perspektívából elemzik. Ezen a palettán **a survey-típusú vizsgálat célja a szervezetek, projektek, és azok szereplőinek mennyiségileg releváns jellemzőit, valamint a főbb szabályszerűségeket és trendeket leírni.**

A következő fejezetben a TÁMOP 1 és 2-es prioritásból támogatott szervezetek körében készített kérdőíves adatfelvétel eredményeit mutatjuk be. Ennek keretében a foglalkoztatással összefüggő tevékenységet végző szervezetek jellemzőit, a nonprofit szervezetek foglalkoztatási célú tevékenységeit, a pályázati sikerességet meghatározó szervezeti jellemzőket, a projektek lebonyolításával kapcsolatos tapasztalatokat és az eredmények korábbi kutatásokkal való összevetését végezzük el.

7.1. A foglalkoztatási célú projektek értékelése survey-módszerrel

7.1.1. Értékelési kérdések

Jelen értékelés keretében 2013 februárjában végeztünk on-line kérdőíves vizsgálatot a Magyarországon működő, részben vagy egészben foglalkoztási profilú szervezetek bevonásával. Az elsődleges átfogó értékelési kérdés, amelyre a mennyiségi adatfelvétel révén kívánunk választ adni az, hogy **mi a nonprofit szervezetek tényleges helye a foglalkoztatáspolitika hazai intézményrendszerén belül és milyen hatékonysággal látják el azokat a foglalkoztatásjavító feladatokat, amelyekkel az állam őket felruházta?** Ennek keretében vállalkozunk a foglalkoztatással összefüggő tevékenységet végző magyarországi nonprofit szervezetek általános jellemzőinek feltárására, a főbb kiszervezett feladatok, valamint az ezek által megcélzott sérülékeny munkavállalói csoportok leírására. Minthogy vizsgálatunkba nemcsak projektet lebonyolító szervezteket vontunk be, hanem olyanokat is, amelyek sikertelenül pályáztak foglalkoztatási célú tevékenységek finanszírozására a két TÁMOP-prioritás keretében, az adatok, valamint a szervezeti jellemzők leltárba vétele arra is lehetőséget nyújt, hogy markáns szervezettípusokat azonosítsunk be, valamint hogy a rendelkezésre álló elméleti hipotézisek tesztelése révén rávilágítsunk, milye tényezők valószínűsítenek nagyobb fokú pályázati sikerességet. Végül, a feladatkiszervezés feltételeit ismertetjük – a kiszerződő fél jellemzőit, a finanszírozás módját –, és az érintett szereplők elvárásait, értékeléseit és reflexióit összegezzük a rendszer hatékonyságáról.

7.1.2. Az adatfelvétel paraméterei

Az on-line kérdőív segítségével végzett adatfelvétel 2013. február 6–26. között zajlott a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek három csoportja körében. A vizsgálat populációja a következő három alcsoportból állt: (1) a 2007 és 2013 közötti programozási időszakban TÁMOP 1 és 2 prioritások keretében foglalkoztatási célú pályázatot benyújtott szervezetek, (2) az ugyanabban az időszakban, ugyanazokban a konstrukciókban a megyei munkaügyi központokkal szolgáltatási szerződést kötött szervezetek, valamint (3) a 2005-ös OFA ROP-

kutatásban szereplő szervezetek. A értékelési kutatás alapsokasága 1277 szervezet. Ennek legnagyobb szegmensét az 1050, TÁMOP forrásokra pályázó szervezet adja. Szolgáltatási szerződést mintegy 39 szervezet kötött megyei munkaügyi központokkal, a 2005-ös OFA ROP kutatásban pedig 292 nonprofit intézményt kérdeztek meg. Mivel azonban a három csoport között van átfedés, a teljes végleges alapsokaság 1277 szervezet. A kutatás elemzési egysége a szervezet. A kérdőívet összesen 665 szervezet képviselője töltötte ki.

Az adatfelvétel technikáját illetően az on-line kérdőíves önkitöltős adatgyűjtést választottuk, számolva annak előnyeivel és hátrányaival egyaránt. A gyors, költséghatékony, kiterjedt népesség elérésére is alkalmas és viszonylag hosszabb kérdőív alkalmazására is lehetőséget adó módszer két lényegesebb akadályt gördít a sikeres adatfelvétel útjába – különösen a szemtől szembeni lekérdezéshez viszonyítva: az egyik a viszonylag alacsony válaszadási arány, a másik pedig a kutatás érvényességéhez kapcsolódik. A válaszadási arány természetesen nagyon sokmindentől függ – a rendelkezésre álló elérhetőségek helyességétől a vizsgált témáig és a válaszadást motiváló külső tényezőktől –, ez azonban általánosságban 10 és 33% között szokott lenni. A vizsgálat érvényességét a kérdezőbiztos révén történő válaszadáshoz viszonyítva leginkább a kérdések esetleges „félreértése", nem megfelelő értelmezése veszélyezteti. Jelen vizsgálatban a válaszadási rátát az adatfelvételt bonyolítók telefonos ösztönzéssel és szükség esetén telefonos lekérdezéssel biztosították, az érvényesség követelményének pedig világos és egyszerű fogalmazással, valamint a szervezeti működés sajátos fogalmainak alkalmazása révén igyekeztünk megfelelni.

Tekintettel arra, hogy a megkeresett és válaszadásra hajlandó szervezetek száma semmilyen költségvonzattal nem bírt, a vizsgálat során nem alkalmaztunk mintavételt, hanem az ún. *teljeskörű* (exhauszív) *adatfelvétel* mellett döntöttünk. Annak érdekében azonban, hogy a vizsgálat témájának szempontjából releváns szervezettípusok biztosan ne maradjanak ki a kutatásból, plusz ösztönzőket alkalmaztunk adott válaszadók esetében. Egyrészt a minimális válaszadási arányt 50%-ban állapítottuk meg. Másrészt a kérdőívet kitöltők populációja – az alapsokaság jellemzőiből kiindulva – az alábbi regionális, kistérségi, TÁMOP-konstrukció és sikeresség szerinti kvóták betartásával jött létre (1. táblázat). Harmadrészt, mivel a kutatás egyik kitüntetett célja a sikeres pályázási tevékenység szervezeti feltételeinek beazonosítása, a kitöltők között megemeltük a *nyertes szervezetek* arányát: míg az alapsokaságban az ismert pályázati aktivitású szervezetek egyötöde volt sikeres[69], a válaszadók körében arányukat egyharmadra emeltük. Végül, minthogy adott TÁMOP-konstrukciókat kiemelten is az elemzés tárgyává kívántunk tenni, ezek mindegyikére megszabtunk egy-egy minimális elemszámot (2. táblázat). Az adatfelvétel tehát *teljes körűnek* tekinthető, az egyedüli torzítást és szelekciót a megkeresett szervezetek *válaszadási hajlandósága* jelentette – ezzel a tényezővel azonban minden, mintavételen vagy teljes lekérdezésen alapuló vizsgálat esetében számolni kell. Ebből kifolyólag a *reprezentativitás* kérdése a szó statisztikai értelmében fel sem tehető, hiszen az alapsokaság minden egyes elemét bevontuk a kutatásba. A kijelentések tehát hibahatár nélkül érvényesek az alappopuláció teljességére, melyet a használt adatforrások sokfélesége és körültekintő kiválasztása okán joggal tekinthetünk a ma Magyarországon foglalkoztatási célú tevékenységet folytató szervezetekre nézve átfogó és közel teljes sokaságnak.

A 17. táblázat azt foglalja össze, hogy mi jellemzi a teljes populáció és a kérdőívet kitöltők körének *regionális, kistérségi státus és pályázati sikeresség* szerinti eloszlását. Az adatfelvétel során szem előtt tartandó *regionális, kistérségi és pályázati sikerességi* kvótákat az alapsokaság jellemzői alapján állítottuk össze oly módon, hogy a válaszadók eloszlása *tükrözze* az alappopuláció régió és kistérségi jellemzők szerinti struktúráját, de eredeti súlyánál nagyobb arányban jelenítse meg a nyertes szervezeteket:

[69] Az OFA-ROP-kutatásban résztvett szervezetek TÁMOP 1 és 2 prioritáson belüli pályázati aktivitását, amennyiben nem jelentek meg az EMIR-ben, nem ismertük.

17. táblázat: A populáció szerkezete három ismérv szerint (%)

Ismérvek	Az alapsokaság eloszlása	A válaszadó populáció eloszlása
Régiók		
Dél-Alföld	13,1	15,0
Dél-Dunántúl	11,6	10,0
Észak-Alföld	18,7	20,0
Észak-Magyarország	16,5	15,0
Közép-Dunántúl	9,4	10,0
Közép-Magyarország	21,2	20,0
Nyugat-Dunántúl	9,5	10,0
Összesen	**100,0**	**100,0**
Hátrányos helyzetű kistérségek		
LHH	20,8	15,0
Nem LHH	79,2	85,0
Összesen	**100,0**	**100,0**
Pályázati sikeresség		
Sikeresen pályázók	20,1	33
Sikertelenül pályázók	79,9	67
Összesen	**100,0**	**100,0**

A válaszadók között a teljes populációhoz képest felülreprezentáltak a TÁMOP-nyertesek. A 18. táblázatban foglaltuk össze, hogy azokban a konstrukciókban, amelyekben nagy számban vettek részt nonprofit szervezetek (lásd 5.5. alfejezet), mekkora volt a nyertes projektek száma az EMIR-adatok szerint, és mekkora a felmérés keretében elemzett projektek száma. Bizonyos kiírások esetében a válaszadók teljes alapsokasághoz viszonyított magasabb száma annak tulajdonítható, hogy az EMIR-ben minden projekt csak egy alkalommal, a főpályázó szervezet neve mellett szerepel, a kutatásban viszont a kérdőív kitöltői azokat is megjelölhették, valamint azokról a pályázatokról is beszámolhattak, amelyekben szervezetük csak partnerként vett részt. Így több projekt is több alkalommal jelenik meg az adatbázisban.

18. táblázat: Adott konstrukciókban támogatást nyert projektek száma az alapsokaságban és válaszadók körében

Konstrukciók	Projektek száma az alapsokaságban		Projektek száma a válaszadó szervezetek körében	Részletesen bemutatott projektek száma
	Közvetlen pályáztatás útján	Szolgáltatási szerződések útján*		
TÁMOP-1.1.1	0	28	76	45
TÁMOP-1.1.2	0	38	160	75
TÁMOP-1.1.3	0	10	48	26
TÁMOP-1.1.4	0	0	26	6
TÁMOP-1.4.1	77	0	63	49
TÁMOP-1.4.3	53	0	36	29
TÁMOP-1.4.4	19	0	10	0
TÁMOP-2.4.2	13	0	10	7
TÁMOP-2.4.3	57	0	41	45

*A megyei munkaügyi központok tájékoztatása alapján.

7.1.3. A kérdőív

A kérdőív hét részből állt, kitöltése hozzávetőlegesen 1 órát vett igénybe:

- a szervezet általános jellemzői,
- a szervezet munkatársai,
- a szervezet tevékenysége,
- finanszírozás,
- pályázati aktivitás,
- szervezeti kapcsolatok,
- TÁMOP 1. és 2. prioritás keretében megvalósított projektek tapasztalatai.

Az utolsó, konkrétan lebonyolított vagy még zajló TÁMOP 1. és/vagy 2. projektekre vonatkozó részben legfeljebb három programról lehetett beszámolni. A szervezetek képviselői névre szóló e-mailes felkérést kaptak a kérdőív kitöltésére, amennyiben pedig erre nem került sor, munkatársaink telefonon vagy további e-mailben emlékeztették, és legvégül, az erre hajlandóságot mutatók esetében telefonos adatfelvételre került sor.

7.2. A foglalkoztatással összefüggő tevékenységet végző szervezetek jellemzői

Vizsgálatunk nem csak azokra a nonprofit szervezetekre terjedt ki, amelyek sikeresen pályáztak 2007 és 2013 között a TÁMOP1 vagy 2 prioritások keretében foglalkoztatási célú projektre, hanem igyekeztünk bevonni minden olyan szervezetet, amely a nonprofit szektorban zajló foglalkoztatási tevékenység szereplőjének tekinthető. Ennek ellenére az adatok azt mutatják, hogy **az elmúlt évtizedben foglalkoztatási programot szervező vagy foglalkoztatási program megvalósítására pályázó nonprofit szervezeteknek csak a fele végzett 2012-ben foglalkoztatással összefüggő tevékenységet** (19. táblázat). A foglalkoztatási feladatot az elmúlt időszak valamely pontján felvállaló **nonprofit szervezetek profiljuk tekintetében inkább vegyesnek mondhatók, a tevékenységi területek sokféleségéből lényegében a magyar nonprofit szféra összetétele köszön vissza**. 2011-es KSH-adatok szerint a magyarországi nonprofit szervezetek 17%-a szabadidős, további 13-13%-uk oktatási és kulturális, 10-10%-uk pedig sport- és szociális ellátási területen tevékenykedett[70].

A 19. táblázat adataiból egyrészt az szűrhető le, hogy **az állam által meghirdetett foglalkoztatási célú pályázatokon igen vegyes szakmai hátterű szervezetek vettek részt, amelyeknek legalább fele nem tudja folyamatosan ezt a tevékenységet végezni.** Másrészt, ami a TÁMOP 1 és 2 konstrukciókban sikeresen pályázókat illeti, a tevékenységi területek fókuszáltabbak ugyan, de még e szervezeteknek is csak a 70%-a végzett foglalkoztatással összefüggő tevékenységet tavaly. Más szóval, **a nonprofit szektorban végzett foglalkoztatás-javító szakmai munkát nem kizárólag erre szakosodott szervezetek végzik**, hanem olyanok, amelyek oktatási, szociális, kulturális, szabadidő-sporttal összefüggő, környezetvédő vagy településfejlesztő tapasztalatot halmoztak fel. Mindez komolyan felveti azt a kérdést, hogy a populáció egészét tekintve mennyiben rendelkeznek ezek a szervezetek a megfelelő kompetenciákkal.

[70] Az adatok forrása: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg004.html. Az összehasonlítás egyik korlátja az, hogy míg a KSH-nyilvántartásban minden szervezet egy és csakis egy kategóriába sorolható, adatfelvételünkben több tevékenységi területet is be lehetett jelölni. A tendenciák jelzésére ettől függetlenül alkalmasak az adatok.

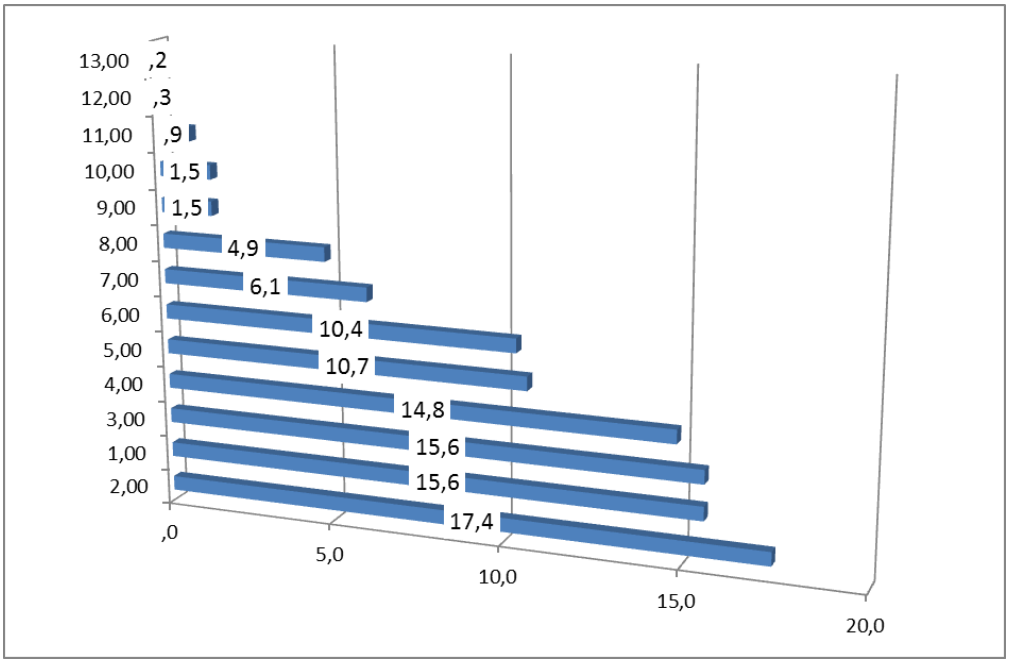
19. táblázat: A nonprofit szervezetek tevékenységi körei 2012-ben (%)

	Teljes populáció				Sikeresen pályázó szervezetek			
	Igen	Nem	Összesen	N	Igen	Nem	Összesen	N
Oktatás	66,8	33,2	100,0	654	70,2	29,8	100,0	238
Foglalkoztatás	48,0	52,0	100,0	658	68,8	31,2	100,0	237
Szociális ellátás	44,5	55,5	100,0	654	50,0	50,0	100,0	236
Kultúra	43,2	56,8	100,0	658	39,9	60,1	100,0	238
Sport, szabadidő, hobbi	42,6	57,4	100,0	659	36,4	63,6	100,0	239
Környezetvédelem	28,5	71,5	100,0	652	30,8	69,2	100,0	237
Településfejlesztés	19,5	80,5	100,0	657	24,3	75,7	100,0	239
Egészségügy	18,6	81,4	100,0	655	17,6	82,4	100,0	239
Kutatás	17,9	82,1	100,0	658	16,3	83,7	100,0	239
Szakmai, gazdasági érdekképviselet	17,4	82,6	100,0	651	17,2	82,8	100,0	238
Egyéb	16,6	83,4	100,0	614	13,8	86,2	100,0	225
Gazdaságfejlesztés	14,7	85,3	100,0	651	17,3	82,7	100,0	237
Jogvédelem	13,0	87,0	100,0	652	12,3	87,7	100,0	236
Vallás	7,9	92,1	100,0	656	8,4	91,6	100,0	239

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A foglalkoztatási kérdésekben érintett szervezeteknek csak 15%-a végzett 2012-ben egyetlen típusú tevékenységet, és összesen közel a szervezetek fele tekinthető – a tavalyi tevékenység alapján – jobban szakosodottnak (26. ábra). A szervezetek további fele 4–10 területre is be tudta sorolni azokat a tevékenységeket, amiket végzett. A **szerteágazó profil azonban nem a nagy szervezetek sajátja: a tevékenységi körök száma nem korrelál sem a tavalyi év bevételével, sem a munkatársak számával**. Úgy véljük, hogy a széles profil kis méret esetében egyértelműen arra utal, hogy a szervezet „mindenevő" módon közelít a pályázati forrásokhoz.

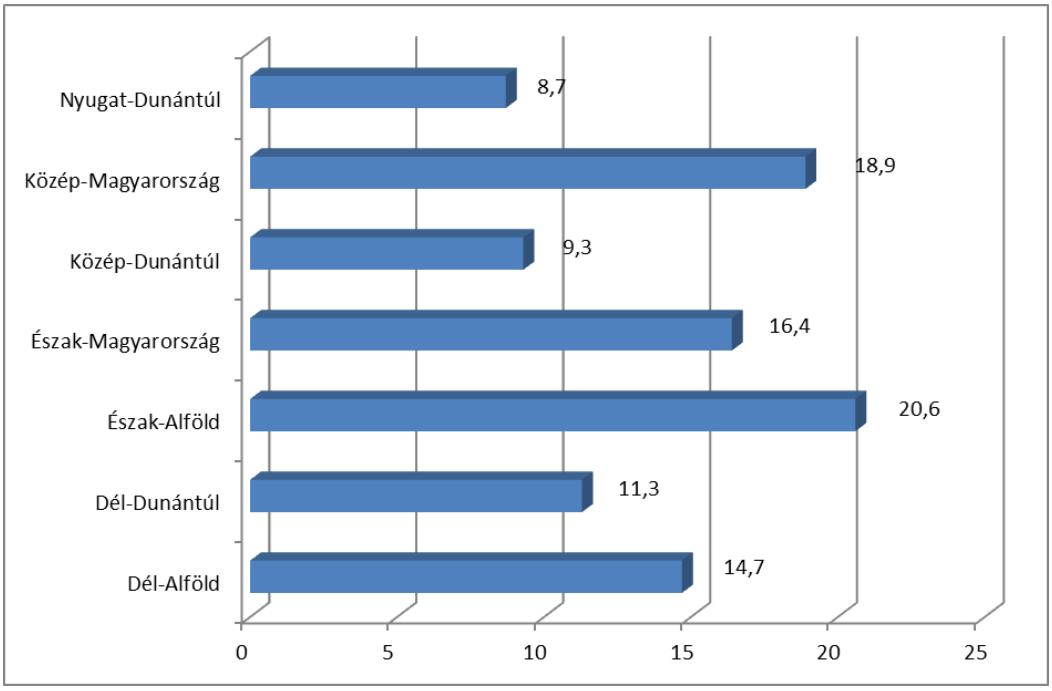
26. ábra: A válaszadó szervezetek a 2012-ben végzett tevékenységtípusok száma szerint (%)



Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A kérdőívet kitöltő szervezetek regionális eloszlása a 27. ábrán látható. A Dunántúlon a legalacsonyabb a szervezetek előfordulási gyakorisága. Ha az eloszlás a civil társadalom erejét tükrözné– ami az adatok alapján nem mondható el –, akkor a nyugatiasabb Dunántúlon várnánk nagyobb sűrűséget. Úgy tűnik, a **szegényebb területeken van több ilyen szervezet, vagyis a régiók szintjén a foglalkoztatási problémák nagyságával arányos a jelenlétük**. Az EMIR-adatok alapján azt a megfigyelést tettük (lásd 5. fejezet), hogy a TÁMOP-nyertes szervezetek nagyobb számban találhatók meg a keleti országrészben. Most azt látjuk, hogy az alappopuláció is népesebb ezeken a területeken.

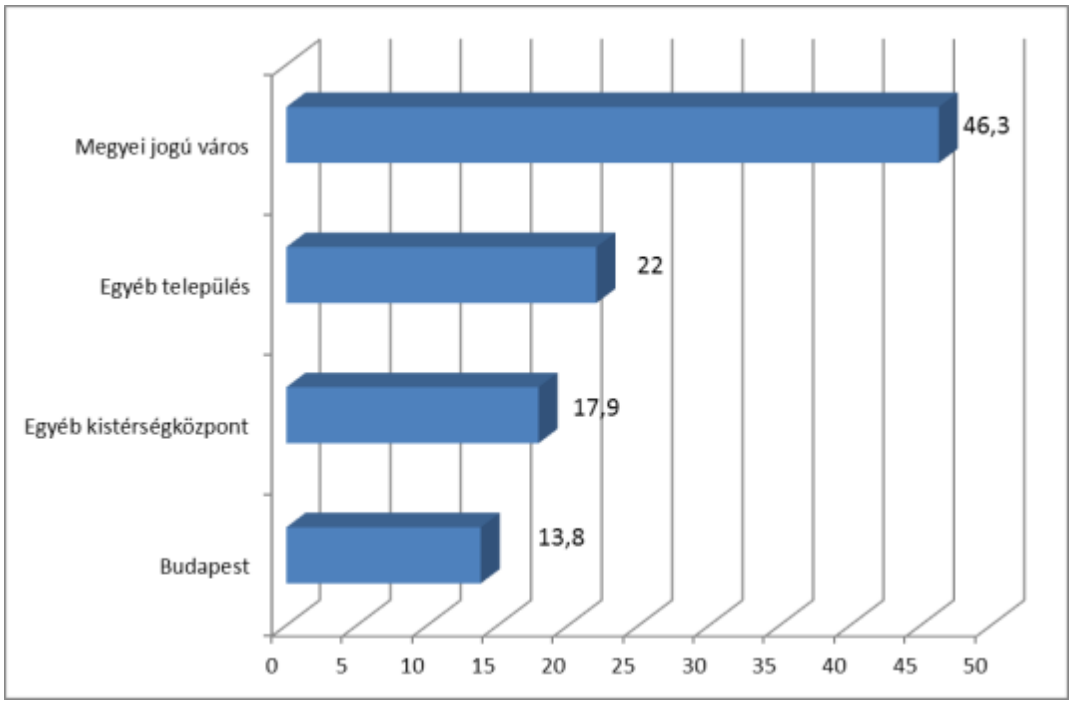
27. ábra: A válaszadó szervezetek regionális eloszlása (%)



Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A régiókon belül azonban a szervezetek a nagyobb településekre koncentrálódnak. A szervezetek majdnem **négyötöde kistérségközpontban működik**, azon belül a legtöbb nonprofit kezdeményezés valamilyen **megyei jogú városban** (28. ábra).

28. ábra: A válaszadó szervezetek székhelyének településtípus szerinti megoszlása (%)

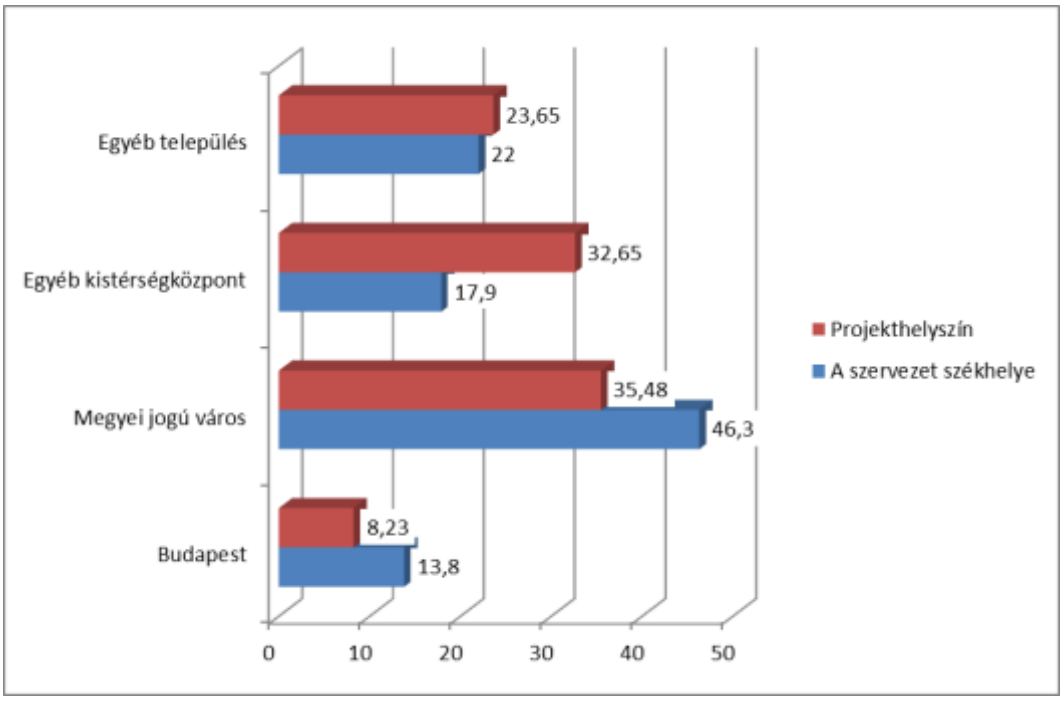


Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A szervezetek 60%-a nagyvárosban működik, és mindössze a populáció valamivel több mint ötöde működik a kistérségi központok településszintje „alatt”. Míg tehát feltehetőleg a kisebb

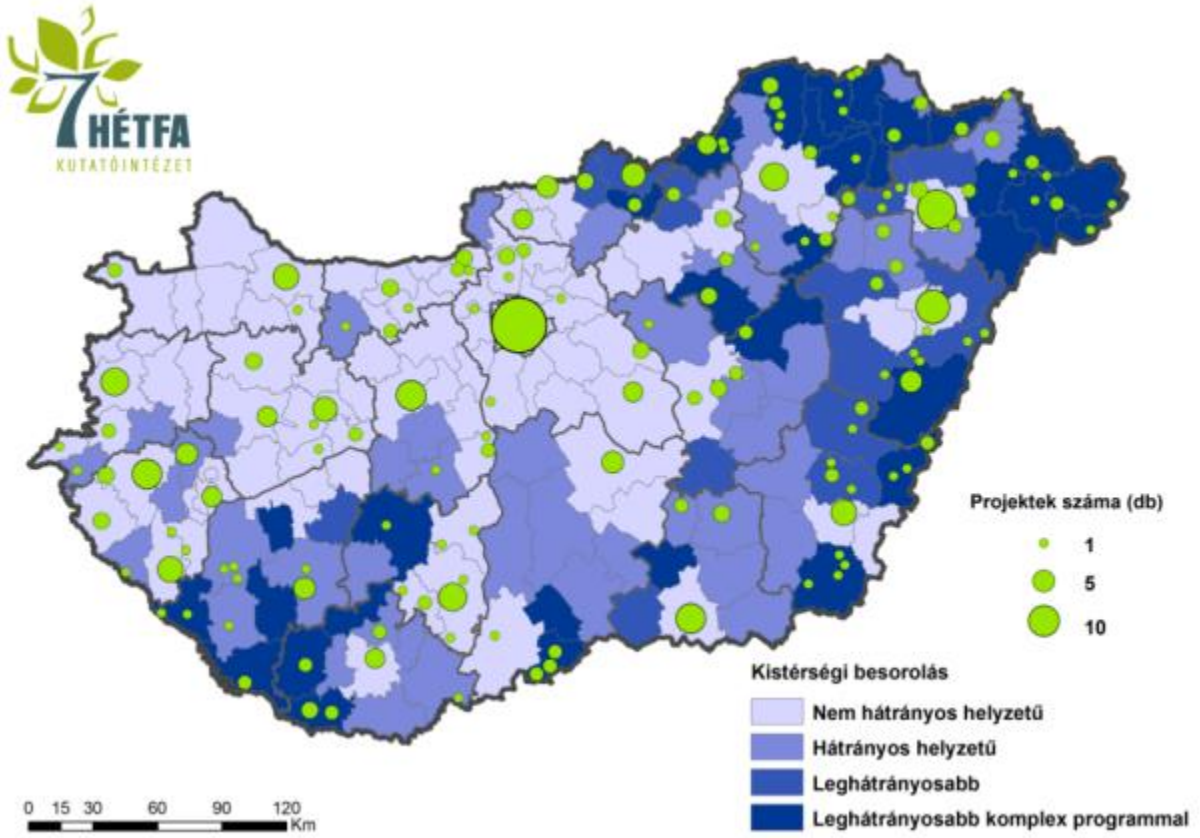
településeken hatványozottan jelentkeznek foglalkoztatással összefüggő problémák, a szervezetek működési központjai nagyrészt nem itt vannak. Ami a megvalósított TÁMOP-projekteket illeti, megfigyelhető egy arra irányuló **törekvés, hogy a szervezetek „kivigyék" a programjaikat a nagyvárosokból, ezek zöme mégis megmarad a kistérségközpontokban, s mindössze a projektek egynegyede valósul kistérségközpont „alatti" településszinten** (29-30. ábra).

29. ábra: A válaszadó szervezetek székhelyének, valamint a projektek helyszíneinek településtípus szerinti megoszlása (%)



Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

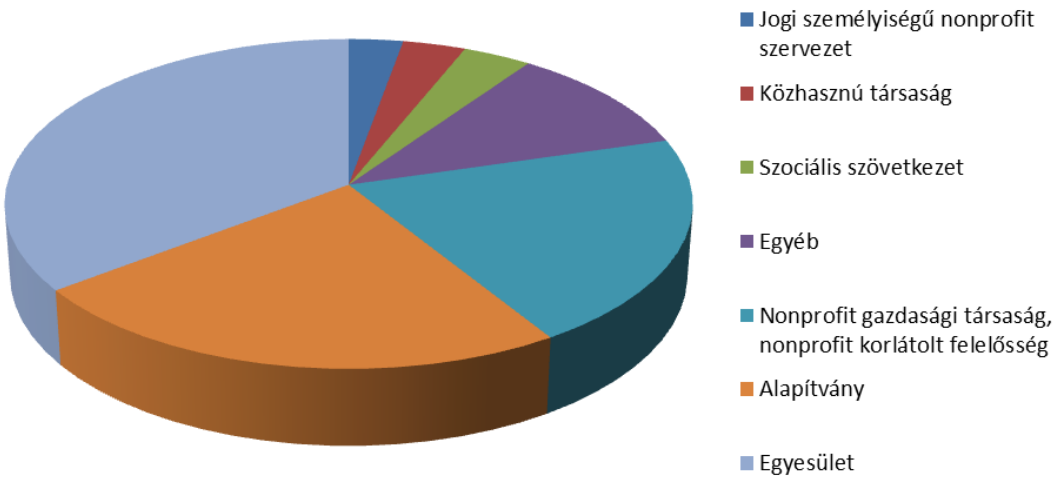
30. ábra: A válaszadó szervezetek székhelyének, valamint a projektek helyszíneinek kistérségenkénti megoszlása a projektek száma alapján



Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A foglalkoztatással összefüggő tevékenységet végző magyarországi nonprofit szervezetek jogi formájukat tekintve három lényegesebb csoportba sorolhatók: több mint egyharmaduk egyesületként, további közel egynegyedük alapítványként működik. Minden ötödik szervezet nonprofit gazdasági társaság, nonprofit korlátolt felelősségű társaság vagy nonprofit részvénytársaság (31. ábra).

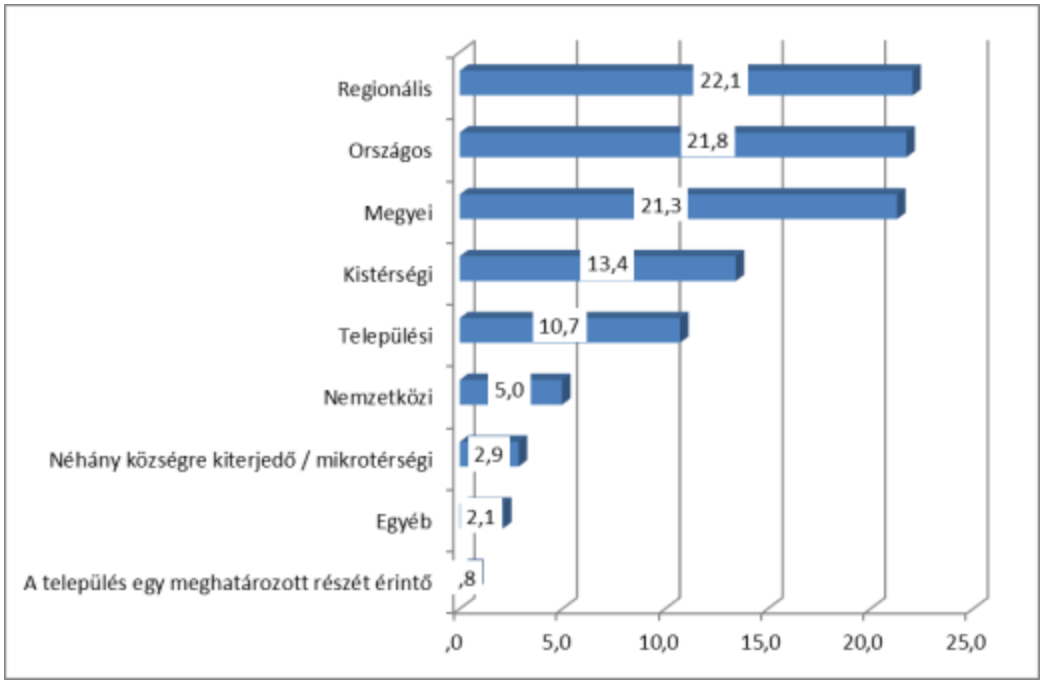
31. ábra: A válaszadó szervezetek jogi forma szerinti megoszlása (%)



Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

Hatókörüket tekintve öt lényegesebb típust találunk: a populáció több mint 60%-át alkotják hozzávetőlegesen azonos arányban az országos, regionális és megyei lefedettségű nonprofit szervezetek, további egy-egytizedük pedig települési és kistérségi szinten fejti ki hatását (32. ábra). A nemzetközi színtéren operáló szervezetek a populációnak mindössze 5%-át jelentik.

32. ábra: A válaszadó szervezetek hatókör szerinti megoszlása (%)



Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A nonprofit szervezetek Magyarországon az atipikus foglalkoztatás kiemelt helyszínei, ezt pedig adataink is igazolják: a kutatásban résztvett, foglalkoztatással összefüggő tevékenységet végző szervezetekben körülbelül három teljes munkaidős alkalmazottra jut egy részmunka-idős, 4,6 teljes munkaidősre egy szerződéses, vállalkozói jogviszonyban dolgozó vagy egyéb atipikus formában dolgozó munkatárs. Míg tehát **Magyarországon összességében a foglalkoztatottak**

5-6%-a dolgozik részmunkaidőben, ugyanez az arány majdnem 25%-os a nonprofit szervezetek körében. Figyelemre méltó azonban, hogy az összes foglalkoztatotti státust együttesen figyelembe véve az adatfelvétel időpontjában a **szervezetek közel egyötöde (18,9%) egyetlen fizetett munkatárssal sem rendelkezett**, **egyharmadukban pedig összesen 1-5 személy dolgozott.** A tíz fő alatti létszámmal működő szervezetek a populáció mintegy felét képezték, az átlagos nonprofit szervezet viszont a kevés nagylétszámú intézménynek köszönhetően 23 személyt foglalkoztatott.

A nonprofit szervezetek 2012-ben átlagosan 74,2 millió forintos bevételt könyvelhettek el: 5%-uknak semmilyen, 16%-uknak 1 millió forintnál kisebb volt a tavalyi éves bevétele. Míg az alsó negyed legfeljebb 3 millió forintos éves bevételt tudhatott magáénak 2012-ben, a szervezetek felső 25%-a tavaly 52 millió és több mint 3 milliárd forint közötti összeggel gazdálkodhatott.

20. táblázat: Bevételi kvartilisek a válaszadó szervezetek körében (%)

Bevételi kvartilisek	Bevételi összeghatárok (millió Ft)
Első kvartilis	3,0
Második kvartilis	17,4
Harmadik kvartilis	52,0
Negyedik kvartilis	3,100

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

7.3. A nonprofit szervezetek foglalkoztatási célú tevékenysége

A hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok foglalkoztatásának növelésére irányuló beavatkozásoknak a munkaerőpiaci integráció különböző szakaszaira, mozzanataira és szereplőire kell irányulniuk, ez elengedhetetlen a foglalkoztatás-növelés hatékonyságához. Így nemcsak a (leendő, potenciális) munkavállalók készségeinek, tudásának, motivációjának gyarapítására és erősítésére van szükség, hanem adott esetben konkrét munkatapasztalatok biztosítására is. A munkaerőpiaci kínálati oldal fejlesztése kevésbé lesz hatékony, ha nem irányul beavatkozás a vállalkozásokra, azok dolgozóira. A második fejezet célja annak feltérképezése, hogy a 2012-ben valamilyen foglalkoztatási tevékenységet végzett szervezetek a folyamat mely szakaszára összpontosítottak tipikusan és nagyobb arányban, és mely típusú beavatkozások szorultak háttérbe.

A szervezet tevékenységében megjelenő aktív munkaerőpiaci eszközöket a következőképpen csoportosítottuk:[71]

Tájékoztatási tevékenységek

- Tájékoztatás, információ-szolgáltatás célcsoportoknak
- Képességek felmérése, fejlesztési tervek készítése
- Pályaorientáció, pályaválasztási tanácsadás
- Tanácsadás munkát keresőknek, (leendő) kisvállalkozóknak

Képzés, mentorálás

- Mentális segítségnyújtás, tréning
- Kompetencia-fejlesztés, munkára felkészítő tréning

[71] A lista összeállítása során azokat a tevékenységeket használtuk kiindulópontul, amelyeket a TÁMOP 2.6.1. akkreditációs projektben definiáltak. Célunk az volt, hogy ily módon lefedjük a nonprofit szervezetektől megrendelhető foglalkoztatási célú szolgáltatások körét. Ezt a listát egészítettük ki olyan tevékenységekkel, amelyek a szakirodalomban jelennek meg. Az akkreditált szolgáltatások és kérdőíves kategóriák megfeleltetését lásd a Függelék 2. táblázatában.

- Álláskeresési tréning
- Mentorálás
- Képzés
- Képzésben bennmaradás támogatása

A tényleges munkavállalás elősegítése

- Munkaközvetítés
- Állásfeltárás, elhelyezés
- Próbamunka szervezése munkáltatónál
- Munkahelyi betanítás, beilleszkedés segítése
- Munkahelymegtartás segítése, utánkövetés
- Tranzitfoglalkoztatás saját szervezeten belül
- Tartós foglalkoztatás saját szervezeten belül
- Közfoglalkoztatás szervezése
- Munkáltató fejlesztése, tanácsadás munkáltatónak

Két további tevékenység nem sorolható szorosan egyetlen csoportba sem, bár megalapozó, háttér- és támogató jellegükből kifolyólag leginkább az első kategória részét képez az érdekvédelem, valamint a módszertani tevékenység, kutatás és szakmai fórumok szervezése.

A **foglalkoztatástámogatási szolgáltatások spektrumából** leginkább az első típusba tartozó, a munkaerőpiaci integráció mintegy előkészítésének számító **tájékoztatást-felvilágosítást és képzést-irányítást végzik a szervezetek** (21. táblázat). **A munkához juttatás folyamatának mintegy az első, gyakran olcsóbb és a megvalósíthatóság tekintetében kevésbé kockázatos fázisát fedik le ezek a szervezetek, a kereslet és kínálat közötti kapcsolat megteremtése pedig ritkán történik meg**, hiszen e programok csak elvétve fókuszálnak a munkaadói oldalra. A támogatást igénylő **munkakeresőket lényegében „nem viszik végig" a teljes folyamaton, konkrét munkatapasztalathoz ritkán juttatják a szolgáltatásokat igénybe vevőket**. Ez alól egyetlen **kivétel** van, a **saját szervezeten belüli tartós foglalkoztatás**, amelynek a program tervezésének fázisában kevesebb kockázata van, hiszen minden szervezet fel tudja mérni saját munkaerő-szükségleteit. A megkérdezett szervezeteknek mintegy **10–15%-a nyújtott tranzitfoglalkoztatási programot** saját szervezeten belül, próbamunka-szolgáltatást egy külső munkaadónál vagy állásközvetítést.

21. táblázat: Foglalkoztatási célú tevékenységek a szervezetek 2012-es programjaiban (a tevékenységet megjelölő szervezetek arányai, %)

	Igen	Nem	Összesen	N
Tájékoztatás, információ-szolgáltatás célcsoportoknak	73,1	26,9	100,0	655
Képességek felmérése, fejlesztési tervek készítése	52,5	47,5	100,0	653
Mentális segítségnyújtás, tréning	52,2	47,8	100,0	650
Kompetencia-fejlesztés, munkára felkészítő tréning	45,0	55,0	100,0	651
Álláskeresési tréning	32,6	67,4	100,0	648
Mentorálás	43,6	56,4	100,0	653
Képzés	48,6	51,4	100,0	652
Képzésben bennmaradás támogatása	25,5	74,5	100,0	638
Pályaorientáció, pályaválasztási tanácsadás	34,3	65,7	100,0	647
Tanácsadás munkát keresőknek, (leendő) kisvállalkozóknak	39,8	60,2	100,0	649
Munkaközvetítés	14,0	86,0	100,0	652
Állásfeltárás, elhelyezés	25,3	74,7	100,0	648
Próbamunka szervezése munkáltatónál	12,0	88,0	100,0	651

Munkahelyi betanítás, beilleszkedés segítése	24,3	75,7	100,0	649
Munkahelymegtartás segítése, utánkövetés	27,1	72,9	100,0	649
Munkáltató fejlesztése, tanácsadás munkáltatónak	20,7	79,3	100,0	651
Tranzitfoglalkoztatás saját szervezeten belül	8,6	91,4	100,0	638
Tartós foglalkoztatás saját szervezeten belül	32,9	67,1	100,0	647
Közfoglalkoztatás szervezése	13,3	86,7	100,0	646
Érdekvédelem	25,7	74,3	100,0	646
Módszertani tevékenység, kutatás, szakmai fórumok szervezése	35,2	64,8	100,0	645

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A foglalkoztatás-növelésben érintett nonprofit szervezetek képviselőinek véleménye szerint e tevékenységek hatékonyak ugyan, és mint ilyen, támogatandók, a munkanélküli emberek támogatásában, de emellett **nagyobb hangsúlynak kellene az aktív, konkrét munkához juttatáshoz vezető programokra** is. Ezt annak alapján állíthatjuk, hogy a vizsgálat során megkértük a szervezetek képviselőit, hogy sorolják fel azokat az aktív munkaerőpiaci eszközöket, amelyekkel megfelelő támogatás mellett, megítélésük szerint érdemben hozzá tudnának járulni az országos foglalkoztatáspolitikai célok eléréséhez (22. táblázat). Az elsődlegesen megfigyelhető tendencia, hogy a szervezetek tovább erősítenék azt az irányt, amelyben haladnak: továbbra is a tájékoztató, elő- és felkészítő, képző, orientáló tevékenységek bizonyultak a legnépszerűbbnek. A jelenlegi helyzetnél azonban **sokkal többen tartanák fontosnak azokat a programokat, amelyek a munkáltatók bevonására alapulnak**: esetenként közel 30-30%-kal magasabb azoknak az aránya, akik a jelenlegi helyzetnél nagyobb szerepet szánnának a **próbamunkák szervezésének, a munkahely-megtartásában nyújtott támogatásnak és a munkáltató fejlesztésének.** A nonprofit szektor szereplői szerint a megalapozó kutatómunka is nagy mértékben javítaná a foglalkoztatás-növelő beavatkozások hatékonyságát.

22. táblázat: Az országos foglalkoztatáspolitikai célok elérését támogató tevékenységek – a tevékenységet megjelölő szervezetek arányai (%)

	Igen	Nem	Összesen	N
Tájékoztatás, információ-szolgáltatás célcsoportoknak	80,2	19,8	100,0	640
Képességek felmérése, fejlesztési tervek készítése	73,4	26,6	100,0	642
Mentális segítségnyújtás, tréning	71,4	28,6	100,0	643
Kompetencia-fejlesztés, munkára felkészítő tréning	72,7	27,3	100,0	643
Álláskeresési tréning	59,1	40,9	100,0	635
Mentorálás	72,3	27,7	100,0	638
Képzés	78,0	22,0	100,0	646
Képzésben bennmaradás támogatása	58,5	41,5	100,0	626
Pályaorientáció, pályaválasztási tanácsadás	58,3	41,7	100,0	641
Tanácsadás munkát keresőknek, (leendő) kisvállalkozóknak	62,3	37,7	100,0	640
Munkaközvetítés	36,9	63,1	100,0	621
Állásfeltárás, elhelyezés	44,3	55,7	100,0	627
Próbamunka szervezése munkáltatónál	38,4	61,6	100,0	627
Munkahelyi betanítás, beilleszkedés segítése	44,9	55,1	100,0	628
Munkahelymegtartás segítése, utánkövetés	55,2	44,8	100,0	632
Munkáltató fejlesztése, tanácsadás munkáltatónak	50,2	49,8	100,0	633
Tranzitfoglalkoztatás saját szervezeten belül	32,4	67,6	100,0	615
Tartós foglalkoztatás saját szervezeten belül	60,7	39,3	100,0	631
Közfoglalkoztatás szervezése	37,7	62,3	100,0	631
Érdekvédelem	43,0	57,0	100,0	628
Módszertani tevékenység, kutatás, szakmai fórumok szervezése	63,2	36,8	100,0	636

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A szervezetek között **nem tapasztalható szakosodás** az előzőekben vázolt **tevékenységtípusok mentén**: szinte mindegyik szereplő foglalkozott (vagy foglalkozni kíván) tanácsadással-támogatással, de az ezen túlmutató, a munkaerőpiacra tényleges belépést segítő programok esetlegesen, nem adott felkészítő-képző tevékenységekhez szervesen kapcsolódó „továbblépési lehetőségként" jelennek meg.

Míg a 21. táblázat a szervezetek elmúlt 3 évbeli, bármilyen forrásból finanszírozott tevékenységeit rögzítette, a következő, 23. táblázatban azt tüntettük fel, milyen arányban jelentek meg az egyes foglalkoztatáspolitikai eszközök a vizsgált TÁMOP-projektekben. **A TÁMOP 1 és 2 prioritások keretében finanszírozott programok részben azt az irányt folytatják, amelyeket a szervezetek foglalkoztatási tevékenységeik kapcsán általában is követnek**. Nagyobb különbség látható a munkahelyi betanítás, a beilleszkedés támogatása, a munkahelymegtartás segítése és az utánkövetés alap- és pályázati tevékenységként való végzésében. **Pozitívumnak tekinthetjük, hogy a TÁMOP-projektekben a szervezetek egy része elmozdulni látszik abba az irányba, hogy „elkísérje" ügyfeleit a valódi elhelyezkedésig, illetve azon túl is.** (Természetesen azt, hogy ez sikerül-e, ennek alapján nem tudjuk megítélni.)

23. táblázat: Foglalkoztatási célú tevékenységek a TÁMOP 1 és 2 keretében finanszírozott programokban (%)

	Igen	Nem	Összesen	N
Tájékoztatás, információ-szolgáltatás célcsoportoknak	81,7	18,3	100,0	278
Képességek felmérése, fejlesztési tervek készítése	68,2	31,8	100,0	277
Mentális segítségnyújtás, tréning	66,4	33,6	100,0	277
Kompetencia-fejlesztés, munkára felkészítő tréning	64,8	35,2	100,0	276
Álláskeresési tréning	51,6	48,4	100,0	277
Mentorálás	59,4	40,6	100,0	278
Képzés	67,0	33	100,0	276
Képzésben bennmaradás támogatása	50,0	50	100,0	274
Pályaorientáció, pályaválasztási tanácsadás	38,2	61,8	100,0	275
Tanácsadás munkát keresőknek, (leendő) kisvállalkozóknak	41,6	58,4	100,0	274
Munkaközvetítés	28,2	71,8	100,0	273
Állásfeltárás, elhelyezés	41,5	58,5	100,0	275
Próbamunka szervezése munkáltatónál	26,0	74	100,0	277
Munkahelyi betanítás, beilleszkedés segítése	49,4	50,6	100,0	275
Munkahelymegtartás segítése, utánkövetés	54,7	45,3	100,0	274
Munkáltató fejlesztése, tanácsadás munkáltatónak	31,8	68,2	100,0	274
Tranzitfoglalkoztatás saját szervezeten belül	17,5	82,5	100,0	269
Tartós foglalkoztatás saját szervezeten belül	38,5	61,5	100,0	275
Közfoglalkoztatás szervezése	17,8	82,2	100,0	274
Érdekvédelem	23,3	76,7	100,0	275
Módszertani tevékenység, kutatás, szakmai fórumok szervezése	29,2	70,8	100,0	274

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

Érdekvédelemre[72] és módszertani tevékenységre feltűnően kevesen fordítottak TÁMOP-pénzeket. **Legkevesebben tranzitfoglalkoztatásra és közfoglalkoztatás szervezésére költöttek ilyen forrást, tükrözve azt az általános helyzetet, hogy e tevékenységekben a nonprofit szervezeteknek kis hányada vesz csak részt.**

[72] A kifejezetten érdekvédelmi tevékenységet támogató konstrukciókat nem vizsgáltuk. Ezek azonban elsődlegesen a munkaadói és munkavállalói érdekképviseleti szervezeteket támogatták.

Összegzésképpen tehát elmondható, hogy a foglalkoztatással összefüggő profilú nonprofit szervezetek, bár csak felerészben végeztek foglalkoztatási célú tevékenységet 2012-ben, nagyrészt tájékoztatásra, képzésre, mentorálásra irányuló programokat szerveztek, kevesebb figyelmet fordítva a munkáltatók tényleges bevonására és a munkatapasztalat megszerzésére. Ez feltehetőleg magyarázható a szervezetekben felhalmozott tapasztalattal, a rendelkezésre álló kapacitásokkal, valamint a képzésekkel járó kisebb teljesítménykockázatokkal is. **A munkaerőpiaci integrációs folyamat első, előkészítő szakaszára összpontosító tevékenységek olyannyira általánosak, és mellettük a munkapiacra való bevezetés annyira másodlagos szerepet kap, hogy semmiféle specializáció vagy munkamegosztás nem figyelhető meg a szektor szereplői esetében.** Ezek a tendenciák viszont egybeesnek az érintettek hatékonyságról kialakított elképzeléseivel: ha azt maguk alakíthatnák, éppen ezeket a típusú programokat, illetve részben a munkavállalást konkrétabban is elősegítő tevékenységeket finanszíroznák. A **TÁMOP-konstrukciók** ezt a helyzetet nagyrészt konszolidálták: a megszervezett programok nagy része képző és mentoráló, és csak kisebb szelete volt foglalkozató jellegű. Pozitívum ugyanakkor, hogy **a szervezetek egy részét „elmozdították" a munkahelyi elhelyezés és azt ezt kísérő támogatás irányába**. 3. A foglalkoztatási célú tevékenységek célcsoportjai

A szervezetek foglalkoztatási célú programjaiban **mindegyik foglalkoztatáspolitikai szempontból fontos célcsoport megjelenik. Legnagyobb arányban az alacsonyan képzettek és a tartós munkanélküliek** – a szervezetek közel fele nyújtott nekik szolgáltatást. **A munkaügyi rendszer látókörén kívüli nem regisztrált munkanélkülieket és inaktívakat ugyanakkor csak a szervezetek 18%-a éri el**. Ez ellentmond annak a hipotézisnek, hogy e csoport megszólításában kiemelt szerep jut(hat) a nonprofitoknak. **Még ennél is kevesebben nyújtottak szolgáltatást munkaadóknak, vagyis foglalkoztak intenzíven a munkaerőpiac keresleti oldalával** (24. táblázat).

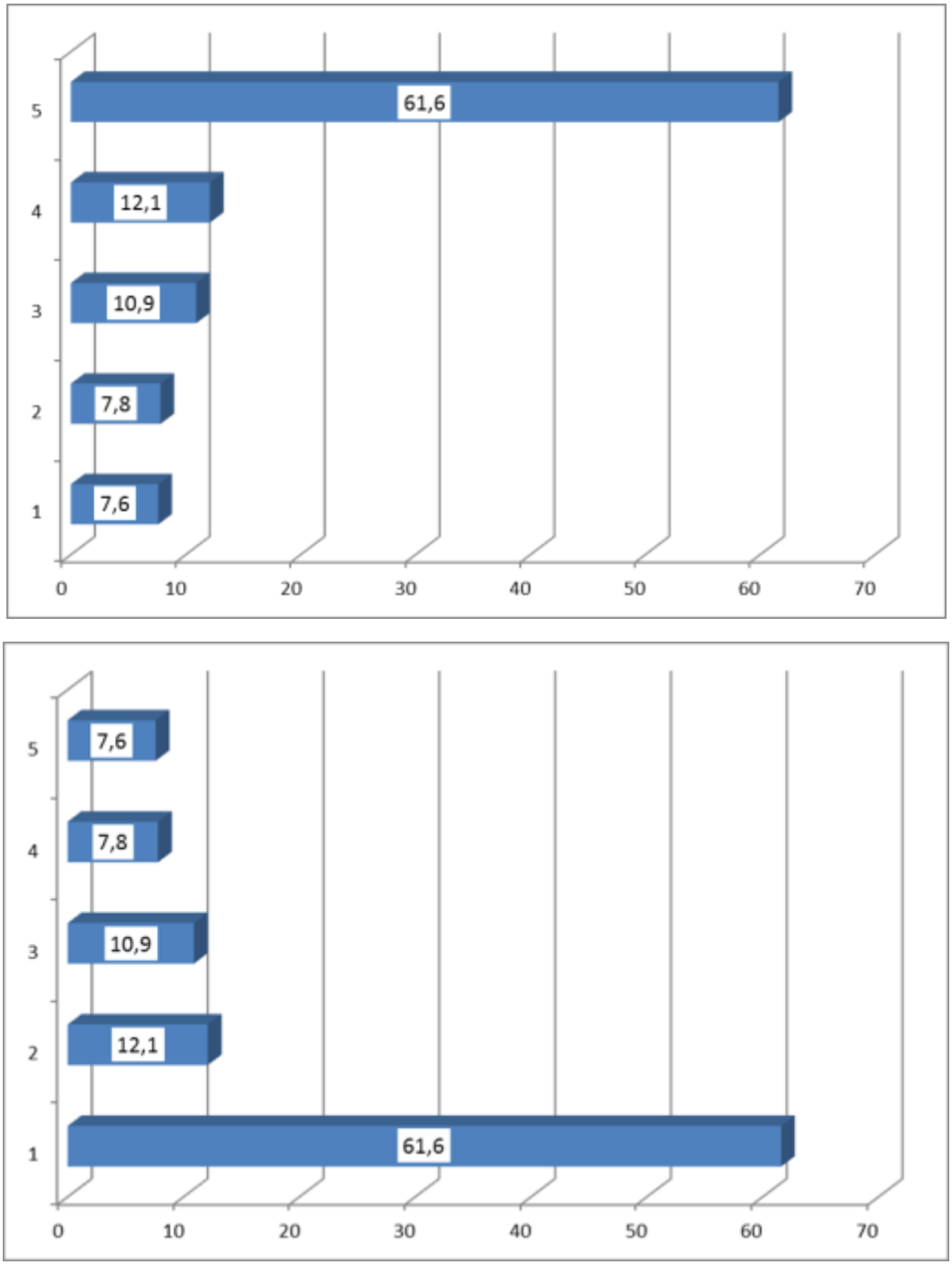
24. táblázat: A foglalkoztatási célú tevékenységek célcsoportjai a 2009–2012-es időszakban (Nyújtott-e a szervezet szolgáltatást, segítséget az adott célcsoportnak?, %)

	Igen	Nem	Összesen	N
Megváltozott munkaképességű emberek	36,9	63,1	100,0	621
Fogyatékkal élő emberek	20,2	79,8	100,0	589
Alacsonyan képzettek (sem szakképzettséggel, sem érettségivel nem rendelkezők)	47,6	52,4	100,0	633
55–64 év közötti idősek	24,9	75,1	100,0	607
Romák	38,9	61,1	100,0	624
Nem pályakezdő, tartósan munkanélküli emberek	37,4	62,6	100,0	621
Diplomás pályakezdők	21,8	78,2	100,0	609
Nem diplomás pályakezdők	25,9	74,1	100,0	607
Regisztrált tartós munkanélküliek	43,4	56,6	100,0	624
Inaktívak, nem regisztrált tartós munkanélküliek	18,0	82,0	100,0	605
Gyermeknevelésről visszatérő személyek	23,7	76,3	100,0	607
Projektbe bevont munkáltatók	12,4	87,6	100,0	599
Egyéb	5,5	94,5	100,0	578

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A TÁMOP-forrásokból finanszírozott programok zöme (több mint 60%-a) projektenként legalább öt célcsoportból vont be személyeket, vagyis biztosan nem tekinthető célcsoport-specifikusnak (33. ábra). Ez összhangban van azzal, hogy a kiírások nagy része többféle célcsoport bevonását is lehetővé tette. Ez alapján úgy látszik, hogy **nem csak a beavatkozások tartalmát tekintve voltak tipikusan szerteágazó egy-egy foglalkoztatási célú projekt, hanem a nagy részük a megcélzott munkaerőpiaci csoport vonatkozásában sem volt jól fókuszált.**

33. ábra: (N=260) (%)



Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

Faktorelemzés segítségével megvizsgáltuk, hogy csoportosíthatók-e a szervezetek aszerint, hogy mely csoportokat érnek el (25. táblázat). Az egyes célcsoportok megszólításában és bevonási gyakorlatában – az előző fejezetben vázolt tevékenységektől eltérően – koherensebb koncepció mutatható ki, az **egyes szervezetek** feltehetőleg, ha a beavatkozások tartalmát tekintve nem is, de **a munkakereső csoportokkal való foglalkozás terén szakosodnak**. A programok résztvevőit sajátos csatornákon és üzenetek révén lehet és kell rekrutálni, eltérő dinamikája lehet a nyújtott szolgáltatásoknak, valamint a bevont szakemberek is **csoportspecifikus** módon viszonyulhatnak az ügyfelekhez – feltételezéseink szerint ez magyarázhatja azt, hogy **a szervezetek egy csoportja a legmarginálisabb csoportokkal való foglalkozásra „szakosodott", mások a viszonylag könnyebb diplomás és gyermeknevelők csoportjára, a**

munkavégzésben akadályozott emberekre, illetve egy teljesen különálló csoport foglalkozik a munkaadókkal (25. táblázat). Hipotézisünk szerint ez a szakosodás éppen a felhalmozott tapasztalat hasznosítása révén fontos előfeltétele a hatékony munkának.

25. táblázat: A programokba bevont célcsoportok szerint kialakult szervezettípusok

Faktorok	Itemek	Faktorsúlyok
1. Marginalizált munkavállalói csoportok	Alacsonyan képzettek	0,785
	Romák	0,722
	Nem pályakezdő, tartósan munkanélküli emberek	0,684
	Regisztrált tartós munkanélküliek	0,671
2. Egészségügyi akadályokkal küzdő emberek	Megváltozott munkaképességű emberek	0,884
	Fogyatékkal élő emberek	0,883
3. Könnyen integrálható, döntően fehérgalléros munkavállalói csoportok	Diplomás pályakezdők	0,690
	Gyermeknevelésről visszatérő emberek	0,593
4. Munkaadói oldal	Projektbe bevont munkáltatók	0,710

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

Alkalmazott módszer: faktorelemzés, Maximul Likelihood-módszerrel, megmagyarázott hányad 59%, KMO=0,621

Megvizsgáltuk azt is, hogy a kérdőívre válaszoló szervezetek által lebonyolított vagy még zajló **TÁMOP-projektek milyen célcsoportokat érintettek**. Hasonló **sokféleség látunk** itt is; **legnagyobb arányban megváltozott munkaképességűeket, alacsonyan képzetteket, regisztrált és nem pályakezdő tartós munkanélkülieket érintettek** a projektek (26. táblázat). A bevont személyek *létszámában* ugyanakkor jelentős különbségek vannak. Szám szerint **viszonylag kevés (kb. 10 000 fő) megváltozott munkaképességűt vontak be; mindössze kb. 4000 55-64 év közötti időst és csak közel 2000 romát. Ez két dolgot jelezhet: kis projektekben, nagyon intenzíven foglalkoztak e csoportokkal, vagy csak „mutatóba" vonták be őket.** Viszonylag nagy számú projektnek képezték célcsoportját a gyermeknevelésről visszatérő nők és a munkaadók is, miközben egyik csoport sem éri el az összlétszám 2-2%-át sem.

26. táblázat: A TÁMOP-projektekbe bevont célcsoportok

	A BEVONT CSOPORT LÉTSZÁMA		A CSOPORTOT MEGCÉLZŐ PROJEKTEK	
	N	%	N	%
Megváltozott munkaképességű emberek	9 975	8,98	128	45,39
Alacsonyan képzettek (sem szakképzettséggel, sem érettségivel nem rendelkezők)	37 623	33,87	125	44,33
55–64 év közötti idősek	3 974	3,58	89	31,56
Romák	2 161	1,95	104	36,88
Nem pályakezdő, tartósan munkanélküli emberek	19 091	17,19	106	37,59
Diplomás pályakezdők	1 613	1,45	58	20,57
Nem diplomás pályakezdők	4 435	3,99	73	25,89
Regisztrált tartós munkanélküliek	23 664	21,30	127	45,04
Inaktívak, nem regisztrált tartós munkanélküliek	3 576	3,22	41	14,54

Gyermeknevelésről visszatérő személyek	1 874	1,69	60	21,28
Projektbe bevont munkáltatók	1 513	1,36	76	26,95
Egyéb	1 586	1,43	10	3,55

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A foglalkoztatás-támogató szolgáltatások végső célja az egyes sérülékeny munkaerőpiaci csoportok tartós munkapiaci integrációja. Addig azonban, amíg ennek nem adottak a keresleti és egyéb strukturális feltételei, átmeneti, köztes sikerindikátornak tekinthető a bevont személyek képzése, felkészítése, mentorálása, valamint munkatapasztalathoz juttatása. A hatékony támogatás és végső soron **a munkához juttatás elengedhetetlen feltétele a megfelelő időtartamú szolgáltatások nyújtása**. A nonprofit szektor érintett szereplői gyakorlatilag **mindegyik csoport kapcsán hosszabb foglalkozást, együttműködést tartanak indokoltnak, mint amire az elmúlt 3 évben szervezett programok** (nem csak a TÁMOP-projektek) **lehetőséget nyújtottak**. A 10. táblázat adatai jól szemléltetik, hogy mennél marginálisabb pozíciót foglal el egy adott csoport a munkaerőpiacon folyó versenyben, annál nagyobb arányban gondolják azt a szervezetek, hogy a jelenleginél hosszabb szolgáltatásokra lenne szükség.

Míg a tartós munkanélküliek, romák és alacsonyan képzettek munkavállalói esélyei javíthatók lennének hosszabb beavatkozások révén, a nyugdíjkorhatár előtt álló idősekét és a megváltozott munkaképességű személyek munkához jutási lehetőségét lényegesen pesszimistábban ítélik meg. Utóbbi két csoporttal kapcsolatban a válaszadók egynegyede véli úgy, hogy a programok hossza gyakorlatilag irreleváns a munkához jutási esély szempontjából: az semmiképpen nem javítható érdemben. Ez arra utal, hogy e csoportok esetében az aktív munkaerőpiaci eszközök helyett/mellett más beavatkozásokra lenne szükség.

27. táblázat: Az egyes célcsoportoknak nyújtott szolgáltatások hosszának értékelése (%)

	Elegendő	Többet kellene	Kevesebb is elég lenne	A több sem javítaná	Összesen	N
Megváltozott munkaképességű emberek	31,1	43,7	2,6	22,6	100,0	190
Alacsonyan képzettek (sem szakképzettséggel, sem érettségivel nem rendelkezők)	30,4	54,2	1,2	14,2	100,0	260
55–64 év közötti idősek	40,0	27,8	4,3	27,8	100,0	115
Romák	21,4	59,2	2,4	17,0	100,0	206
Nem pályakezdő, tartósan munkanélküli emberek	32,2	49,2	1,0	17,6	100,0	199
Diplomás pályakezdők	53,0	36,8	,9	9,4	100,0	117
Nem diplomás pályakezdők	45,3	45,3	2,2	7,2	100,0	139
Regisztrált tartós munkanélküliek	32,0	51,8	1,8	14,4	100,0	222
Inaktívak, nem regisztrált tartós munkanélküliek	23,9	62,0	,0	14,1	100,0	92
Gyermeknevelésről visszatérő személyek	56,8	29,7	2,7	10,8	100,0	111
Projektbe bevont munkáltatók	50,0	32,7	3,8	13,5	100,0	52

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

Az elmúlt 3 évben szervezett programok leghosszabban a megváltozott munkaképességűekkel foglalkoztak (több mint 13 hónapig), majd őket sorrendben az idősek, romák és alacsonyan képzettek követik (28. táblázat első két oszlopa). Átlagosan 9 hónapnál hosszabb szolgáltatást nyújtottak a gyermeknevelésről visszatérőknek, de 8-8,5 hónapig

foglalkoztak csak a szociálpolitikai intézmények által is nehezen elérhető tartós munkanélküliekkel. A legrövidebb nettó hónapszám a munkáltatókra jut e programok figyelméből.

A tényleges és kívánatos helyzet közötti feszültség a legnagyobb **a munkaadói oldal és a nem regisztrált tartós munkanélküliek esetében; a hatékonyság biztosításához a megkérdezettek véleménye szerint átlagosan közel 9 hónappal hosszabb ideig velük foglalkozni** úgy, hogy az előbbiekkel 15, az utóbbiakkal közel 17 hónapig foglalkozzanak (28. táblázat második része). **A tényleges és kívánatos hónapszámok közötti eltérés átlagosan 6 hónap, a szolgáltatások kívánatosnak gondolt hossza pedig mindegyik csoport esetében eléri vagy meghaladja az 1 évet.**

28. táblázat: A foglalkozások átlagos hossza az egyes célcsoportok tagjaival: a tényleges jelenlegi, a kívánatos, valamint a TÁMOP-projektekre jellemző időtartamok összehasonlítása

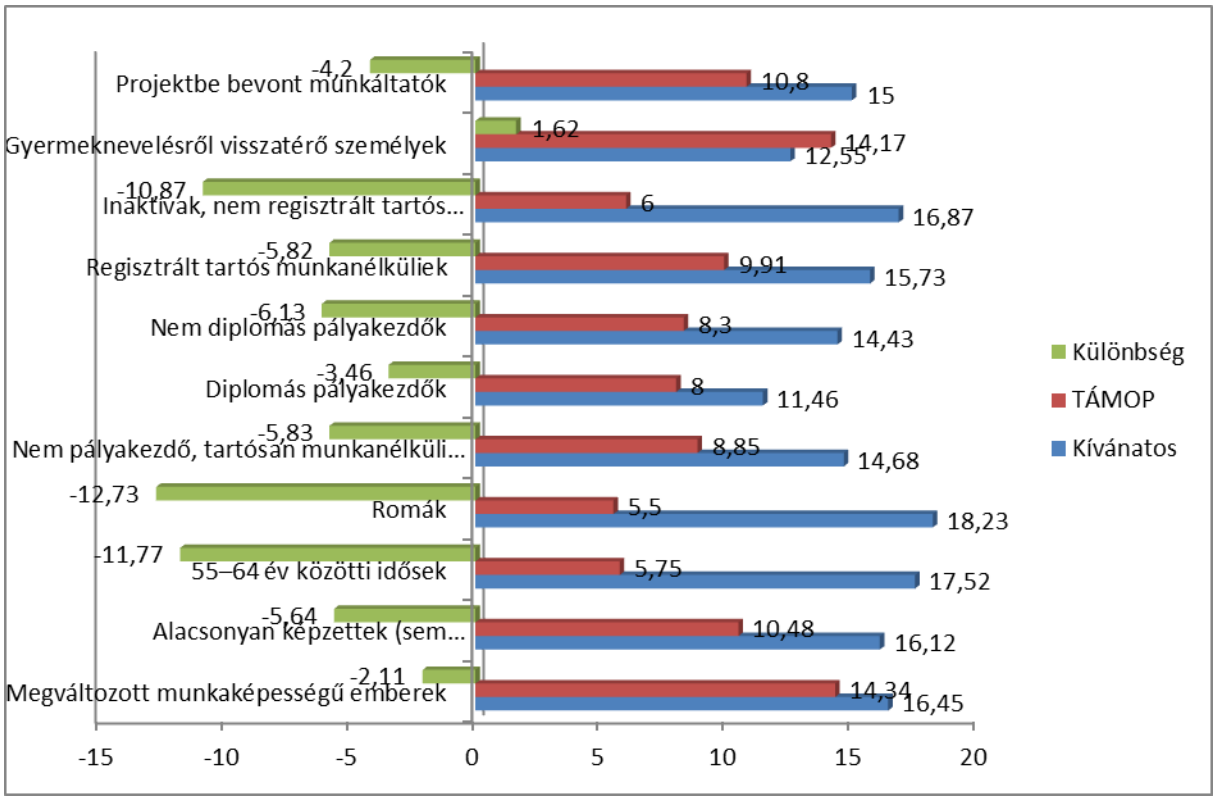
	JELEN HELYZET (az elmúlt 3 évben)		KÍVÁNATOS HELYZET		TÁMOP-PROJEKTEK	
	Foglalkozás átlagos hossza (hónapok száma)	N	Foglalkozás átlagos hossza (hónapok száma)	N	Foglalkozás átlagos hossza (hónapok száma)	N
Megváltozott munkaképességű emberek	13,29	188	16,45	69	14,34	53
Alacsonyan képzettek (sem szakképzettséggel, sem érettségivel nem rendelkezők)	10,13	263	16,12	130	10,48	23
55–64 év közötti idősek	11,23	117	17,52	21	5,75	4
Romák	10,46	208	18,23	111	5,5	10
Nem pályakezdő, tartósan munkanélküli emberek	8,81	193	14,68	91	8,85	13
Diplomás pályakezdők	7,14	103	11,46	41	8	6
Nem diplomás pályakezdők	8,47	125	14,43	46	8,3	10
Regisztrált tartós munkanélküliek	8,74	223	15,73	101	9,91	34
Inaktívak, nem regisztrált tartós munkanélküliek	7,98	83	16,87	54	6	2
Gyermeknevelésről visszatérő személyek	9,26	110	12,55	31	14,17	12
Projektbe bevont munkáltatók	6,64	50	15	9,27	10,8	5

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

Az elmúlt években és jelenleg lebonyolított, illetve zajló **TÁMOP-projektek** nem szűkítették, hanem ellenkezőleg: **tágították a rést a nonprofitok által indokoltnak tartott időtartam és a projektek keretében finanszírozott hónapszám között** (28. táblázat 3. része, 34. ábra). Több mint egy éves az átlagos a TÁMOP-projektek „lemaradása" az indokolt hónapszámnál a romák és közel 1 éves a szintén nagy esélyhátrányokkal induló idősek esetében. Közel 11 hónappal kellene átlagosan növelni a projektidőtartamot (vagy azon belül konkrétan az ügyfelekre fordítható időt) a nem regisztrált tartós munkanélkülieket megcélzó beavatkozások esetében, és fél évvel meghosszabbítani a regisztrált tartós munkanélkülieknek, nem diplomás pályakezdőknek, nem pályakezdő tartós munkanélkülieknek és az alacsonyan képzetteknek

nyújtott szolgáltatásokat. A fentiekben láttuk, hogy megváltozott munkaképességűek, idősek és romák sok projektben előfordulnak ugyan, az összlétszámuk azonban nem túl nagy. Most azt figyelhetjük meg, hogy **a megváltozott munkaképességűekkel viszonylag igen hosszasan foglalkoznak a projektekben, ami azt a feltevésünket erősíti, hogy a kis létszám az intenzív kezelésből fakad. Az idősekkel és a romákkal azonban mindössze 5-6 hónapot foglalkoznak, ami pedig arra utal, hogy ezek a nehezen foglalkoztatható csoportokat inkább csak „mutatóba" vonják be a projektekbe, érdemi előrelépés e csoportokat illetően nem várható**.

34. ábra: Az egyes célcsoportoknak nyújtott szolgáltatások hossza a TÁMOP-projektekben, azok kívánatos időtartama és a kettő közötti különbség(%)



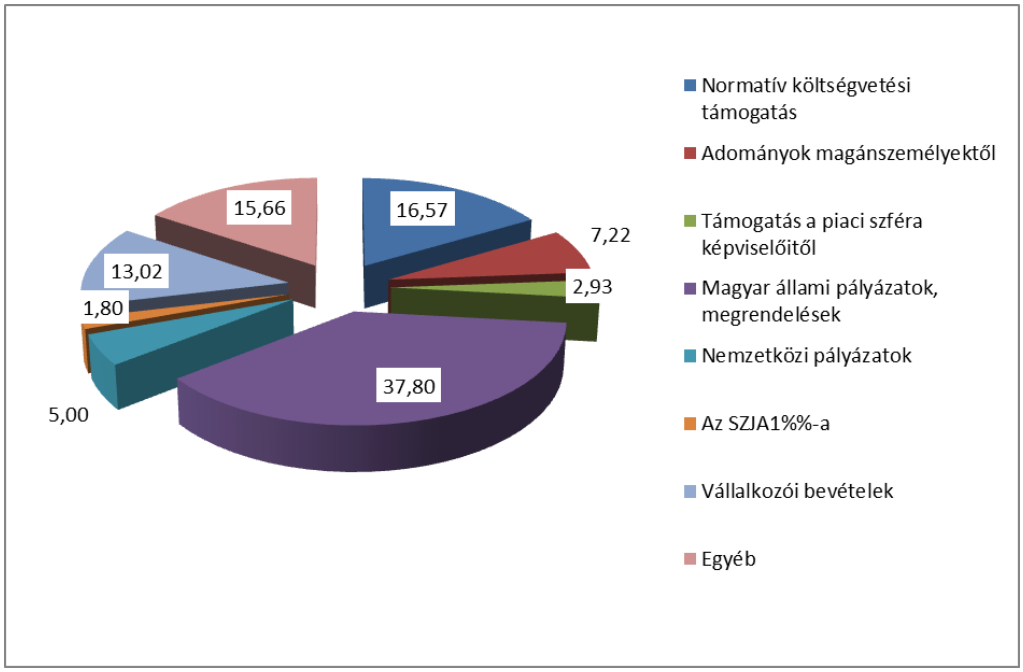
Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

7.4. A pályázati sikeresség szervezeti meghatározói a foglalkozási célú nonprofit szektorban

7.4.1. Szervezeti jellemzők

A kérdőívre válaszoló 665 szervezet közül 241 nyert 2007 óta TÁMOP 1 vagy 2 prioritás keretében kiírt pályázaton, ez a populáció kevéssel több mint egyharmada. A 2005 óta eltelt időszakban a kérdőívben felsorolt 15 pályázati struktúra közül a szervezetek közel 70%-ának sikerült legfeljebb 3 konstrukcióban pályázati pénzt szerezni, 19%-uk azonban egyetlen pályázati forrással sem tudott élni. A pályázati úton megszerzett támogatások elengedhetetlen feltétele e szervezetek működésének, **2012-ben ugyanis összességében bevételük legalább 54%-a származott magyar állami támogatásból** (beleértve a normatív támogatást és az EU-s társfinanszírozású projekteket is), további 5%-a pedig nemzetközi pályázati finanszírozásból (35. ábra).

35. ábra: A szervezetek bevételének összetétele 2012-ben (N=665) (%)



Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A pályázati forrásokért folyó versenyben való sikeres részvételt modellező elemzések alapján (Hwang-Powell 2009) az eredményesség magyarázatára két alternatív hipotézist dolgoztunk ki. Az egyik szerint „klasszikus" szervezeti erőforrásokat feltételez a forrásszerzési hatékonyság: szervezeti professzionalizmus, szakmai kompetencia, reputáció, együttműködés a mezőny más szereplőivel és méretgazdaságosság. A második hipotézis nem szervezeti tényezőket állít a magyarázat középpontjába, hanem olyan szervezeti törekvésekre vezeti vissza a sikerességet, melyek az állami forrásszerzésre irányulnak. Eszerint a sikeres pályázati aktivitást az állami intézmények szervezeti életbe való kooptálása, az állami forrásszerzésre való összpontosítás, valamint a pályázati aktivitás kiírásokhoz való igazítása valószínűsíti. Az alábbiakban e két hipotézist teszteljük, előtte azonban vázoljuk, hogy a kiemelt ismérvek szerint miként írhatók le populációnk elemei.

A szervezet működésének hatékonysága

A nonprofit szervezet számára a vállalkozásokhoz hasonlóan egy sor olyan szervezeti és külső erőforrás áll rendelkezésre, melyeknek fejlesztése révén növelheti a pályázati forrásokhoz való hozzáférési esélyét. Ezeket a következő mutatókkal operacionalizáltuk: szervezeti professzionalizmus, szakmai kompetencia, elszámoltathatóság, civil társadalmi beágyazottság, együttműködés más foglalkoztatáspolitikai szereplőkkel, a szervezet által felhalmozott tapasztalat, valamint méretgazdaságosság. A szakirodalom alapján felállított hipotézisünk szerint ezek az erőforrások nemcsak általában járulnak hozzá a hatékony működéshez, hanem közvetlen szerepet játszhatnak a TÁMOP-forrásokhoz való hozzáférésben.

Szervezeti professzionalizmus

Amerikai kontextusban Hwang és Powell [2009] írja le azt a folyamatot, amelynek során a kezdetben döntően alulról szerveződő, önkéntes alapon működő civil szervezetek fokozatosan szakszerűsítik döntéshozatali, stratégialkotási, valamint napi ügyviteli mechanimzusaikat. Ez elsősorban a képzett, főállásban dolgozó alkalmazottak és vezetők megjelenésének és elterjedésének következménye: a tevékenység egyre formálisabbá, előreláthatóbbá,

szakszerűbbé válik. Bizonyos elemzők szerint a tudatosságnak ez az erősödése egyben az expresszív működéstől való eltávolodást is eredményezi, és az instrumentalitás fokozódását. Tény, hogy akárcsak a gazdasági vállalkozások, a nonprofit szervezetek is egyre szakszerűbbé, adott esetben nagyüzemivé is váltak.

Kutatásunk során a *szervezeti professzionalizmus-index*-szel azt mértük, hogy az *amatőr civil – hivatásos nonprofit* skálán a magyarországi foglalkoztatási célú szervezetek hol helyezkednek el. A szervezeti professzionalizmust a következőképpen operacionalizáltuk, és az alábbi változókból áll:

- Önkéntes munka alkalmazása a szervezetnél
- A szervezet munkatársainak száma
- A szervezet működésének ügyvezető által történő irányítása
- Az ügyvezető mukaviszonyának típusa (főállású-e vagy sem)
- Az ügyvezető munkájának formális, rendszeres díjazása

29. táblázat: A szervezetek megoszlása a szervezeti professzionalizmus-index szerint (%)

	Arányok
0	0,3
1	6,1
2	28,6
3	31,9
4	20,7
5	12,3
Összesen	**100,0**
N	576

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A 29. táblázatban látható adatok alapján megállapítható, hogy a Hwang-Powell által leírt kaliforniai helyzettől eltérően – ahol a szervezetek mintegy 14% teljesen grassroot civil kezdeményezés, valamivel több mint egytizede pedig hivatásos, cégszerű működéssel jellemezhető – **a tiszta amatőr önkéntes szervezetek gyakorlatilag teljesen hiányoznak Magyarországról az elemzett szektorban**. A maximális pontszámot elért formális működésű szervezetek az amerikai tanulmányban leírtakkal azonos arányt képviselnek, de összességében a mintegy 70 szervezet kevésnek mondható. **A magyarországi nonprofitok nagy része inkább a skála alsó felében található, a professzionalizáció kevesebb jelét mutatva**.

Szakmai kompetencia

Nemcsak a fizetett, főállású alkalmazottak és ügyvezetők fontos feltételei a hatékony működésnek, hanem a racionális, kiszámítható, reflexív és szakmailag megalapozott munka is. Ennek, a szakirodalom alapján, a következő dimenzióit határoztuk meg és mértük a kérdőívben:

- Főállású rész- vagy teljes munkaidős pályázatíró munkatárs jelenléte a szervezetben
- Munkatársak részvétele képzéseken
- A szervezet hivatalos szakmai hálózati tagsága
- Stratégiai tervek rendszeres készítése
- Programértékelések rendszeres készítése.

A fenti változókból létrehozott mutató értékeinek eloszlása a 30. táblázatban látható:

30. táblázat: A szervezetek megoszlása a szakmai kompetencia-index szerint (%)

	Arányok
0	4,6
1	10,0
2	15,7
3	28,7
4	26,4
5	14,6
Összesen	**100,0**
N	561

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A szervezeteknek csak 15%-a (82 szervezet) mutatja a magas szakmai kompetencia jegyeit, az eggyel tágabb körbe 41% sorolható. 30%-uk alig tud valamit felmutatni e téren.

Elszámoltathatóság

A finanszírozó szempontjából a támogatott szervezet megbízható működésének további fontos garanciája olyan tekintéllyel bíró személyek vagy intézmények léte, amelyek mint az adott szervezet alapítói, közvetlenül ellenőrizni tudják annak működését.

31. táblázat: A szervezetek reputációja – a szervezetalapításban résztvevő intézmények vagy személyek előfordulási gyakorisága (%)

	Igen	Nem	Összesen	N
Külföldi ernyőszervezet	4,0	96,0	100,0	650
ALAPÍTÓK				
Egyház, egyházi szervezet	5,6	94,4	100,0	648
Szakmai szerveződés vagy közösség	14,8	85,2	100,0	635
A szakma kiváló és híres képviselője	11,9	88,1	100,0	637
A közélet híres szereplője	6,6	93,4	100,0	639
Települési önkormányzat	13,4	86,6	100,0	641
Egyéb állami szervezet	6,9	93,1	100,0	642

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A **szervezetek 62%-ánál nem látni olyan alapítói – intézményi vagy személyi – garanciát, amely megalapozhatná a szervezet reputációját**. E szervezeteknél még komoly kiszerződési kapacitás mellett is **kérdéses a megbízhatóság**. **A szervezeteknek összesen mintegy 20%-a állami alapítású „kvázi-nonprofit”**. A szervezetek működésének színvonalára és hatékonyságára nézve nagyobb fokú garanciát jelent az, ha egy időben nemcsak egy, hanem több intézmény vagy neves személy is gyakorol egyfajta kontrollt. A foglalkoztatási célú nonprofitok közel **kétharmada esetében semmilyen ilyen ellenőrzési mechanizmust nem találunk**, egynegyedük esetében pedig egyetlen intézmény vagy személy biztosítja annak reputációját. Következésképpen mindössze a **mezőny szereplőinek egytizede esetében áll fenn a többes ellenőrzésből fakadó magasabb fokú elszámoltathatóság**.

Társadalmi beágyazottság

A foglalkoztatással összefüggő tevékenységet végző **nonprofitok társadalmi beágyazottsága felemás képet mutat**: egyrészt a 10. ábrán látható, hogy **a személyi jövedelemadó 1%-ából származó bevételek átlagosan mindössze a költségvetése 1,8%-át tették ki 2012-ben**. Másrészt lényegesen magasabb fokú társadalmi beágyazottságra utal, hogy átlagosan egy

főállású – rész- vagy teljes munkaidős, megbízási szerződéssel vagy valamilyen egyéb atipikus formában dolgozó – **munkatársra átlagosan 3,4 önkéntes jut**. A szervezetek egyik felében a rendelkezésére álló, mozgósítható önkéntes kapacitás kisebb, mint a dolgozóké vagy megegyezik azzal, a másikban nagyobb az önkéntesi, mint az alkalmazotti létszám..

Együttműködés

A nonprofit szervezetek a **települési önkormányzatokkal működnek legszorosabban együtt** (32. táblázat). Ezen túlmenően az állami szereplőkkel való kapcsolattartásban kialakult sorrend a következő: munkaügyi kirendeltség, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és Munkaügyi hivatal. Elvileg a legutolsó szereplő a kiszerződési pont a munkaügyi rendszerben. **Az NFÜ által osztott források sokkal nagyobbak voltak a vizsgált időszakban, mint a szolgáltatási szerződések**. Ezt a szervezeti „erősorrendet" tükrözik az átlagértékek is.

A **legfontosabb partnerek azonban az önkormányzatok és a munkaügyi kirendeltségek**. Ez megerősíti azt a hipotézist, hogy a nonprofit szervezeteknek működésük során elsősorban velük kell tudniuk együttműködni.

A **vállalkozásokkal kialakult együttműködés gyakoriságát tekintve második helyre való sorolása meglepő**, tekintettel a célcsoportokról szóló harmadik fejezetben tett megállapításainkra, melyek szerint ugyan perspektivikusan fontosnak ítélnék meg a szervezetek a munkaadói oldal bevonását a projektekbe, a jelenben erre kevesebb példát láthattunk.

32. táblázat: Az egyes szociálpolitikai intézményekkel valü együttműködés intenzitása (átlag)

	Átlagok[73]	N
Települési önkormányzat	2,74	646
Megyei önkormányzat	1,73	624
Kisebbségi önkormányzat	1,82	617
Kistérségi társulás	1,87	620
Megyei munkaügyi központ	2,24	637
Munkaügyi kirendeltség	2,46	637
Kamara	1,62	619
Szakmai szövetség, hálózat	2,29	626
Szakminisztérium	1,73	613
Tudományos intézmény	1,52	610
Képző intézmény, cég	2,43	634
Piaci állásközvetítő	1,48	606
Nemzeti Fejlesztési Ügynökség	2,37	634
Nemzeti Munkaügyi Hivatal	1,49	605
Egyéb vállalat, vállalkozás	2,69	621
Egyház	1,82	608

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

Tapasztalat és méretgazdaságosság

A szervezetek életkorát tekintve megállapítható, hogy **nagyon sok a viszonylag fiatal szervezet**. Majd 40%-uk a 2007-2013-as programidőszakban alakult, és csak a felük működik régebb óta, mint az EU-csatlakozás időpontja (2004). A szervezetek átlagosan 13,5 éve működnek, egyharmaduk 5 évnél fiatalabb. A **tavalyi évben a szervezetek átlagosan 74,2 millió forintból gazdálkodtak és 24 főt foglalkoztattak**. Pénzügyi és humánerőforrási

[73] Az együttműködés intenzitását, az adott intézménnyel való kapcsolattartás gyakoriságát 1-től 4-ig kellett osztályozni, ahol 1 a legritkább, a 4 a legsűrűbb interakciókat jelzi.

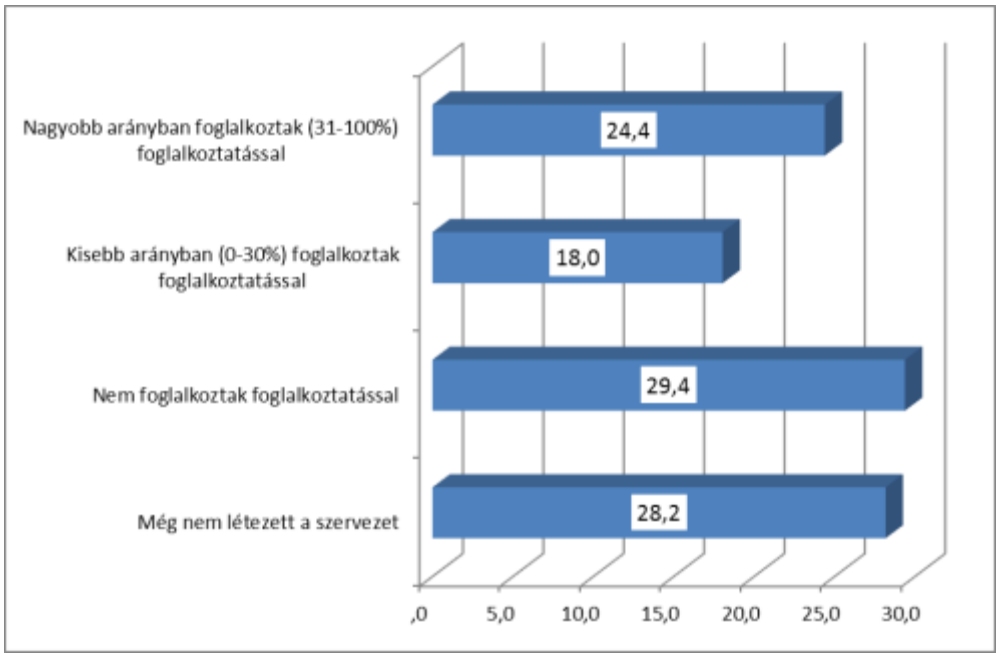
vonatkozásban a **2007 és 2012 közötti időszakban, azaz a programozási periódus alatt a vizsgált „átlagszervezet" gyarapodása látványos, ugrásszerű volt**. A szervezetek bevétele átlagosan 871%-kal növekedett, a munkatársak száma 45,6%-kal. Ami pénzügyi teljesítményüket illeti, a kép nyilvánvalóan összetett, hiszen egyharmaduk költségvetése csökkent, további 8%-uk stagnált a vizsgált időszakban, 28%-uk pedig legfeljebb megduplázta bevételét. A rendelkezésre álló humánerőforrás alakulása még változatosabb képet mutat: a civilek felének csökkentenie kellett foglalkoztatotti létszámát, 17% esetében nem volt változás, egyötöde pedig megduplázta alkalmazottainak számát.

Az állami forrásoktól való függés mértéke

2007-ben a szervezetek több mint fele vagy nem létezett még vagy egyáltalán nem foglalkozott foglalkoztatási célú programokkal. A foglalkoztatás ösztönzése lényegesebb szerepet a nonprofitok egynegyedében kapott, vagyis a megkérdezettek szerint a szervezetek 25%-ában képezte a foglalkoztatás az aktivitás több mint egyharmadát.

A vizsgálat elején azt feltételeztük, hogy az állami erőforrásoktól való függésnek jó indikátora az az időszak, amely a szervezet magyarországi alapítása és az első állami forrásra történő pályázás között eltelt. Értelemszerűen, mennél hosszabb ez az időszak, annál kevésbé függ a szervezet az államtól és annak intézményeitől. Az átlagos szervezet 4,5 évvel azt követően adta be első – sikeres vagy sikertelen – pályázatát, hogy működését elkezdte. **A foglalkozási célú nonprofitok valamivel több mint egynegyede (27%) esetében az alapítás és az első állami pályázat beadásának éve megegyezik, további majdnem egynegyedük (24%) az alapítást követő első évben pályázott először**.

36. ábra: A foglalkoztatási programok helye a szervezetek 2007. évi tevékenységében (N=665) (%)



Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A vizsgált nonprofit szektor szereplői számára az **elmúlt hét évben a TÁMOP-konstrukciók jelentették a legfontosabb pályázati forrást** (33. táblázat). A legnépszerűbb, legtöbb szervezet által sikeresen lehívott támogatási összegek rangsorában a második helyen 41,2%-kal az egyéb állami források, a harmadikon pedig 29%-kal a **megyei munkaügyi központokkal kötött szolgáltatási szerződések** állnak. A rangsor ugyanakkor azt is jelzi, hogy a szervezetek legnagyobb részt nem decentralizált, hanem központi forrásokból jutottak magyar állami támogatáshoz projektjeik finanszírozása érdekében. **A fentiekben láttuk, hogy az**

önkormányzatok fontos partnerei a nonprofit szervezeteknek. Az erősen centralizált forráselosztás ehhez nem igazodik, vagyis az önkormányzatokkal együttműködve megvalósított tevékenységeket jellemzően nem az önkormányzatok szerződik ki.

33. táblázat: A szervezetek pályázati aktivitása a 2005 óta eltelt időszakban

	Nyert	Nem nyert	Összesen	N
Regionális Operatív Program (ROP) pályázata	13,3	86,7	100,0	618
Regionális vagy Megyei Munkaügyi Központ pályázata szolgáltatási szerződésre	29,0	71,0	100,0	607
Humán Erőforrás Operatív Program (HEFOP) pályázata	24,8	75,2	100,0	617
Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP)	61,2	38,8	100,0	634
EQUAL Program pályázata	7,3	92,7	100,0	614
PHARE pályázata	8,4	91,6	100,0	621
Szociális és Munkaügyi Minisztérium/NGM/EMMI vagy Foglalkoztatási Hivatal/ NMH pályázata	26,9	73,1	100,0	609
FSZK pályázata	8,2	91,8	100,0	607
Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) pályázata	22,8	77,2	100,0	619
Decentralizált Foglalkoztatási Alap	12,6	87,4	100,0	605
Egyéb állami pályázat	41,2	58,8	100,0	611
Regionális szervezetek, intézmények által kiírt egyébpályázat	11,6	88,4	100,0	605
Megyei szervezetek, intézmények által kiírt egyéb pályázat	12,8	87,2	100,0	603
Kistérségi szervezetek, intézmények által egyéb kiírt pályázat	5,2	94,8	100,0	600
Települési szervezetek, intézmények által kiírt egyéb pályázat	20,5	79,5	100,0	606

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

7.5. A pályázati siker prediktorai

A pályázati sikerességet és az azt meghatározó tényezőket a TÁMOP 1 és 2 prioritások vonatkozásában vizsgáljuk egy logisztikus regressziós modell segítségével. Jóllehet elsődlegesen az volt a célunk, hogy az előzőekben vázolt hipotézisek tesztelése érdekében olyan szervezeti ismérveket, valamint az állami forrásokhoz való viszonyulás paramétereit vonjuk be független változóként a modellbe, amelyek a szakirodalom alapján relevánsnak tekinthetők, a kezdeti nagyon alacsony magyarázóerő miatt fokozatosan új változókat is beépítettünk. Így került be az alapító intézmények (települési önkormányzat, egyéb állami szervezet, egyház, szakmai szerveződés, szakmai tekintély), a foglalkoztatás 2007-es tevékenységen belüli súlya, szervezeti professzionalizmus, szakmai kompetencia, az állami pályázatoktól való függés mértéke mellé a munkatársak száma és valamint a szervezeti bevétel 2007 és 2012 közötti alakulásának üteme. A modellbe bevont összes változó, kiemelten pedig a pályázati sikerességre szignifikáns hatást gyakorló tényezők az alábbi, 34. táblázatban láthatók.

34. táblázat: A TÁMOP-pályázati sikerességet meghatározó tényezők – logisztikus regressziós modell

Változók	Esélyhányadosok
Alapító: települési önkormányzat (ref: nem)	4,954***
Alapító: egyéb állami szervezet (ref: nem)	0,813
Alapító: egyház (ref: nem)	0,064**
Alapító: szakmai szerveződés dummy (ref: nem)	0,625
Alapító: szakma kiváló képviselője (ref: nem)	0,420
A foglalkoztatási programok súlya a szervezet 2007-es tevékenységében	***
A szervezet 2007-ben még nem létezett	0
2007-ben még nem foglalkoztak foglalkoztatással (ref: fontos szerepet játszottak)	0,215***
2007-ben kisebb mértékben foglalkoztak foglalkoztatással (ref: fontos szerepet játszottak)	0,286***
Állami pályázatoktól való függés mértéke (ref: 0)	0,979
Szervezeti professzionalizmus (ref: 0)	1,686***
Szakmai kompetencia (ref: 0)	1,406**
Ernyőszervezet léte (ref: nem)	0,907
A szervezeti életkora 2012-ben (ref: 0)	0,984
Munkatársak száma (ref: 0)	0,997
A bevétel változásának üteme 2007 és 2012 között (%)	1,000

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

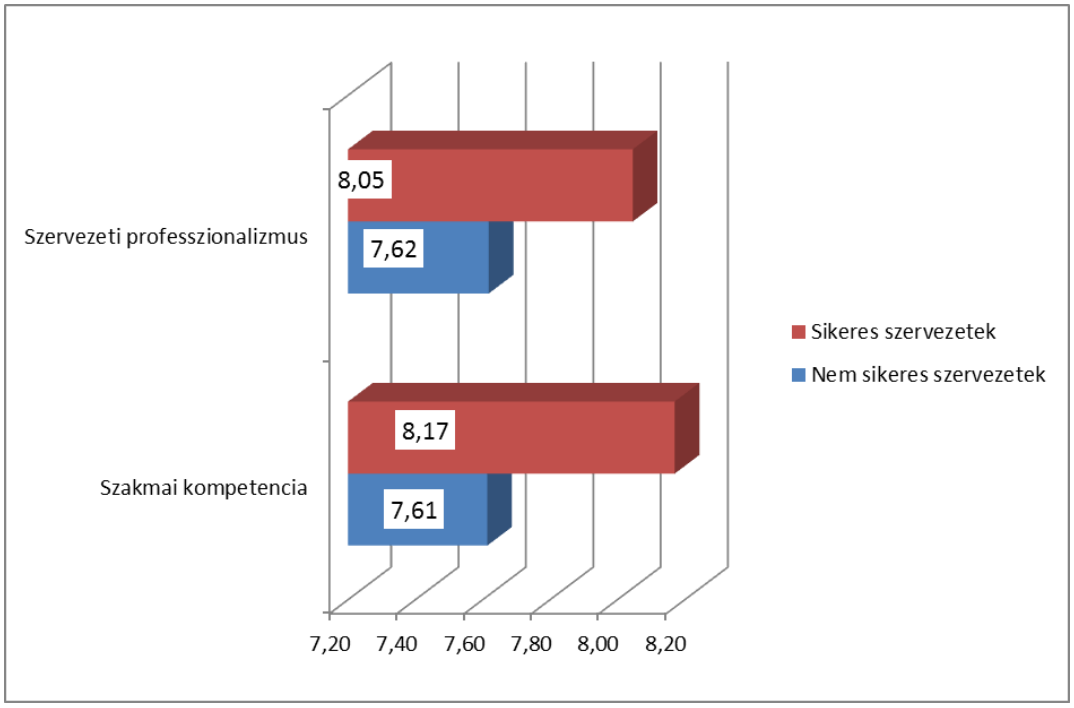
*Megjegyzés: ***<0,05, ** = szign.<0,1, * = szign. <0,5*

A modell magyarázóereje: 25,2%

A **pályázati sikeresség legfontosabb feltételei a szervezeti professzionalizmus, a szakmai kompetencia, a foglalkoztatási célú tevékenységek terén felhalmozott tapasztalatok, valamint a nonprofit szervezetet alapító önkormányzat jelenléte**; másrészt, lényegesen rontotta a TÁMOP-forrásszerzés esélyeit, ha a szervezet mögött egyház vagy egyházi szervezet állt. Megállapítható, hogy **az elmúlt időszakban az volt az állami (TÁMOP) forrásszerzés sikerét biztosítani szándékozó foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek részéről a legracionálisabb stratégia, ha az állami intézményektől való függés helyett saját kapacitásai, teljesítménye, szakszerűsége és specializációja fejlesztésébe ruházott be**. A TÁMOP-forrásokhoz való hozzájutás esélyét nagyban növelte az önkormányzati háttér, az egyéb reputációs tényezők (egyházi alapítás, személyes vagy közösségi szakmai kiválóság) azonban nem. Ez egyfelől arra figyelmeztet, hogy az önkormányzati nonprofit szervezetek szerepére a szakpolitikának érdemes lenne tudatosabban reflektálni. A szervezet működésében és ellenőrzését ellátó önkormányzat a modell tanúsága szerint feltehetőleg együtt jár a problémaérzékelés és hatékony problémamegoldás lokális beágyazottságával.

A szervezetek pályázati aktivitásának sikerességére gyakorolt, statisztikailag szignifikáns hatás azt jelenti, hogy az adott ismérv minden egyéb változó ellenőrzés alatt tartása mellett is befolyásolja a függő változó alakulását. Ez mondható el a szervezeti professzionalizmus és szakmai kompetencia névvel illetett mutatókról is: a szakmai megalapozottság és a racionális, bürokratikus szervezés nemcsak az önkormányzati alapítású szervezetek TÁMOP-forrásszerző képességét javítja, hanem azokét is, amelyek alapítói között nem szerepelnek önkormányzatok (37. ábra).

37. ábra: A szervezeti professzionalizmus- és a szakmai kompetencia-mutatók értéke TÁMOP-pályázatokban sikeres és nem sikeres szervezetek körében (N=665) (%)



Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

Az alábbi, 35. és 36. táblázatok kereszttáblák formájában mutatják be, hogy a két további sikerességnövelő változó miként hat közvetlenül a TÁMOP-forrásszerző aktivitásra. A nyertes szervezetek körében 7%-kal magasabb azoknak a nonprofitoknak az aránya, melyek alapítói között találunk önkormányzatot. Hasonlóan, kétszer magasabb a sikeresen pályázó szervezetek körében – a nem sikeresekhez viszonyítva – azoknak az aránya, akik az EU-s költségvetési ciklus elején, azaz 2007-ben komolyan foglalkoztak foglalkoztatási célú tevékenységekkel.

35. táblázat: Önkormányzatok jelenléte a TÁMOP-pályázatokon nyertes és nem nyertes szervezetek alapítói között (%)

	Nyertes szervezetek	Nem nyertes szervezetek
Önkormányzati alapítóval nem rendelkező szervezetek	82,1	89,2
Önkormányzati alapítóval rendelkező szervezetek	17,9	10,8
Összesen	**100,0**	**100,0**
N	234	407

Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

36. táblázat: A foglalkoztatási célú programok terén felhalmozott tapasztalat mennyisége TÁMOP-pályázatokon nyertes és nem nyertes szervezetek körében (%)

	Nyertes szervezetek	Nem nyertes szervezetek
2007-ben a szervezet...		
... még nem létezett	26,3	29,3
... nem szervezett foglalkoztatási célú programokat	19,8	**35,1**
... kisebb (az össztevékenysége 1–30%-os arányában) mértékben szervezett foglalkoztatási célú programokat	17,1	18,6

... nagyobb (az össztevékenység 31–100%-os) arányában szervezett foglalkoztatási célú programokat	36,9	17,0
Összesen	**100,0**	**100,0**
N	217	365

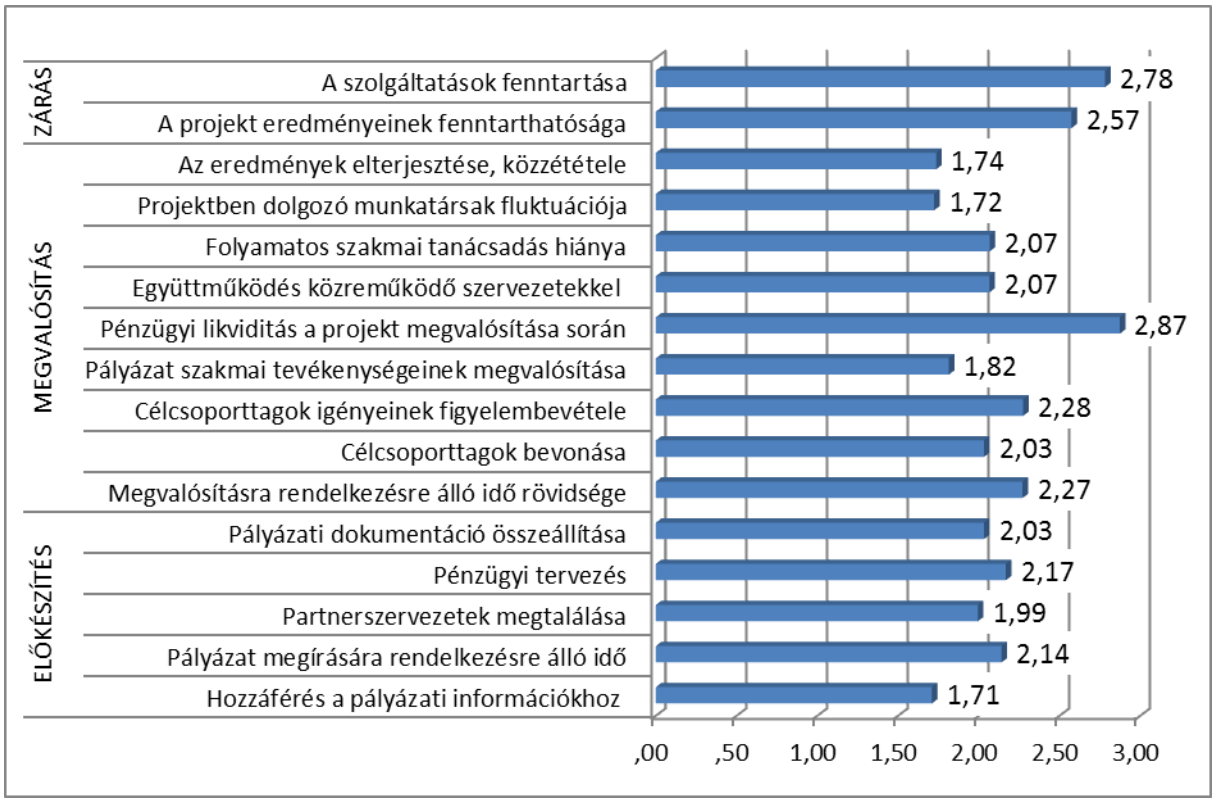
Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy a foglalkoztatási célú szervezetek körében nem a mindig változó pályázati kiírásokhoz való igazodás, hanem a szervezetfejlesztés és a munka szakmai megalapozásának szem előtt tartása, valamint a szakosodás jelentik a forrásszerző tevékenység sikerességének egyik garanciáját.

7.6. A projektek lebonyolítása és az ezzel kapcsolatos vélekedések

A pályázati forrásokra történő sikeres pályázás nemcsak abból a szempontból fontos, hogy a szervezet elképzeléseinek és programjainak megvalósításához anyagi támogatást szerezzen, hanem a szervezetek munkaerő-gazdálkodása tekintetében is. A vizsgálatba bekerült már lezárt vagy még lebonyolítás alatt álló projektek több mint háromnegyedében vettek fel új munkatársat, ez viszont terepi tapasztalataink szerint sokszor korábbi munkatársak „projektre való rátételét", azaz a bérük projektpénzből való finanszírozását jelenti. Mint ilyen, minden egyes újabb megszerzett támogatás a szervezet létének folytonosságát is biztosítja.

38. ábra: A projektek tervezése, megvalósítása és zárása során felmerült problémák (átlagértékek*)(N=185)



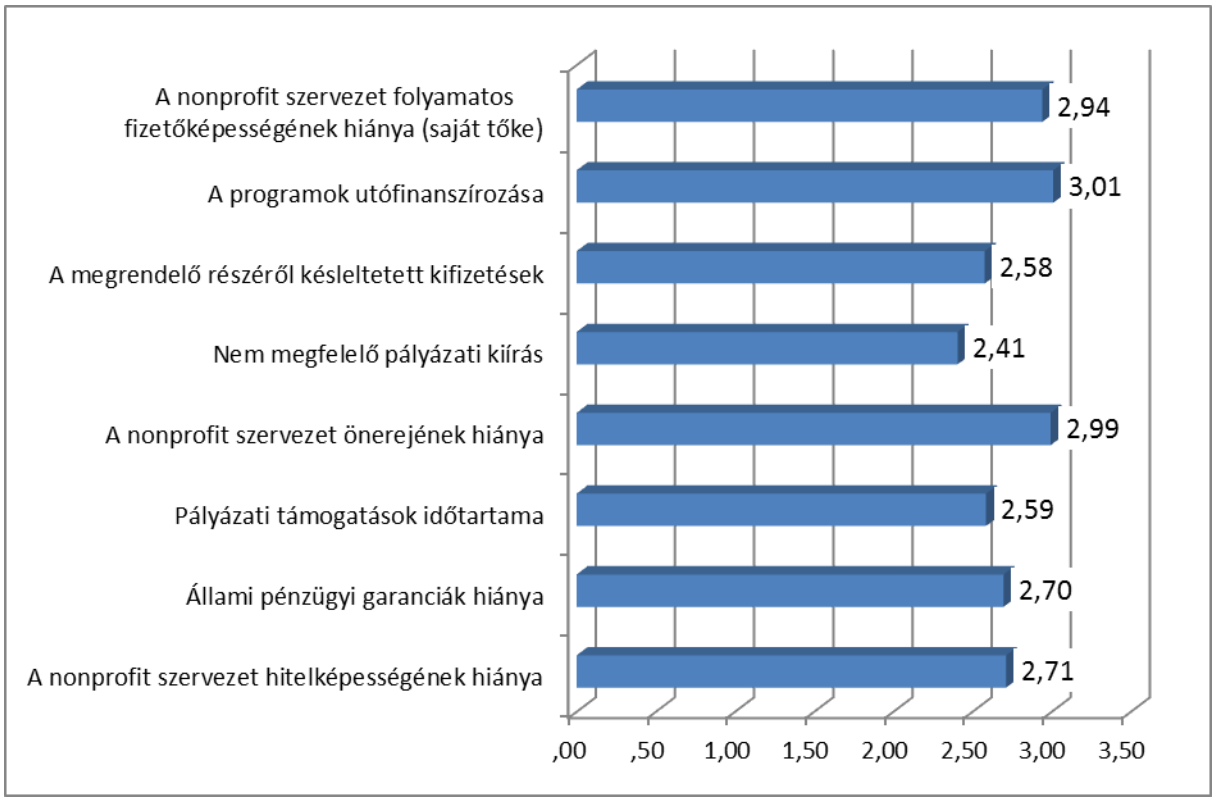
Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

* 1-től 4-ig terjedő válaszlehetőségek átlaga, ahol 1 azt jelentette, hogy egyáltalán nem jelentett problémát, a 4 pedig azt, hogy nagy problémát jelentett.

A 38. ábrán látható, hogy a projektek lebonyolításának mindhárom szakaszában szembesülnek a szervezetek nehézségekkel, a legnagyobb akadályok azonban a megvalósítás és a zárás során jelentkeznek. Lényegüket tekintve két típusú problémát emeltek ki: az egyik pénzügyi típusú, a másik az eredmények, valamint a szolgáltatások fenntarthatóságához kapcsolódik.

A pénzügyi akadályokat részletesen is bemutatja a 39. ábra:

39. ábra: A projektcélok elérésének legnagyobb akadályai (átlagértékek*)(N=165)



Forrás: Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

* 1-től 4-ig terjedő válaszlehetőségek átlaga, ahol 1 azt jelentette, hogy egyáltalán nem jelentett problémát, a 4 pedig azt, hogy nagy problémát jelentett.

Az előző ábrával összehasonlítva azt látjuk, hogy összességében a pénzügyi természetű akadályok nagyobbak (az átlagértékek magasabbak), mint az általános nehézségeket terén. A programok során biztosítandó önerő, akárcsak a tevékenységek utófinanszírozása és a szervezet folyamatos fizetőképességének hiánya jelentik a szervezetek számára a legnagyobb gondot, Látható, hogy a vizsgált nonprofit szervezetek működésének fő szervezőelve a projekt, az biztosítja nemcsak a személyzeti politikájukban, hanem pénzügyi gazdálkodásuk és teljes tevékenységük tervezésében az alapot.

7.7. A foglalkoztatási értékelés keretében végzett online adatfelvétel eredményeinek összevetése egy korábbi kutatás tapasztalataival

A foglalkoztatási értékelés keretében végzett online adatfelvétel néhány főbb eredményét az elemzés során összevetettük a már korábban említett **„Foglalkoztatási célú nonprofit**

szervezetek vizsgálata. Szükséglet- és igényfeltárás az OFA-ROP hálózat kialakításához” című kutatás (OFA-ROP) adatfelvételének eredményeivel.

A kutatást az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány megbízásából a **Munkanélkülieket Segítő Közhasznú Szervezetek Szövetsége** és a **Revita Alapítvány** végezte **2005-ben**, a szakmai tartalmát a Revita Alapítvány biztosította. Az adatfelvétel során **301** foglalkoztatási célú nonprofit szervezetre vonatkozóan sikerült információkat gyűjteni. A vizsgálat kvótás mintavétellel (a szervezetek nagyságára és tevékenységük fő irányára vonatkozóan) zajlott, ugyanakkor **nagymértékben elérte a megkérdezni kívánt célcsoportot**, ezáltal alkalmas az akkor létező tendenciák és folyamatok feltárására. A kutatás kérdőíve a következő témákat járta körül: a nonprofit szervezetek helyzete; viszonyulásuk a szociális gazdasághoz és tevékenységeihez, valamint a partnerség és együttműködés a nonprofit szervezetek életében; megfogalmazott igényeik az OFA kialakítandó tanácsadói hálózatával kapcsolatban.

Az összehasonlítás célja, hogy az elemzés során arról is képet kapjunk, hogy a megkérdezett civil szervezetek megfigyelt sajátosságai hogyan változhattak az elmúlt 8 évben. A változást azonban nem tudjuk egészen pontosan nyomon követni, hiszen a két kutatásban megkérdezettek köre nem fedi le teljesen egymást. Ezzel együtt – mivel mindkettő igyekezett a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek minél szélesebb körét elérni – a célcsoportra vonatkozóan igyekszünk átfogó jellegű, egyértelműen megfigyelhető megállapításokat tenni. Az összehasonlító bekezdésekben azokat a dimenziókat emeljük ki, melyek vizsgálatára mindkét adatfelvétel lehetőséget nyújtott.

7.7.1. A foglalkoztatással összefüggő tevékenységet végző szervezetek jellemzői

Annak elemzése során, hogy a szervezetek alapvető jellemzői hogyan változtak az elmúlt 8 évben, elsősorban a területi lefedettség és a humánerőforrás-kapacitás tekintetében figyelhettünk meg eltéréseket a 2005-ös és a jelenlegi, 2013-as állapot között.

Az adatok azt jelzik, hogy – a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek még mindig **rendkívül heterogén összetétele mellett** mégiscsak – **egyfajta centralizáció és professzionalizálódás** ment végbe az elmúlt években.

A területi dimenzió vonatkozásában alapvetően centralizációra utaló tendencia látszik kirajzolódni: az elmúlt időszakban a **fővárosi foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek aránya megnövekedett**. A 2005-ös OFA-ROP vizsgálatban a budapesti szervezetek jelentősebb kisebb arányban jelentek meg (4,7%), mint az idei adatfelvételben (13,8%). Állandósulni látszik viszont az a tendencia, hogy a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek a **nagyobb településeken nyújtanak szolgáltatásokat** (nyilván a már említett humánerőforrás-koncentrációból adódóan), aminek következménye, hogy az általuk nyújtott szolgáltatások a kisebb településeken élők számára kevésbé érhetők el. 2005-ben a szervezetek több mint háromnegyede vidéki városokban működött (53,7%-uk megyeszékhelyen, 23,5%-uk egyéb városban), és jelenleg is közel kétharmaduk (46,3% megyeszékhelyen, 17,9% kistérségi központban).

2005 óta – a szabályozás nyújtotta lehetőségek kibővülésével – új jogi formák jelentek meg a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek között, ilyenek például a nonprofit gazdasági társaságok és szociális szövetkezetek: az adatok tanulsága szerint ezek a szervezetek sok esetben nagy, országos hatáskörű szervezetek „újabb lábaként” jöttek létre. E lehetőségek híján 2005-ben az egyesületek és az alapítványok jelentek meg túlnyomó részt ebben a szférában (ekkor ők adták a megkérdezett szervezetek 80%-át).

A szervezetek egyre professzionálisabbá válására utaló változások a foglalkoztatottak számában és összetételében is tetten érhetők. Kismértékben ugyan, de **humánerőforrás-kapacitásaik növekedni** látszanak (2005-ben az átlagos foglalkoztatotti létszám 17 volt, most 23; illetve korábban a 10 fő alatti szervezetek aránya kétharmad volt, most a fele). A foglalkoztatási forma tekintetében még mindig jellemzőek e szervezetekre az **atipikus** módozatok, jelenleg viszont már kevésbé alkalmaznak nem fizetett munkatársakat: az önkéntesek helyett **inkább stabilabb formában, részmunkaidős foglalkoztatottként vonnak be humánerőforrást** (2005-ben 1 részmunkaidős alkalmazottra 5,5 teljes munkaidős jutott – 1 önkéntesre pedig mindössze 1,9 –, addig 2013-ban ez 3 fő).

7.7.2. A nonprofit szervezetek foglalkoztatási célú tevékenysége

Ami nem változott jelentős mértékben az elmúlt időszakban a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek tevékenységének tekintetében, az az, hogy még **mindig vannak olyan, viszonylag általánosnak tekinthető szolgáltatások, amelyek nagy hangsúlyt kapnak e szervezetek tevékenységi struktúrájában: ilyen például a tanácsadás és a mentális segítségnyújtás**.

Ami viszont jelentős változásként könyvelhető el, hogy e szervezetek igyekeznek egyre inkább **specializáltabb szolgáltatásokat** nyújtani célcsoportjaiknak: míg korábban a foglalkoztatási programok érdekvédelemhez kötődő tevékenységek mellett (illetve az erre koncentráló civil szervezetek által) valósultak meg, addig a foglalkoztatási célú nonprofit szektor szereplői közül jelenleg egyre kevesebben veszik ki a részüket az ilyen típusú civil aktivitásokból (korábban kétszer ilyen arányban, a szervezetek 56,1%-a sorolta tevékenységei közé az érdekvédelmet). Az **érdekvédelem mellett a képzés** a másik olyan szolgáltatás, amely úgy tűnik, **egyre inkább kikerül a civil szféra e szegmensének palettájáról**.

7.7.3. A foglalkoztatási célú tevékenységek célcsoportjai

A célcsoportok tekintetében azt mondhatjuk, hogy a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek nem változtak jelentős mértékben az elmúlt időszakban. A leggyakrabban megjelenő célcsoportok továbbra is azok maradtak, amelyek kevésbé igényelnek specializált szolgáltatásokat, így például a **tartós munkanélküliek** és a **hátrányos helyzetűek**. Némiképp **csökkent** azoknak a szervezeteknek az aránya, akik a megváltozott **munkaképességű embereknek nyújtottak szolgáltatásokat** (41,1%-ról 36,9%-ra). A kivételek ellenére úgy tűnik, hogy **még mindig a leginkább speciális szolgáltatásokat igénylő célcsoportok azok, akik kevésbé ellátottak a nonprofit szférában**.

7.7.4. A bevételek összetételének változása a foglalkozási célú nonprofit szektorban

Az elmúlt 8 évben bekövetkezett változások között egyértelműen megfigyelhető a bevételek összetételének változása. A foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek jelenleg a **forráslehetőségek egészen széles spektrumával** élnek, ennek megfelelően a bevételi források kiegyensúlyozottabban oszlanak el, ami stabilabb, kiszámíthatóbb pénzügyi erőforrásokat, és így működést tehet lehetővé. **2005-ben a szervezetek bevételei között egyértelműen a pályázati források dominanciáját** figyelhettük meg: míg e források a bevételeknek átlagosan 54,5%-át tették ki, addig a többi bevételi lehetőség aránya 2 és 8% között maradt. A 2013-as adatfelvétel tanúsága szerint **a szervezetek fő bevételi forrásai az állami pályázatok mellett kiegészültek a normatív költségvetési támogatásokkal, illetve a vállalkozói tevékenységgel**.

Nyilvánvalóan korábban az uniós pályázatokban szerzett tapasztalat csak a szervezetek csekély arányára volt jellemző (ROP- és EQUAL-pályázaton a megkérdezettek 16, illetve 13%-a nyert; HEFOP-forrást némiképp többen, a válaszadók 34,2%-a tudott lehívni), inkább a minisztérium és a Nemzeti Civil Alap által kiírt működési pályázatok voltak azok, amelyekből 2005-ben a szervezetek bevételének nagyobb része származott. Ez a pályázati forrásoktól való függőség alapvetően meghatározta a más foglalkoztatási szervezetekkel kialakított kapcsolatokat: a szervezetek kapcsolati hálózatában fontos szerepet kaptak – az állami szereplők közül – a minisztériumok, illetve az (akkori nevükön) Megyei Munkaügyi Központok.

7.7.5. Az időbeli összehasonlítás főbb tanulságai

A civil szervezetek – vélhetően – az elmúlt 8 évben bekövetkezett változásait elemezve azt mondhatjuk, hogy egyre inkább **kialakulóban van a foglalkoztatási célú nonprofit szervezeteknek egy olyan köre Magyarországon, amely egyre nagyobb kapacitással és stabil erőforrásokkal** rendelkezve tud szolgáltatásokat nyújtani célcsoportja(i) számára. Ez is egyfajta professzionalizálódásnak tekinthető az értelmezésünkben, még ha nem is a szakirodalom által meghatározott dimenziók mentén definiálható.

A megfigyelt tendenciák alapján **egyre inkább „kinőnek" olyan szervezetek, amelyek igyekeznek nagyobb hatókörben, országos vagy akár nemzetközi szinten szolgáltatásokat nyújtani**. E szervezetek – a nyilvánvalóan felmerülő humánerőforrás-igényeknek megfelelően – nem elsősorban új szervezetekként jönnek létre, hanem tapasztalt szervezetekből alakulnak át.

A szakmai minőség növekedésének irányába hat továbbá, hogy a jelenlegi szervezetek mind pénzügyi, mind pedig humánerőforrás tekintetében stabilizálni látszódnak. Bevételeik egyre inkább összetettebbek, ami egy kiszámíthatóbb tervezést tehet lehetővé azok számára, akik ezzel élni tudnak. Mozgatható humán kapacitásaikat is igyekeznek – ha csak részlegesen is – integrálni a munkaszervezetre, és a korábbinál kevésbé építenek az önkéntes munkaerőre. A szolgáltatások és bizonyos fokig a célcsoportok tekintetében is látszanak a specializálódás törekvései. Az érdekvédelmi tevékenység egyre kisebb hangsúlyt kap fő szolgáltatási irányként, ami vélhetően teret enged más, hangsúlyosabban foglalkoztatási célú tevékenységeknek.

7.8. Összegzés, hipotézisek ellenőrzése

On-line adatfelvételünk segítségével a ma Magyarországon működő, foglalkoztatással összefüggő tevékenységet végző nonprofit szervezetek számunkra elérhető teljes körét igyekeztünk feltérképezni. Ennek érdekében a 2007 és 2012 között TÁMOP 1 vagy 2 konstrukciókban pályázatot beadó, valamint a 2005-ös OFA ROP vizsgálatban szereplő szervezeteket kerestük meg a kérdőívvel. Az érvényesen válaszadolók összlétszáma 665 szervezet. A felmérés célja egyrészt a nonprofit szektor e szegmensének leírása, jellemzése volt a legfontosabb szervezeti dimenziók mentén, különös tekintettel a pályázati sikeresség feltételeinek magyarázatára. Másrészt arra igyekeztünk rávilágítani, hogy mi e szervezetek szerepe a foglalkoztatásjavító törekvések rendszerében, milyen mértékben látják el a rájuk bízott feladatokat, abban milyen súlypontok alakultak ki, és melyek az esetlegesen lefedetlenül maradt kérdések, és végül, hogyan vélekednek mindezekről maguk az érintett szervezetek.

7.8.1. A foglalkoztatással összefüggő tevékenységet végző nonprofit populáció jellemzői

Rendkívül heterogén, instabil pályázói kör

Az EU-csatlakozás óta megjelent foglalkoztatási célú források a nonprofit szervezetek széles köre számára bizonyultak vonzónak. Az elmúlt évtizedben foglalkoztatási programot szervező vagy TÁMOP 1. és 2. prioritásban pályázó nonprofit szervezetek szakmai háttere rendkívül vegyes, és csak a felük végzett 2012-ben foglalkoztatással összefüggő tevékenységet. Nagyon sok a fiatal szervezet: majd 40%-uk 2007-2012 között alakult.

A szervezetek instabilitását, gyengeségét jelzi, hogy az adatfelvétel idején a szervezetek közel egyötöde (18,9%) egyetlen fizetett munkatárssal sem rendelkezett, egyharmadukban pedig összesen 1-5 személy dolgozott.

A szervezetek nagy részénél „civil jellegről" nem beszélhetünk (*2. hipotézis*). A személyi jövedelemadó 1%-ából származó bevételek átlagosan mindössze a szervezeti bevételek 1,8%-át (!) tették ki 2012-ben. A szervezetek közel fele rögtön az alapítását követő egy éven belül már pályázott valamilyen állami forrásra. A vizsgált szervezeteknek összesen mintegy 20%-a pedig állami alapítású „kvázi-nonprofit".

Stabilizálódó, kompetens mag

A nagy létszámú populáción belül körvonalazódik egy legalább 70-80 szervezetből álló csoport, amelyet viszonylag nagy méret, magas fokú szakmai kompetencia és professzionális szervezeti működés jellemez. Ez előrelépés ahhoz a helyzethez képest, amelyet egy hasonló felmérés 2005-ben azonosított. A változás összefügg azzal, hogy a szervezetek fő bevételi forrásai az állami pályázatok mellett kiegészültek a normatív költségvetési támogatásokkal, illetve a vállalkozói tevékenységgel. Eredményeink arra utalnak, hogy a TÁMOP-források hozzájárultak ahhoz, hogy ez a szervezeti kör megerősödjék, és hosszabb távon a foglalkoztatás-politika partnerévé váljék (*1. hipotézis*).

Szakosodás célcsoportok, de nem tevékenységek szerint

A szervezetek között nem tapasztalható szakosodás aszerint, hogy milyen *típusú* foglalkoztatás-támogató szolgáltatásokat nyújtanak. A jellemzően széles spektrumon belül a tájékoztatási, képzési, mentorálási, tanácsadási szolgáltatások dominálnak, míg az ügyfeleket a „teljes úton" végigvezető programok nagyon ritkán jelennek meg. Lefedetlenül maradnak ugyanakkor a munkaerőpiac keresleti oldala is: leendő vagy potenciális munkaadókkal nagyon kevesen foglalkoznak. Biztató ugyanakkor, hogy a jövőre nézve sokan fontosnak tartják azokat a programokat, amelyek a munkáltatók bevonására alapulna, így a próbamunkák szervezését, a munkahely-megtartáshoz nyújtott támogatást és a munkáltatók fejlesztését.

Nagyobb fokú specializáció a *célcsoportok* tekintetében figyelhető meg. Bizonyos nonprofit szervezetek inkább a marginalizált csoportok tagjaival, mások az egészségügyi problémákkal küzdő emberekke foglalkoznak. A harmadik szervezettípus a viszonylag könnyen integrálható fehérgalléros munkavállalóknak és kismamáknak, a negyedik pedig inkább a munkavállalóknak nyújt szolgáltatást. A várakozásokkal és a szakértői konszenzussal (*5. hipotézis*) ellentétben a nonprofit szervezeteknek mindössze 18%-a képes arra, hogy a legrosszabb helyzetű, a munkaügyi rendszer látókörén kívül eső, tartósan állástalan személyeket bármilyen formában elérje.

Földrajzi koncentráció

Mind a TÁMOP-nyertes szervezetek, mind az alappopuláció nagyobb számban van jelen a keleti országrészben. A régiókon belül azonban a szervezetek a nagyobb településekre koncentrálódnak. A szervezetek majdnem négyötöde kistérségközpontban működik, azon belül

is a legtöbb nonprofit kezdeményezés valamilyen megyei jogú városban. 2005 óta a populáció mintegy „behúzódott" a nagyobb településekre, sok kicsi helyi kezdeményezésnek nyoma veszett (kontra *5. hipotézis*).

Ami a megvalósított TÁMOP-projekteket illeti, megfigyelhető egy arra irányuló törekvés, hogy a szervezetek „kivigyék" a programjaikat a nagyvárosokból, ezek zöme mégis megmarad a kistérségközpontokban, s mindössze a projektek egynegyede valósul kistérségközpont „alatti" településszinten

Együttműködés más szereplőkkel

Mivel a nonprofit szervezetek a források legnagyobb részét központi pályázatokból kapták, arra számítottunk, hogy a potenciális lokális partnerekhez gyenge kapcsolat fűzi őket (*4. hipotézis*). Ezzel szemben azt találtuk, hogy a legszorosabb, legrendszeresebb kapcsolatot az önkormányzatokkal és a munkaügyi kirendeltségekkel ápolják. Ez biztató jelnek tartjuk amiatt, mert a foglalkoztatási problémák megoldására csak e három szereplői kör együttműködése révén van esély.

7.8.2. Kik nyerték el a TÁMOP-forrásokat?

A pályázati sikerességet (statisztikailag) pozitívan befolyásolta a szervezeti professzionalizmus és szakmai kompetencia. Ezzel szemben lényegesen rontotta a TÁMOP-forrásszerzés esélyeit, ha a szervezet kifejezetten a kiírások apropóján, korábbi tapasztalatok nélkül kezdett el foglalkoztatási programokat szervezni. Megállapítható tehát, hogy az elmúlt időszakban az volt a legcélravezetőbb stratégia, ha a nonprofit szervezet saját kapacitásai, teljesítménye, szakszerűsége és specializációja fejlesztésébe ruházott be. Ez az eredmény jelentősen árnyalja azt a szinte minden szereplő által osztott nézetet, hogy a pályázatok gyenge szakmai kontrollja miatt nagy számban kerültek be a nyertesek közé.

Növelte a nyerés esélyét, ha a nonprofit szervezet (egyik) alapítója önkormányzat volt. Ez megerősíti az önkormányzati stabil – finanszírozási és szakmai együttműködési – háttér jelentőségét. A statisztikai elemzésünk ugyanakkor nem mutatta ki az egyéb, nem állami alapítói háttér (egyház, kimagasló szaktekintély, szakmai közösség) pozitív hatását, ami talán arra utal, hogy a pályázati rendszer nem díjazta ezeket a „hírnév alapú biztosítékokat".

7.8.3. A TÁMOP-projektek tapasztalatai

Tevékenységek

A TÁMOP 1 és 2 prioritások keretében finanszírozott programok alapvetően azt az irányt erősítik meg, amelyeket a szervezetek foglalkoztatási tevékenységeik kapcsán általában is követnek. Ugyanakkor pozitívumnak tekinthetjük, hogy a TÁMOP-projektekben a szervezetek egy része elmozdulni látszik abba az irányba, hogy „elkísérje" ügyfeleit a valódi elhelyezkedésig, illetve azon túl is.

Célcsoportok

A TÁMOP-forrásokból finanszírozott programok zöme (több mint 60%-a) projektenként legalább öt célcsoportból vont be személyeket, vagyis nem tekinthető célcsoport-specifikusnak. Legtöbb projektben előforduló célcsoportok a megváltozott munkaképességűek, az alacsonyan képzettek, a regisztrált és nem pályakezdő tartós munkanélküliek voltak. Romát és 55-64 év közötti személyt leginkább „mutatóba" vontak be a projektek közel felébe, és velük foglalkoztat a legrövidebb ideig (átlagosan 5-6 hónapig) (kontra *5. hipotézis*).

Projektek időtartama

A nonprofit szervezetek szerint átlagosan 6 hónappal tovább kellene egy-egy bevont személlyel foglalkozniuk ahhoz, hogy érdemben javuljanak az elhelyezkedési esélyei. A valós és a kívánatos szolgáltatási időszak hossza között a legnagyobb a feszültség a nem regisztrált tartós munkanélküliek körében, és a legkisebb a megváltozott munkaképességűek és a kisgyermekes anyák esetében. Noha a projektek jelentős része 2 évig tart, az utóbbi két célcsoport kivételével kevesebb mint 1 évig nyújtanak egy-egy bevont személynek.

8. A nonprofit szervezetek által megvalósított fejlesztések eredményessége: az esettanulmányok tapasztalatai

Ebben a fejezetben bemutatjuk a nonprofit szervezetekről készített esettanulmányok módszertanát, majd összefoglaljuk a legfontosabb tanulságokat, ellenőrizve a 2. fejezetben megfogalmazott hipotéziseink teljesülését. Az átfogó kép bemutatását követő alfejezetek az esettanulmányok vezetői összefoglalóit tartalmazzák. Az esettanulmányok teljes szövegei a zárójelentés II. kötetében találhatók, az esettanulmányok elkészítésének módszertanával és a végső kedvezményezetti interjúk kérdéssorával együtt.

8.1. Esettanulmányok módszertani ismertetése

Az esettanulmányok célja az volt, hogy egy-egy foglalkoztatáspolitikai problémakörrel, célcsoporttal birkózó nonprofit szervezetek tapasztalatait összegezzük, és jó gyakorlatokat emeljünk ki.

Az esettanulmányokat két dimenzió mentén választottuk ki: munkavállalói célcsoportok és területi elhelyezkedés alapján. Az 1.4.1., 1.4.3, 2.4.2. és 2.4.3. konstrukciókból támogatott nonprofit szervezetekre fókuszáltunk.

Három tematikus célcsoportot vizsgáltunk: olyan, TÁMOP 1 és 2-ből támogatott nonprofit szervezetek vezető munkatársait kerestük meg, akiknek tevékenysége részben vagy egészben a következő célcsoportokra irányul:

(1) gyermekvállalásról visszatérők;
(2) 50 év felettiek;
(3) megváltozott munkaképességűek.

A tematikus esettanulmányoknál a szakértői vélemények és pályázatási aktivitás alapján fajsúlyosabb, innovatívabb nonprofit szervezeteket választunk ki. A **vezető munkatársaikkal készítettünk fókuszcsoportos interjúkat a nonprofit szervezetek közös tapasztalatairól**. A cél az volt, hogy feltérképezzük a szakmai konszenzust arról, hogy

- mely tevékenységek a nonprofit szervezetek erősségei,
- milyen reális eredmények várhatók el a működésüktől,
- mennyiben szolgálja a jelenlegi támogatási-finanszírozási rendszer az eredményességüket
- hogyan lehetne javítani a támogatási-finanszírozási rendszert, hogy az eredményességük javuljon,
- hogyan lehetne javítani az ESZA-indikátorok előállításán.

Emellett megkérdeztünk egy-egy **olyan szereplőt is, aki az elsődleges munkaerőpiac tapasztalatait, elvárásait ismeri a vizsgált munkavállalói célcsoportot illetően** (munkaerő-közvetítő, vállalati HR vezető)**.** A tematikus esettanulmányoknál a Megbízó kérésének megfelelően **feltáró jellegű interjúkat készítettünk a nonprofit szervezetek által támogatott végső kedvezményezett személyek körében** is a támogatott szolgáltatásokkal kapcsolatos tapasztalataikról, elvárásaikról.

Négy területi fókuszú esettanulmányt is készítettünk, amelyek az alacsonyan képzett, hátrányos társadalmi helyzetű csoportokra koncentráltak: 2 olyan kistérségben, ahol (nagyon) gyenge az elsődleges munkaerőpiac, és egy-egy olyan térségben, ahol átlagos, illetve erős. Az egyik kistérséget úgy választottunk ki, hogy támogatott szociális szövetkezet (TÁMOP 2.4.3./B) is legyen ott, egy másikat pedig úgy, hogy sok éves tapasztalattal rendelkező, jól működő

foglalkoztatási célú civil szervezet tevékenykedjen a kistérségben. A lokális munkaerőpiacok tipizálásához a gazdasági aktivitás (munkanélküliségi-foglalkoztatottsági mutatót), fejlettség az egy főre jutó GDP-t, a népesség összetételének (korosztályi és szakképzettség szerinti megoszlás) és a földrajzi elhelyezkedésének (autópályáktól való távolsága) sajátosságait használjuk.

A területi fókuszú esettanulmányok fő célja az volt, hogy a támogatott nonprofit szervezetek, mint a munkaerő-piaci intézmény-rendszer egy sajátos szereplő-csoportját vizsgálja. Ezért nem csak velük, hanem a helyi foglalkoztatáspolitika más releváns szereplőivel is készítettünk interjúkat, így a következő szervezetek képviselőit kerestük fel:

- munkaügyi központ
- önkormányzat (közfoglalkoztatásért, szociális ellátásért felelős döntéshozók)
- támogatott nonprofit szervezetek
- forprofit munkaközvetítők/munkaadók/kamarai képviselők

Az esettanulmányok helyszínének kiválasztása során a fenti szempontok figyelembevételén túl szakértői javaslatokra is támaszkodtunk, és egyeztettünk az NFÜ-vel és a szaktárcával. Mindezek alapján az értékelés keretében a következő területi esettanulmányokat készítettük: 1) Zalaszentgrót (átlagos munkaerő-piac), 2) Marcali (gyenge elsődleges munkaerő-piac mellett kialakult szociális szövetkezetek), 3) Budapest (erős elsődleges munkaerő-piac) és 4) meg nem nevezett hátrányos helyzetű kistérség.

8.2. Az esettanulmányok átfogó konklúziói, a hipotézisek ellenőrzése

8.2.1. Konklúziók összegzése

A területi esettanulmányok egyik legfontosabb tapasztalata, hogy **a nonprofit szervezetek sikeres működésének egyik kulcskérdése a települési önkormányzatokhoz, kistérségi társulásokhoz fűződő viszony**. A kistérségben sok éves tapasztalattal rendelkező, erős non-profit szervezetek példáján keresztül azt láttuk, hogy **a stabil önkormányzati hátterű nonprofit szervezet milyen sokat tehet**:

- jobban tudja kezelni a projektfinanszírozás kockázatait a legtöbb nonprofit szervezetnél,
- együtt tud működni, stabil, bizalmi kapcsolatokat tud kiépíteni a foglalkoztatáspolitika lokális kulcsszereplőivel: az önkormányzattal és a helyi kötődésű cégekkel,
- a közfoglalkoztatás viszonylag sikeres és értelmes formában történő megszervezését segítheti, eszközöket biztosíthat a közfoglalkoztatáshoz
- a cégek igényeihez igazodó szolgáltatásokat (ez esetben képzéseket) tud megvalósítani.

A Társadalmi befogadást célzó programok (TÁMOP 5) értékelése is felhívta rá a figyelmet, hogy az agilisabb önkormányzati vezetők sok helyütt létrehoztak a pályázati források lehívására koncentráló szatellit-szervezeteket, „fejlesztési központokat". Másutt személyes, szakmai motiváció áll a nonprofit szervezetek (egyesületek, alapítványok) létrehozatala mögött. Mindkét típusba tartozó szervezetek sikeres működésének feltétlenül titka a jó kapcsolat az önkormányzat vezetőivel, de ez egyben az egyik legnagyobb hosszú távú kockázat is.

Elsősorban a nagyvárosokban találunk olyan nonprofit szervezeteket, amelyek nem önkormányzati kezdeményezésre jöttek létre, hanem **szakmai közösség áll mögöttük**. A **stabilitást itt is sok esetben az garantálja, hogy a szervezet vagy annak háttérintézménye normatív állami támogatást kap** (közfoglalkoztatási, képzési vagy szociális célokra). **További stabilizáló tényező, ha a szervezet jó informális együttműködést tudott kialakítani munkaügyi központtal vagy kirendeltséggel.**

A jelenlegi rendszerben **a munkaügyi kirendeltségek kevés döntési önállósággal és saját kapacitással rendelkeznek**. Ezek csak megyei szinten jelennek meg, de a megyei szint a sajátosan helyi problémáktól távol van, kevéssé motivált és képes – szűkös, ad hoc – programjait azokhoz igazítani. („A megye messze van.")

A foglalkoztatáspolitika lokális kulcsszereplői még a helyi kötődésű, illetve betelepülő cégek. Míg az önkormányzat felelős de facto a (gyakran halmozottan hátrányos helyzetű) tartósan munkanélküliekért (jelenleg elsősorban a közmunka-programokon keresztül), a könnyebben foglalkoztatható személyek esetében az a kulcskérdés, hogy a munkaadói igényeknek megfelelnek-e. **A munkaadók** érthetően **csak részben hajlandók felvállalni a felkészítés, betanítás, képzés stb. költségeit**, mivel egyrészt nem feltétlenül van rá kapacitásuk, másrészt ez kockázatot jelent nekik, harmadrészt a megnövelt kompetenciák más (jövőbeli) munkaadóknál is kamatoztathatók (a hasznuk nem biztos, hogy náluk jelentkezik).

A **vizsgált hátrányos helyzetű kistérség** (25% feletti munkanélküliségi rátával rendelkező) példája azt mutatja, hogy az önkormányzat nyakán a teher, hogy az inaktívakkal, tartós munkanélküliekkel kezdjen valamit. Ahol nincs önkormányzat által létrehozott nonprofit szervezet, ott gyakorlatilag a közfoglalkoztatás az egyetlen forrás. De ha van is ilyen nonprofit szervezet, akkor sincsen állandó forrása arra, hogy a közfoglalkoztatásból kivezesse az embereket. Sőt, a jelenlegi rendszerben az önkormányzat a közmunka fenntartására ösztönzött, mivel ez az egyik legfőbb forrás, amit feladatai ellátására tud fordítani.

A szegény és elmaradt térségekben, nagyobb városokon kívül visszatérő probléma, hogy a hátrányos helyzetű, illetve tartósan munkanélküli emberek munkába állításához komoly szaktudásra, kompetenciára és szervezeti kapacitásra egyszerre van szükség, amellyel egyetlen helyi szereplő sem rendelkezik.

A **szociális szövetkezetek** esetében nem egyértelműek a szakpolitikai célok. A szövetkezetek – ahogyan a releváns konstrukció kiírása is fogalmaz – az önálló munka kereteit adják. Az a szervezeti forma, amelyben a tulajdonos és a munkavállalók azonosak, **akkor ésszerű választás, ha a résztvevők alapvetően maguk felelősek a saját munkájukért** (például önállóan gazdálkodnak). A támogatott kezdeményezések ezzel szemben sokkal inkább tipikusan hierchikusan, klasszikus céges formában szerveződő tevékenységeket valósítottak meg. A bevont hátrányos helyzetű személyek beosztotti munkát végeztek. Ráadásul egyébként sem igazán rendelkeztek volna megfelelő humán tőkével ahhoz, hogy egy valódi szövetkezet tagjaivá váljanak. Szociális szövetkezeti formát olyan esetekben lehet értelme támogatni, ahol önálló egzisztenciával bíró, annak megalapítására képes személyek vesznek benne részt. A szövetkezet ezen egzisztenciáknak adhat támogató, kiegészítő keretet.

Olyan támogatott szociális szövetkezetre láttunk példát, amely egy egyébként is életképes üzleti vállalkozáshoz kapcsolódik oly módon, hogy támogatások felhasználásával hátrányos helyzetű munkanélküliek képez ki, tanít be és von be hosszabb távon a munkafolyamatba. A terület szakértői hangsúlyozzák, hogy életképes üzleti koncepcióra, piaci termékre van szükség. Ilyennel azonban a valódi vállalkozók rendelkeznek, tőlük várható ezeknek az életképes megvalósítása. **Megfontolandó, hogy a szociális szövetkezet erőltetett formáját elhagyva piaci vállalkozások kapjanak** – nem egyszerűen bértámogatást, hanem – **új tevékenységkörök, munkahelyek innovatív kialakításához célzott támogatást**, amelyért cserébe vállalják korábban tartós munkanélküliek foglalkoztatását. (Máshonnan közelítve, a lokális munkahelyteremtés segítése túlmehet a munkavállalók felkészítésén és elhelyezésén, és kiterjedhet a befogadó munkahelyek létrehozásának támogatására).

A budapesti esettanulmány keretében egyszerre, egymás mellett találtunk példákat jól működő, kiépült lokális együttműködésekre és ad hoc, nem koordinált együttműködésre a non-profit szervezetek és a munkaügyi kirendeltségek, önkormányzati szereplők között. A megkeresett szervezetek jó gyakorlatai megerősítik azt a feltételezést, hogy a **hátrányos**

helyzetű csoportok munkaerő-piaci helyzete szempontjából fontos kezdeményezések valósultak meg a Támop-os forrásokból, de ezek előfordulása Budapesten belül esetleges, és a jó működés ösztönzői nagyrészt nem a finanszírozási rendszerből fakadnak.

A munkaügyi központtal való kapcsolattartás, az ügyintézők és vezetők ismerete érdemben megkönnyíti a projektek megvalósítását. Az együttműködés a munkaügyi központok számára is egyre fontosabb, mivel a decentralizált alaprész forrásainak csökkenésével kevesebb szolgáltatást tudnak önerőből nyújtani az álláskeresőknek. A még rendelkezésre álló **decentralizált források elosztásában** ugyanakkor **a közbeszerzési logikából fakadóan nincs olyan nagy jelentősége a szakmai együttműködési tapasztalatnak, mivel a legolcsóbb ár dönt, a szakmai szempontok figyelembe vétele pedig áregyezésnél vehető csak figyelembe**. Az egyedi, jól működő együttműködések ellenére a munkaügyi hivatalnak jelenleg nincs lehetősége kontrollálni, átlátni a nonprofit populációt, nincsen erre eszköze, és a források nagy részét sem ő osztja.

A területi esettanulmányok tapasztalatai alapján az 1-2 éves projektfinanszírozásnak (a résztvevők számára fél-egy éves programoknak) gyakorlatilag **nincsen értelme a nehezen foglalkoztatható csoportok esetében**. A foglalkoztathatóság állapotába való elvitel hosszú, fáradságos és személyre szóló munkát igényel. A Társadalmi befogadás értékelés azt mutatta, hogy akiket foglalkoztatható állapotba hoznak, azok elvándorolnak a munkahely-hiány miatt. Ennek következménye, hogy a még nehezebben foglalkoztatók maradnak helyben, azaz a probléma időben nő, térben pedig koncentrálódik.

Szintén fontos konklúzió, hogy ugyan egyes térségekben valóban óriási probléma a munkaadók hiánya, de a példák azt mutatják, hogy **sok helyen a meglévő lehetőségeket sem tudják kihasználni**, mert nincsen „felhordó" rendszer, szociális, mentális felkészítés, képzés megfelelő kombinációja. A foglalkoztatáspolitika lokális szereplői közötti együttműködés tehát sok helyütt hiányzik, ahol van, ott nagyban támogatja a támogatott projektek eredményességét.

A tematikus esettanulmányok kiemelt vizsgálati kérdése az innováció megjelenése volt. Hipotézisünk volt, hogy a nonprofit szervezetek jelentik az elsődleges szervezeti keretet az innovatív, társadalmi problémákra reagáló foglalkoztatáspolitikai eszközök számára, **különösen** a tematikus esettanulmányok keretében vizsgált **gyermekvállalásról visszatérők és az 50 év felettiek célcsoportjai esetében, amelyek a gazdasági körülmények és szakpolitikai szabályozások változásainak következtében relatíve új célcsoportnak számítanak a foglalkoztatás-politikai rendszerben**. Ezzel szemben **a megváltozott munkaképességűek esetében az innováció nem a célcsoport bevonására, hanem a nyújtott szolgáltatások formáira vonatkozhat**.

A gyermekvállalásról visszatérők esetében azt találtuk, hogy a Támop-os finanszírozással **megvalósult projektek igen eltérő szolgáltatás-csomagot állítottak össze a résztvevők számára**, a kidolgozott eszközök más-más kombinációjával kívánják a célcsoport tagjainak munkaerő-piaci helyzetét javítani. A 12 vizsgált nagyobb projekt esetében a közös elem jellemzően csak az álláskeresési tréning volt. Projektenként eltérőképpen jelenik meg a következő elemek közül egy vagy több: szakmai képzés (OKJ vagy egyéb), nyelvi képzés, támogatás/ösztöndíj a résztvevők számára, vállalkozóvá válási készségek fejlesztése, gyermekfelügyelet a tréningek/képzések idejére, lehetséges munkáltatók felkutatása, atipikus foglalkoztatási formák népszerűsítése, érzékenyítő tréningek munkáltatók számára, munkaerő-közvetítés, osztott munkakör team-ek kialakítása és kölcsönzése cégeknek, gyermekfelügyeletes munkaállomások kialakítása, támogatott foglalkoztatás.

Pozitív fejlemény, hogy **a TÁMOP hatására a fogyatékos személyek csoportjai mellett megjelentek a nonprofit szervezetek programjaiban „megváltozott munkaképességűek"**

új csoportjai. Ezzel együtt járt ugyanakkor az a probléma, hogy az ilyen módon kitágított és rendkívül heterogén célcsoportot a támogatási konstrukciók gyakran egy kalap alá vették. A nonprofit populáció összetétele is változott ezzel együtt: **a fogyatékos személyek érdekvédelmét ellátók mellett, helyett megjelentek újak, akik a megváltozott munkaképességűek tágabb körét célozzák meg új típusú szolgáltatásokkal**. A jövőre nézve fontos, hogy **ez az a kör, ahol a szakmai önszerveződés, önszabályozás a legelőrébb tart,** amire a szakpolitikának érdemes lenne a jövőben erőteljesebben építenie.

Az 50 év feletti munkanélküliek rendkívül nehéz célcsoportot képeznek, amelynek egyelőre „nincs gazdája". A nonprofitoknak vannak kezdeti sikereik a megszólításukban. De ezek többnyire egy-egy személy elkötelezettségén alapulnak, és egyelőre nem jutottak messze az első kezdeményezések. Nincs szükség különleges szolgáltatásokra, hanem a meglévő eszközökből kellene több elemű, innovatív megoldásokat összeállítani, nagy hangsúlyt fektetve a mentális támogatásra.

A hátrányos helyzetű célcsoportokat helyzetbe hozó pályázatok nem a semmiből jöttek létre, és a megvalósítás során kapcsolódásukat tervezik a következő időszaki folytatáshoz:

- előzményükként HEFOP-os és nemzetközi programok azonosíthatók, amelyek során összegyűjtött szakmai tapasztalatok a Támop-os jelentkezéskor valamelyik pályázó szervezet berkeiben fellelhetők voltak;
- utóéletüket tudatosan tervezik, akár a projekt megismétlését a célcsoport újonnan bevont tagjai körében, akár területi kiterjesztését, esetenként a piaci finanszírozás bevonása is felmerül;
- jelenlegi megvalósító szervezettől függetlenül franchise-olható modell kidolgozásában gondolkoznak, több térségben is akár.

A támogatott kezdeményezések területi elhelyezkedésével kapcsolatban – a területi esettanulmányok tapasztalataihoz hasonlóan – esetlegesség figyelhető meg, a Budapest és környéki programok mellett néhány vidéki program jelenik meg, de **nem figyelhető meg a célcsoportok országos lefedettsége**, ezért ehhez szükséges a sikeres pályázatok mozgatórugóinak, sikerkritériumainak azonosítása.

A tematikus esettanulmányok eredményei alapján **a sikeres innovatív projektek egyik fő sikerkritériuma az elkötelezett vezető, aki élettapasztalatai és motivációja alapján saját társadalmi hálózatát használva fog bele a társadalmi célú vállalkozásba.** A társadalmi célú innovatív kezdeményezések társadalmi és intézményi háttere erősen orientálja az ilyen tevékenységek területi elhelyezkedését, fókuszát es működési kereteit.

A kezdeményezők motivációja nagyban függ társadalmi beágyazottságuktól és szakmai hátterüktől. Így a tartalmi fókuszba nehezebben kerülnek be az öntevékenységi készségekkel kevésbe rendelkező, rosszabb helyzetű csoportok. A fókusz bővítését a sikeres innovatív kedvezmények továbbfejlesztése és terjesztése, illetve az öntevékenységhez szükséges készségek és lehetőségek célzott fejlesztése érheti el.

Az elkötelezett „társadalmi vállalkozó" *(social entrepreneur)* **működéséhez** szükséges adminisztratív bázist, likviditást, alkuerőt adó intézményi **hátteret általában egy szükséges méretet és reputációt elérő szervezet tudja biztosítani - ezt szociális területen gyakran közintézmények vagy állami tulajdonú nonprofit szervezetek tudják biztosítani.**

Mindez azt jelenti, hogy ott fognak innoválni, ahol elkötelezettség van, ha szeretnénk az országos lefedettséget biztosítani, vagy más csoportokba is el akarjuk vinni ezeket a kezdeményezéseket, ott is biztosítani kell a vállalkozót és a kezdeményezéshez szükséges kapacitások és finanszírozási források meglétét.

8.2.2. Hipotézisek ellenőrzése

Az esettanulmányok is megerősítik tehát *azt a hipotézist (1.)*, hogy az uniós fejlesztési források jelentős lökést adtak a foglalkoztatási célú nonprofit rendszer kiépüléséhez. Ugyanakkor a szervezeti stabilitáshoz önkormányzati háttér, normatív költségvetési források és/vagy a munkaügyi rendszerrel ápolt jó szakmai kapcsolat is szükséges.

Az életképes nonprofit szervezetek jellemzően nem civil közösségi kezdeményezések *(2. hipotézis)*. Valójában ez nem meglepő és nem tekinthető negatívumnak: szemben például a kulturális, szabadidős és sporttevékenységek szervezésétől a foglalkoztatási célú tevékenység nem lehet sikeres komoly szaktudás, professzionalizmus és az állami intézményekkel való szors együttműködés hiányában.

Az érintett szereplők nem fogadják el a múlt nélküli, „semmiből jött" új szervezeteket. Elvárják, hogy egy nonprofit szervezet komoly reputációt építsen fel magának *(3. hipotézis)*. A reputáció alapja megfigyeléseink szerint elsősorban a személyes szakmai tekintély, másrészt a hosszú távú, informális elemekkel átszőtt együttműködés pozitív tapasztalatai.

Az esettanulmányok egyértelműen bizonyítják, hogy a lokális munkaerőpiaci problémák megoldása nem lehetséges az önkormányzatok, a munkaügyi hivatalok, a helyi vállalkozások és – ahol vannak – nonprofit szervezetek együttműködése nélkül (*4. hipotézis*). Éppen ezért nagyon komoly probléma, hogy nincsenek meg ennek az együttműködésnek a stabil intézményes keretei, ami összefügg azzal, hogy az érintett intézmények szerepe, felelőssége sem tisztázott. A foglalkoztatási paktumok ígéretes keretet jelentenek, de egyelőre inkább csak ígéretek.

A szórványos földrajzi előfordulás, a pályázatfüggés és a TÁMOP-projektek eredményindikátorai is hozzájárulnak ahhoz, hogy a nonprofit – szemben a szakirodalmi konszenzussal (*5. hipotézis*) – csak korlátozottan érjék el a leghátrányosabb célcsoportokat.

Számos példát találtunk arra, hogy a nonprofit szervezetek sok újszerű kezdeményezést mutatnak fel (*6. hipotézis*), különösen az olyan újonnan előtérbe kerülő célcsoportok esetében, mint az idősek vagy a gyermekvállalásról visszatérők. Ugyanakkor a projektfinanszírozás feltételei (a rövid időtáv és a kemény eredményelvárások) korlátozzák az innovativitást.

A szervezeti forma választását – a *7. hipotézisnek* megfelelően – sokszor a pályázati konstrukciók determinálják, nem pedig a végzett tevékenység saját logikája. Különösen érezhető ez a szociális szövetkezetek esetében, amely forma kifejezetten rosszul illeszkedik a megvalósított tevékenységekhez. Célravezetőbbnek tűnik egyrészt piaci vállalkozásokat támogatni abban, hogy célzottan hátrányos helyzetűeknek teremtsenek álláshelyeket, másrészt a (magán és önkormányzati) nonprofit szervezetek egy részét segíteni abban, hogy valódi tranzitfoglalkoztatást valósítsanak meg (például az osztrák ÖSB-k példáját követve).

8.3. Végső kedvezményezett interjúk fontosabb tapasztalatai

Az értékelési feladat elvégzése során minden tematikus esettanulmány keretében interjúkat készítettünk a végső kedvezményezettek körében. Az célcsoport tagok megkeresésének célja az volt, hogy i) megismerjük a véleményüket arra vonatkozóan, hogy a TÁMOP-os projekt eredményeképpen hogyan változott a munkaerő-piaci helyzetük és ii) hogyan ítélik meg a non-profit szervezet által nyújtott és a munkaügyi kirendeltségtől kapott szolgáltatásokat.

A végső kedvezményezetteket a non-profit szervezetek ügyfélköréből választottuk ki. Ez lehetőséget biztosított arra, hogy rálátásuk legyen mind a civil, mind az állami szolgáltatásnyújtók tevékenységére. A megkérdezett hátrányos helyzetű munkavállalók legtöbbje a munkaügyi kirendeltségen regisztrált ügyfél, de voltak köztük kivételek is (a

gyermekvállalásról visszatérők egy része még az ellátási időszak alatt jelentkezett a TÁMOP-os non-profit programba, és nem regisztráltak a kirendeltségeknél. A vélemények értékelésénél figyelembe kell azonban venni ennek a kiválasztási eljárásnak azt a következményét, hogy mivel optimális esetben éppen azok kerülnek be a non-profit szervezetek programjaira, akiknek a problémáira releváns választ tud nyújtani a szolgáltatás, így a vélemények között felülreprezentáltak lehetnek a non-profitot dicsérő, munkaügyi kirendeltséggel kritikus megállapítások.

A végső kedvezményezettek a munkaerő-piaci helyzet javítása szempontjából több pozitívumot emeltek ki a non-profit szervezetek esetében. A válaszadók megítélésük szerint 1) **olyan szakmai tudásra tettek szert, amely**– személyenként eltérő mértékben ugyan, de – mindenképpen **növelte esélyüket a munkaerőpiacon**. Többen fontosnak tartják a 2) **lehetőség**et a **széles kapcsolati háló kiépítésére**, **és** azokat az **egyéb ismeretek**et, amelyek javítják a lehetőségeiket és az életminőségüket (számítógép-kezelés, pszichológiai és életvezetési tanácsadás). A munkaerő-piaci helytálláshoz segítette őket hozzá az is, hogy 3) a program keretében be kellett járni a képzésekre, ami **kimozdította őket otthonról, és újra hozzászokhattak ahhoz, hogy milyen huzamosabb időt közösségben tölteni**. A **válaszadók közel harmada 4) foglalkoztatottá is vált a program közben vagy végén**, és többen is legfontosabb elemnek ezt tekintik, vagyis a végső kedvezményezetteket olyan cégekhez közvetítik, akik hajlandók foglalkoztatni őket.

Összességében tehát a civil szervezetekkel kapcsolatban **valamennyi résztvevő alapvetően pozitív tapasztalatról számolt be, elégedettek voltak a szervezetek munkájával, a tanárok/trénerek felkészültségével és az egyéb szolgáltatások minőségével**. Ezek a tapasztalatok megerősítik azt a feltételezést, hogy a non-profit szervezetek azokat vonják be a programjaikba, akik számára hasznos lehet a szolgáltatásuk.

A munkaerő-piaci helyzet előmozdítása mellett egyedi tanácsadás nyújtása. Egyöntetűen megjelent minden válaszadónál, hogy **a non-profit programban való részvétel számos, a munkaerő-piacon közvetlenül nem hasznosítható egyéb előnnyel is járt.** Lehetőségük nyílt hasonló problémákkal küzdő emberek megismerésére és jellemzően közvetlen kapcsolatot alakult ki a válaszadók és a civil szervezet képviselői között, amelyre később is támaszkodhatnak.

A munkaügyi központtal a válaszadók döntő többsége természetszerűleg kapcsolatba került: jellemzően az volt a tapasztalatuk, hogy az ellátásoktól eltekintve nem részesültek támogatásban, segítségben annak érdekében, hogy újra munkát találjanak (egy fő kivételével, akit a kirendeltség sikeresen kiközvetített állásba). Hasonlóképpen nyilatkoztak a képzésekről is, többen is említették, hogy hiába érdeklődtek az ügyintézőknél a kirendeltség által szervezett képzésekről, nem ajánlottak fel ilyet a számukra. Az egy fő kivételével a válaszadók, ha valamilyen munkát találtak, az ismerős segítségével vagy a non-profit program keretében történt. Emellett a célcsoport interjúkból (továbbra is) az derült ki, hogy a megváltozott munkaképességű rétegnek sok esetben problémát jelent a munkaügyi központokba való eljutás. **Összességében** tehát **a válaszadók korlátozottnak ítélik meg a munkaügyi kirendeltségek lehetőségeit**.

Specializációból származó magasabb hozzáadott érték. A válaszadók tapasztalati alapján kirajzolódik az a kép, hogy **a nonprofit szervezetek erősségei közül az egyik legfontosabb a specializáció**, amely során többéves szakmai gyakorlatuk, jól kiépült bevonható munkáltatói körük alakul ki az érintett célcsoportok foglalkoztatásában.

A fenti tapasztalatok normatív következménye, hogy **nem szükséges arra törekedni, hogy a non-profitok minden célcsoport tagot befogadjanak a programjaikba, hiszen bizonyos résztvevők esetében nagyobb hozzáadott értékük van** (problémás helyzetűek). **Eltérő**

élethelyzetekre ad releváns válaszokat a munkaügyi kirendeltség és megint másokra tud jól válaszolni a non-profit szervezet.

8.4. Esettanulmány az 50 év felettiek foglalkoztatásával foglalkozó civil szervezetekről

Magyarországon a foglalkoztatási ráta jelentősen elmarad az Európai Unióban tapasztalt mértéktől. Az aktív korú (15-64 év közötti) népesség 55,8%-a, az 50-64 éves népesség 47,2%-a volt foglalkoztatott Magyarországon 2011-ben. Ez mindkét esetben 10 százalékpont körüli elmaradást mutat az Európai Unió átlagához képest.

Az alacsony szintű foglalkoztatottság okai között megtaláljuk a gazdasági szerkezet sajátosságait (így pl. az alacsony iskolai végzettséget igénylő munkák kis számát, a szolgáltatási szektor iránti kereslet alacsony voltát), ám ez csak az egyik lehetséges ok. További okként felmerül a nyugdíjrendszer, mely jelentős ellenösztönző hatást gyakorol a foglalkoztatásra. Egyfelől korábban jellemző volt a korai nyugdíjba vonulás, és bár ez már megváltozott, a szabályozás módosulásának hatásai még nem jelentkeztek. Ellenösztönző hatása van az alacsony béreknek, illetve annak is, hogy az 50 év felettiek korosztályában az idő előrehaladtával már nem látható növekedés a jövedelemben, és a nyugdíj összege sem emelkedik kimutathatóan attól, ha valaki tovább dolgozik. Mindehhez hozzájárul, hogy az 50 év felettiek korosztályában az egészségi állapot jelentős romlása figyelhető meg Magyarországon. Ez a tény tovább rontja az elhelyezkedés esélyeit e korosztályban.

Jelen kutatásban olyan civil szervezeteket kerestünk meg, akik az elmúlt években olyan (elsősorban TÁMOP 1. vagy 2.) programot valósítottak meg, melyek célja az 50 év felettiek foglalkoztathatóságának javítása volt. E szervezetek a célcsoporttal való munkájuk során a fentiek mellett problémaként szembesülnek többek között az alacsony iskolai végzettségnek, a munkaerőpiactól távol töltött idő hosszúságának, az önértékelés és önbecsülés alacsony voltának következményeivel, melyekhez további nehezítő tényezőként társulnak a munkáltatók előítéletei (miszerint ez a korosztály már sem ismereteit, sem képességeit tekintve nem versenyképes a fiatalabbakkal, figyelmen kívül hagyva, mi minden előnyük van ugyanakkor).

Mindezen problémák kezelésére kevés olyan eszközt találtunk az esettanulmány elkészítése során, mely érdemleges változást volt képes előidézni az elmúlt években. Az évek óta igénybe vehető START EXTRA program, bár javított a helyzeten, nem teremtett sokkal kedvezőbb helyzetet az idősebbek számára: a fiatalok támogatására épp úgy lehetőség volt a START, illetve START PLUSZ programokon belül, mint az 50 év felettiek foglalkoztatására, és a munkáltatók jellemzően a fiatalabbak javára döntöttek. A tanulmányban épp ezért számos olyan javaslatot mutatunk be, mely az általunk megszólaltatott civil szervezetek szerint képesek lehetnek pozitív irányú elmozdulást előidézni e téren.

A kutatásban résztvevő civil szervezetek jellemzően komplex programot nyújtottak a célcsoport számára, tevékenységüket jelentős mértékben a különböző hátrányok csökkentése tette ki, de megjelent a foglalkoztatás is. Programjaik az általunk megkérdezett célcsoport-tagokban egyértelműen pozitív hatást értek el. Szemben a munkaügyi központoknál tapasztaltakkal, ahol legfeljebb az ellátások ügyintézése zajlott, mellőzve minden más – egyébként lehetséges – segítségnyújtási formát, a civil szervezetek szolgáltatásai komplexnek, az igényekhez alkalmazkodónak, a speciális problémákat figyelembe vevőknek bizonyultak. Minden interjúalanyunk arról számolt be, hogy nem csak a tényleges szakmai tudás megszerzése jelentett számukra előrelépést, hanem az ezzel a folyamattal együtt járó járulékos hatások: az elfogadó közeg, a figyelmesség, a hasonló problémákkal küzdők megismerése, új kapcsolatok születése és így tovább.

Az esettanulmány egyik fő fókuszában az indikátorok álltak. A megkérdezett szervezetek a programokban olykor olyan indikátorok teljesítését is vállalták, melyek igen megterhelőek voltak, elsősorban azért, mert túlmutatnak a szervezetek felelősségi körén. Ilyen pl. a foglalkoztatás maga: ahhoz, hogy egy programban résztvevő el tudjon helyezkedni, nem csak a képességek és készségek fejlesztése szükséges, hanem az is, hogy a gazdasági környezet legyen annyira stabil, hogy a munkáltatók által eredetileg jelzett munkaerő-igény (melyhez a programok igazodtak pl. a képzések tartalmában is) fennmaradjon. Hasonlóan fontos tapasztalat volt, hogy az indikátorok életszerűsége sok kívánni valót hagy maga után: szükséges, hogy bizonyos indikátorok differenciáltan jelenjenek meg elvárásként, figyelembe véve pl. a projekt megvalósítási helyszínén tapasztalható társadalmi, gazdasági, földrajzi adottságokat.

Az indikátorok teljesítése mellett fontos lenne az eredményesség igénybevevői szinten történő vizsgálata is. Felmerült, hogy az indikátorok, éppen a mindennapi helyzetektől való távolságuk okán, nem igen mutatják meg egy program eredményességét. A válaszadók szerint erre nem is igen képesek, hiszen olyan átfogó kategóriák, amelyek mögött eltűnnek a folyamatok. Épp ezért fontos lenne, hogy a programokban részt vevők számára lehetőség nyíljon a vélemény-nyilvánításra, a programok tényleges értékelésére, akár több év távlatából visszamenőleg.

8.5. Gyermekvállalásról visszatérők foglalkoztathatóságának javítását szolgáló TÁMOP 1.-2. projektek tapasztalatai

Az esettanulmány célja annak vizsgálata, hogy a TÁMOP 1. és 2. prioritásokból megvalósult non-profit projektek keretében hogyan jelenik meg a gyermekvállalásról visszatérők foglalkoztatáspolitikai célcsoportja.

Az Operatív Program egyrészt horizontális célként jelöli meg a férfiak és nők munkaerő-piaci esélyegyenlőségének javítását, másrészt azokra a nőkre szándékozik támogatásokat és programokat koncentrálni, akik gyermek vagy más hozzátartozó gondozása miatt rövidebb-hosszabb időre kilépnek a munkaerőpiacról, és ezért a munkaerőpiacon hátrányokkal szembesülnek.

Az Akciótervek keretében kifejezetten a célcsoportnak dedikált kiírás nem jelent meg, de több olyan széles végső kedvezményezetti kört felölelő konstrukció volt, amelynek keretében sikeresen pályáztak non-profit szervezetek a gyes-ről, gyed-ről visszatérők foglalkoztatását javító projektekkel (1.4.1 Alternatív munkaerő-piaci programok, 1.4.3 Innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok, 2.4.2 Hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztése, 2.4.3 Atipikus foglalkoztatási formák támogatása, 2.4.5, a munka és a magánélet összehangolásának elősegítése).

A projektek vizsgálatához forrásként használtuk az EMIR adatbázist és a Hétfa on-line non-profit lekérdezésének eredményeit, a tapasztalatok közvetlen összegyűjtéséhez fókuszcsoportos interjút készítettünk nyertes non-profit szervezetekkel, interjút készítettünk egy for-profit munkaerő-kölcsönző cég vezetőjével és félig strukturált interjút készítettünk 7 végső kedvezményezettel.

A célcsoportot segítő projektek azonosítását nehezíti, hogy az EMIR nem tartja nyilván a végső kedvezményezettek típusát, a projektek címe és a kedvezményezett szervezet alapján pedig sokszor nem egyértelmű a célcsoport. Ezért az esettanulmány egyben feltáró jellegű is, a kutatás során egyre bővült a látókörünkbe kerülő non-profit projektek köre, aminek eredményeképpen keresztmetszeti képet kaptunk a célcsoport szempontjából a TÁMOP 1. és 2. forráskihelyezésről.

A projektek igen eltérő típusúak. Közös elemeik jellemzően a mentorálás és az álláskeresési tréning. Ezen kívül projektenként eltérőképpen jelenik meg a következő elemek közül egy vagy több: szakmai képzés (OKJ vagy egyéb), nyelvi képzés, támogatás/ösztöndíj a résztvevők számára, vállalkozóvá válási készségek fejlesztése, gyermekfelügyelet a tréningek/képzések

idejére, lehetséges munkáltatók felkutatása, atipikus foglalkoztatási formák népszerűsítése, érzékenyítő tréningek munkáltatók számára, munkaerő-közvetítés, osztott munkakör team-ek kialakítása és kölcsönzése cégeknek, gyermekfelügyeletes munkaállomások kialakítása, támogatott foglalkoztatás.

Az esettanulmányban két fontos modellt mutatunk be részletesen 1) Matching modell („Munka Kisgyermekkel") és 2) Vállalkozó válás („Ökomama"). Az első modell arra a munkaerő-piaci kudarcra kínál megoldást, hogy a munkát keresők és kínálók gyakran nehezen találnak egymásra, az információk költséges volta miatt koordinációs probléma merül fel és egy tipikus for-profit munkaerő-közvetítő nem találja meg ennek a munkaerő-piaci csoportnak megfelelő munkahelyeket. A Munka Kisgyermekkel program célja kölcsönösen előnyös atipikus foglalkoztatási formák felkutatása a cégek és a munkavállalók számára, és a non-profit szervezet munkaerő-közvetítőinek sokéves szakmai tapasztalatán alapul. A második modell, az Ökomama program kiemelt szakmai képzést (ökogazdálkodás, ökoturizmus) nyújt a résztvevők számára a Szent István Egyetemen és olyan vállalkozói ismereteket, amelyek eredményeképpen a célcsoport tagjai sikeresen találhatják meg a helyüket egy ökogazdaságban vagy indíthatják el a sajátjukat.

A munka és a magánélet összehangolását segítő (munka)helyi kezdeményezések című 2.4.5 kiírás szintén a célcsoport foglalkoztathatóvá válását tervezte javítani. Több interjúalany véleménye szerint ugyanakkor a konstrukció intézményi/vállalati gyermekellátási szolgáltatások létrehozására irányuló lába iránt alacsony volt az érdeklődés, mert a kiírás kedvezőtlen feltételei miatt nem érte meg jelentkezni (jelentős adóteherrel járt volna a vállaltok számára). Ennek ellenére a vizsgált időszakban a családi napközik száma nőtt. A konstrukció többi eleme ugyanakkor nagy népszerűségnek örvendett: a januári EMIR adatbázis alapján 1 575 pályázat érkezett a TÁMOP 2.4.5 egyéb lábaira.

A támogatást elnyert programok esetében nem egyenletes az országos területi lefedettség, a Budapest és környéki programok mellett néhány vidéki jelenik meg (Szigetvár, Bács-Kiskun megye, Szeged környéke).

A célcsoport számára megvalósuló projektek részben támaszkodnak korábbi HEFOP-os és más forrásból megvalósuló jó gyakorlat programokra, és egyben jó kiindulási alapot jelenthetnek a következő időszak modelljeihez. Néhány projekt esetében felmerült a piaci finanszírozhatóság is, tehát teljesülhet az a célkitűzés, hogy olyan innovatív modellek jelenjenek meg, amelyek hosszú távon is életképesek.

A célcsoport esetében az résztvevőknek nyújtott szolgáltatás szükséges hossza a non-profit szervezetek véleménye alapján átlagosan 18 hónap, amit biztosítanak az akciótervek kétéves keretei.

Az esettanulmány keretében 7 fő végső kedvezményezettel készítettünk munkaélet-út interjúkat, hogy i) megismerjük a véleményüket arra vonatkozóan, hogy a TÁMOP-os projekt eredményeképpen hogyan változott a munkaerő-piaci helyzetük és ii) hogyan ítélik meg a non-profit szervezet által nyújtott szolgáltatásokat és a munkaügyi kirendeltségtől kapott szolgáltatásokat.

A válaszadók a munkaerő-piaci helyzetük javítása szempontjából a non-profitok által nyújtott szolgáltatásokat pozitívan ítélték meg. Megítélésük szerint 1) olyan szakmai tudásra tettek szert, amely mindenképpen – személyenként eltérő mértékben ugyan, de – növelte esélyüket a munkaerőpiacon. Többen fontosnak tartják, hogy a 2) lehetőséget kaptak olyan kapcsolati háló kiépítésére, ami elhelyezkedésüket, vállalkozásuk elindítását segítheti. A munkaerő-piaci helytálláshoz segítette őket hozzá az is, hogy 3) a program keretében be kellett járni a képzésekre, ami kimozdította őket otthonról, és hozzászokhattak ahhoz, hogy milyen huzamosabb időre megszervezni a gyermekellátást. A válaszadók legfontosabb elemnek azt tekintik, hogy 4) olyan cégekhez közvetítik őket, akik hajlandók foglalkoztatni őket.

A munkaügyi központtal a célcsoport tagjai jellemzően nem kerülnek kapcsolatba, néhányan akkor keresik fel, amikor letelik a támogatott időszak, nincs hova visszamenniük dolgozni és a férj állása is megszűnt közben. A munkaügyi központok általában nem rendelkeznek sokéves tapasztalattal az atipikus foglalkoztatási formákkal, de találtunk olyan jó gyakorlatot is, ahol havonta egy délelőtti idősávban az egyik pultnál kifejezetten a gyermekvállalásról visszatérők munkaerő-piaci helyzetével kapcsolatban adnak tanácsok az ügyintézők.

8.6. A nonprofit szervezetek szerepe a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatásában – különös tekintettel a TÁMOP 1. és 2. prioritására – tematikus esettanulmány[74]

Az esettanulmány célja a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatása mellett elkötelezett, e témában (is) projekt(ek)et megvalósító nonprofit szervezetek feltérképezése, munkájuk és eredményeik, valamint javaslataik megismerése. Az értékelés empirikus alapját dokumentumelemzések, adatbázisok másodelemzése, szakértői interjúk, nonprofit szervezetek körében készült fókuszcsoportos interjúk, forprofit szereplővel készített interjú, valamint megváltozott munkaképességű emberekkel készített munkaéletút-interjúk alkották.

A célcsoport jellemzői

Magyarországon 2012 szeptemberében mintegy 451 600 aktív korú ember kapott egészségkárosodása okán pénzbeli ellátást, míg a Munkaerőfelmérés 2011-es adatai szerint a 15-64 éves népességben 767 000-en gondolják úgy, hogy valamilyen egészségügyi problémájuk tartósan korlátozza őket munkavállalásukban.

E közel félmillió aktív korú ember társadalmi-demográfiai jellemzői – a munkaerő-piaci (re)integrációra irányuló törekvések szempontjából – meglehetősen kedvezőtlenek. Egy 2010 végén készült kutatás adatai szerint az egészségkárosodott emberek munkaerő-piaci aktivitása nagyon gyenge: mindössze 17,8%-uk gazdaságilag aktív. Az egészségkárosodott emberek rendkívül kedvezőtlen munkaerő-piaci helyzetét még tovább rontja, hogy jellemzően sem a (re)habilitációt, a foglalkoztathatóság javítását segítő szolgáltatásokkal, intézményekkel, sem a munkaerő-piaci (re)integrációt segítő állami intézményrendszerrel, illetve nonprofit szervezetekkel nincsenek kapcsolatban: az NCSSZI-TÁRKI 2010-es mérése szerint az egészségkárosodott emberek mindössze 7,6%-a volt a mérést megelőző két évben bármikor regisztrálva a munkaügyi ellátórendszerben; a munkát kereső egészségkárosodottak mindössze 2%-a (!) keresett civil szervezeteken keresztül munkát.

Mind a munkaügyi intézményrendszer 14 841 fő bevonásával megvalósult TÁMOP 1.1.1-es kiemelt projektjében, mind a nonprofit szervezetek TÁMOP-os projektjeiben jelentős lefölözési hatás volt megfigyelhető a fiatalabb, magasabb végzettségű, jobb helyzetű, jobban informált célcsoporttagok irányában. A célcsoport elérését a nonprofit szervezetek programjai esetében mindemellett jelentősen befolyásolta a szektor célcsoport-orientáltsága (jellemzően a „klasszikus fogyatékossággal élő” emberekre irányul a szervezetek jelentős részének tevékenysége), valamint a szervezetek területi elhelyezkedése.

Összességében az adatokból egy rendkívül kedvezőtlen társadalmi-demográfiai helyzetű, és legjelentősebb részében gyakorlatilag ellátatlan célcsoport képe rajzolódik ki, amelyre (a „felülvizsgálatokra”, ellátásmegvonásra, munkaerő-piaci visszatérésre irányuló) jelentős politikai-társadalmi nyomás nehezedik.

[74] A fejezet a Revita Alapítvány által a jelen projekt keretében készített esettanulmány főbb állításait foglalja össze.

A megváltozott munkaképességű embereknek szolgáltatást nyújtó nonprofit szervezetek jellemzői

A jelen értékelési projekt keretében a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek körében készített online kérdőíves adatfelvétel adatainak tanulsága szerint az érintett szervezetek közel harmada (32,6%) nyújtott szolgáltatást megváltozott munkaképességű embereknek az elmúlt három évben. A nyújtott szolgáltatásokat alaposabban megvizsgálva nagyon világos tevékenységstruktúra rajzolódott ki: ez az egyes tevékenység-irányok letisztultságára (és az irányon belüli komplex alkalmazására) utal ebben a szektorban. A szolgáltatások öt csoportba szerveződtek a következőképpen: „Tájékoztatás, felmérés, tanácsadás", „Kompetencia-fejlesztés és képzés", „Munkába állást és maradást közvetlenül segítő szolgáltatások, „Foglalkoztatás" „Egyéb tevékenységek".

A nyújtott szolgáltatások struktúrája, a „szervezeti professzionalizmus" index, valamint a „szakmai kompetencia" index bevonásával elkészítettük a megváltozott munkaképességű embereknek szolgáltatást nyújtó szervezetek típusalkotását. Az elemzések eredményeként négy markánsan elkülönülő csoport rajzolódott ki. Két csoportban jelennek meg azok a szervezetek, akik egyértelműen foglalkoztatási célú nonprofit szervezetként definiálhatóak, ráadásul szervezeti professzionalizáltságuk és szakmai kompetenciáik is kiemelkedőek. A két csoport közül az egyik az érdekvédelmi, érdekképviseleti tevékenységgel is kiemelten foglalkozó szervezetek köre, míg a másik csoportba a komplex munkaerő-piaci szolgáltatás nyújtása mellett szervezeten belüli foglalkoztatást is jellemzően felvállaló szervezetek tartoznak. A szervezetek típusalkotása során létrejött további két csoport nem kimondottan foglalkoztatási célú tevékenységet végez. Az egyik ide tartozó csoport jól szervezett és professzionális, de elsősorban képzéssel, kompetencia-fejlesztéssel foglalkozó szervezeteket takar. A típusalkotás nyomán kialakult utolsó csoportba tartozó szervezetek – mindhárom másik csoporthoz képest – szervezetileg és szakmailag is jóval kevésbé professzionálisak, kiemelhető, a foglalkoztatási céllal összefüggő tevékenységi profiljuk nincs.

A nonprofit szektor lehetséges szerepvállalása a megváltozott munkaképességű emberek ellátásában

Minden általunk megkérdezett válaszadó (nonprofit szervezetek képviselői, forprofit szereplő, végső kedvezményezettek) egyetértett abban, hogy jelenleg a nonprofit szervezetek helye a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatásában nem tisztázott és ennek következtében esetleges: nincs egyértelműen, központilag kijelölt, deklarált szerepük. Az ebből eredő bizonytalanságot a projekt jellegű finanszírozás tovább növeli: megnehezíti a stabil szakmai háttér fenntartását, a szolgáltatások kiszámítható, folyamatos működtetését. Az érintett szereplők összességében három nagyobb területet jelöltek meg, ahol a nonprofit szervezeteknek helye lenne a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatásában: az érdekképviselet és érdekvédelem, a szolgáltatás-nyújtás, illetve a védett foglalkoztatás.

A nonprofit szervezetek erősségei között az érintett szereplők mindenekelőtt a megváltozott munkaképességű emberekkel kiépített közvetlen, bizalmi kapcsolatot, valamint a felhalmozott tapasztalati, információs és szakmai tudást, az erős, célorientált elkötelezettséget és a rugalmasságot említették. A hiányosságok, gyengeségek között egyértelműen a bizonytalanság és a kiszámíthatatlanság jelent meg hangsúlyosan. További nehézség a nonprofit szervezetek számára, hogy a korábbi (hosszú évekig tartó) célcsoport-specifikus támogatási rendszer az utóbbi években mainstream irányban változott, és rendszerint többféle célcsoport bevonását várja el és írja elő minden foglalkoztatási kezdeményezés, program esetében. A nonprofit szervezetek saját hiányosságaik, gyengeségeik között mindemellett a szektoron belüli együttműködés problémáját emelték ki.

Mit jelent az eredményesség a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatásában?

Az egybehangzó vélemények szerint a megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci rehabilitációjának szempontjából az eredményesség hosszabb távon egyértelműen az, hogy a célcsoporttagok a felkészítés után munkára kész állapotba kerüljenek, és tartósan el tudjanak helyezkedni a munkaerőpiacon. A „munkaerőpiac" jelentésére azonban felhívták a figyelmet: a megkérdezettek szerint a megváltozott munkaképességű emberek egy (kisebb) része számára csak a védett foglalkoztatás jelenti a munkaerőpiacot, más (nagyobb) része számára ez azonban egyértelműen a nyílt munkaerőpiac. A védett foglalkoztatás és a fejlesztő projektek esetében az is eredménynek tekinthető, ha a bemeneti állapotához képest fejlődést sikerült elérni a résztvevő személynél.

A jelenleg is használt (output és) eredmény indikátorokat megfelelőnek, szükségesnek érzik a nonprofit szervezetek, elhagyásukat nem tartják indokoltnak. Az indikátor-rendszerrel kapcsolatos több kritikai észrevételt, illetve módosítási javaslatot is megfogalmaztak. Ennek egyik legfontosabb eleme – illeszkedve a nemzetközi tendenciákhoz – egy sztenderdizált, differenciált, a projekt alatt bekövetkező változást mérni képes indikátorrendszer kialakítása.

A nonprofit szervezetek által megvalósított programok eredményei

A projektgazda nonprofit szervezetek alapvetően azonosulni tudtak azzal a kettős céllal, amely a projekteket a kiírás alapján jellemeze: az egyik célkitűzés a megváltozott munkaképességű emberek nyílt munkaerőpiacra való kivezetése volt, a másik pedig az ehhez szükséges feltételek – módszerek és kapcsolatrendszerek – kialakítása.

A TÁMOP 1-es és 2-es prioritások alá tartozó projekteknek fontos eredményük volt a nonprofit szervezetek számára az alternatív munkaerő-piaci programok tekintetében megszerzett tudás és tapasztalat felhalmozása, melynek hatékonyságát azonban növelni tudta volna egy nagyobb volumenű disszeminációs tevékenység. Ugyancsak fontos eredményként említették, hogy fejleszteni tudták infrastruktúrájukat, a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatáshoz hasonló körülményeket tudtak teremteni a tranzitfoglalkoztatásban résztvevő megváltozott munkaképességű emberek számára.

A megkérdezett TÁMOP 1. és 2. prioritásba tartozó projektekben részt vevő megváltozott munkaképességű emberek egyértelműen és egybehangzóan eredményesnek ítélték meg a programban való részvételüket. Legfőbb hozadékának azt tekintették, hogy olyan tudásra és tapasztalatra tettek szert, amellyel egyértelműen gazdagodtak, és amely mindenképpen – személyenként eltérő mértékben ugyan, de – növelte esélyüket a munkaerőpiacon. A program által – felkészítésük részeként – pszichológiai és életvezetési támogatást kaptak a projektet megvalósító nonprofit szervezettől, amely szintén megkönnyítette kilépésüket a nyílt munkaerőpiacra. Ugyancsak eredményként értékelték, hogy újra hozzászokhattak ahhoz, milyen huzamosabb időt közösségben tölteni, társakkal kommunikálni és együttműködni.

A forprofit foglalkoztatók számára e TÁMOP-projektek nagy előnye volt, hogy az első körös projektek éppen akkor zárultak, amikor a nyílt munkaerő-piaci szereplőkben hirtelen felmerült az igény (a rehabilitációs hozzájárulás drasztikus megemelkedésének kényszere által) a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatására.

8.7. A nonprofit szervezetek szerepe a budapesti térségben - területi esettanulmány

2013. február-március során kutatást végeztünk Budapesten az NFÜ TÁMOP 1.-2. konstrukcióit értékelő vizsgálatunk keretében.

Budapest munkaügyi helyzetének értékelése a munkaerőpiac nagysága és komplexitása miatt önálló kutatási témaként is megállná a helyét. Kutatásunk során ezért a budapesti térség nonprofit kedvezményezettjeire összpontosítottuk, törekedtünk a meginterjúvolt szervezetek munkaügyi problémákkal kapcsolatos percepcióinak megismerésére és a kedvezményezettek bemutatására

Az értékelés során interjúkat készítettünk az érintett helyi szereplőkkel és felhasználtunk több rendelkezésre álló statisztikai elemzést és internetes forrást. A kutatás során interjút készítettünk a fővárosi munkaügyi központ képviselőjével, egy budapesti munkaerő közvetítő társasággal, valamint három TÁMOP 1 és 2-ből támogatott nonprofit szereplővel.

A nonprofitok kiválasztása során törekedtünk arra, hogy ezek között megjelenjen klasszikus foglalkoztatási célú nonprofit (Kontakt Alapítvány), önkormányzati hátterű szervezet (Budapest Esély Nonprofit Kft.), és egyéb, nem kifejezetten foglalkoztatási céllal működő nonprofit társaság (Belvárosi Tanoda) egyaránt. A három vizsgált szervezet a pályázatokkal összefüggésben képzéseket, mentori szolgáltatást, munkaadói érzékenyítést, az önfoglalkoztatóvá válás támogatását, bértámogatást és egyéb humánszolgáltatásokat nyújtott a bevont célcsoporttagok számára.

A foglalkoztatási mutatókat nézve Budapesten az országos átlagnál kedvezőbb helyzet rajzolódik ki. A budapesti munkaerőpiac méretét érzékelteti, hogy minden ötödik foglalkoztatott a fővárosban dolgozik, és minden hatodik munkanélküli Budapesten él. A gazdasági társaságok 23%-a, a nonprofitoknak pedig 29%-a működött budapesti székhellyel 2011-ben.

Budapestet méretéből fakadóan az országos foglalkoztatási problémáik egyaránt jellemzik. Az esettanulmány során készített interjúk tanulsága szerint ugyanakkor a pályakezdők, a 45-50 év felettiek, az alacsony végzettségű, vagy nyelvtudás nélküliek foglalkoztatás problémái kerültek leginkább előtérbe. Budapestre jellemző, hogy a város nagysága miatt a különböző foglalkoztatáspolitikai szereplők csak annak tudnak segítséget nyújtani, akik már megtették az első lépést a munkaerőpiac felé: felvették a kapcsolatot a szociális ellátórendszer bármely szintjével.

Az interjúk alapján a budapesti munkaerőpiac munkavállalókkal kapcsolatos igényei közül kiemelhető a nyelvtudás és a képzettség szintjének emelésének fontossága; a képzettség mellett a képességekre fókuszáló oktatási rendszerek kifejlesztése; a munkanélküliek megfelelő önértékelésének kialakítása és a pályakezdők orientálása.

Az esettanulmány keretében készített interjúk tapasztalata alapján elmondható, hogy ahhoz, hogy egy nonprofit sikeresen végezzen szakmai tevékenységet, fontos, hogy legyen egy mögöttes és stabil – szakmai, pénzügyi – háttere. A munkaügyi központtal való kapcsolattartás, az ügyintézők és vezetők ismerete érdemben megkönnyíti a projektek megvalósítását. Az együttműködés a munkaügyi központok számára is egyre fontosabb, mivel a decentralizált alaprész forrásainak csökkenésével kevesebb szolgáltatást tudnak önerőből nyújtani az álláskeresőknek. A még rendelkezésre álló decentralizált források elosztásában ugyanakkor a közbeszerzési logikából fakadóan nincs olyan nagy jelentősége a szakmai együttműködési tapasztalatnak, mivel a legolcsóbb ár dönt, a szakmai szempontok figyelembe vétele pedig áregyezésnél vehető csak figyelembe.

A budapesti nonprofitok elsődleges forrását a pályázat pénzek jelentik. A különböző szervezetek ezért igyekszenek minden általuk elérhető forrásra pályázni.

A TÁMOP 1 és 2-es prioritás konstrukcióival kapcsolatban az interjúalanyok pozitívan értékelték, hogy teret kaptak a komplex szolgáltatáscsomagok, így hosszabb időtartam során tudtak foglalkozni a célcsoporttagokkal.

A közép-magyarországi régió nehézsége, hogy a pályázati források ebben a térségben az időszak végére szinte teljesen kimerültek, így további támogatásra csak kis mértékben számíthatnak a szervezetek, ami miatt a hazai, és nemzetközi források szerepe megnő.

8.8. Szociális szövetkezetek a Marcali Kistérségben

2013. január-februárban kutatást végeztünk a Marcali Kistérségben az NFÜ TÁMOP 1.-2. konstrukcióit értékelő vizsgálatunk keretében. Kutatásunkat a szociális szövetkezetekre összpontosítottuk, melyben összességében arra kerestük a választ, hogy e szerveztek milyen szerepet töltenek be az adott kistérség foglalkoztatási helyzetének javításában.

Az értékelés során interjúkat készítettünk az érintett helyi szereplőkkel és felhasználtunk több rendelkezésre álló dokumentumot, internetes forrást.

A Marcali Kistérség hazai összehasonlításban nem rendelkezik kiemelkedően rossz társadalmi-gazdasági mutatókkal, de a kistelepülések jelentős részén rendkívül magas a munkanélküliség szintje, amely nagyrészt a helyi foglalkoztatók hiányára és más, történelmi problémákra vezethetők vissza.

A kutatásunk során a kistérségben működő mindkét szociális szövetkezetet felkerestük Nemesdéden, illetve Böhönye térségében. A Böhönye környékén működő Kapos Aranya Szociális Szövetkezet támogatást nyert a TÁMOP 2.4.3./B. kiírás keretében, a Nemesdédért Szociális Szövetkezetnek korábban több sikeres pályázata volt.

A Kapos Aranya szövetkezet gyümölcslégyártó üzemet indított el a közel 40 millió Ft értékű pályázat segítségével, melynek keretében 7 fő képzését, foglalkoztatását és eszközbeszerzéseket valósított meg. A szervezet egy gyümölcságazati együttműködés partnereként végzi munkáját, piacképes szolgáltatás beindításával és tervezett fejlesztéseivel feltehetőleg hosszútávon is képes lesz fennmaradni. A szövetkezet méreténél fogva Böhönye mikrotérség foglalkoztatási problémáit számottevően nem képes enyhíteni.

A Nemesdédért Szociális Szövetkezet jelenleg nem végez érdemi tevékenységet. Korábban több sikeres pályázatban is részt vett, de fennmaradásának legfőbb gátja, hogy nem tudott a feldolgozott termékeinek stabil piacot szerezni. A bevételei nem fedezték azokat a kiadásokat, melyek egy adott támogatási időszakot követően felmerültek és önállóan kellett volna megvalósítani. A szövetkezetnek teljes helyi beágyazottsága van, és működésnek csúcsán a helyi foglalkoztatási gondok megoldásában jelentős szerepet tudott vállalni. A szervezetnek jelenleg olyan támogatásra lenne szüksége, amelyből finanszírozni tudja tervezett fejlesztéseit és ezek felfutásáig, működési költségeit is.

A TÁMOP 1.-2. kistérségben megvalósult projektjeit is megvizsgáltuk, amely során megállapítottuk, hogy számuknál és, jellegüknél fogva rendkívül csekély szerepet tudtak betölteni a térség életében. (A kihelyezett közel 350 millió Ft ellenére.) A pályázatok kistérség foglalkoztatási helyzetére jelentős hatást nem gyakoroltak.

A szociális szövetkezetekben rendkívül nagy foglalkoztatói potenciál van, melyet a vidéki térségekben ki lehetne használni a következő fejlesztési időszak során. Ehhez elsősorban olyan támogatási konstrukciókra van szükség, amelyek segítségével a már működő és újonnan létrejövő szövetkeztek hosszabb (4-5 éves) időtartamban képesek finanszírozni magukat, mivel speciális helyzetűk ezt igényli. Mindezek mellett infrastrukturális fejlesztéseik megvalósításához is kellő forrásokat érdemes biztosítani, hogy piacképes szolgáltatást építhessenek ki.

8.9. A Zalaszentgróti Foglalkoztatási Paktum működése és eredményei

A zalaszentgróti kistérségben a 2003-10 közötti időszakban a foglalkoztatási ráta, valamint az aktivitási ráta kismértékben ugyan, de folyamatosan meghaladta a megyei átlagot, a munkanélküliek aránya gyakorlatilag megegyezik a megyei átlaggal. A munkanélküliek aránya

már a 2008-as válságot megelőzően növekedésnek indult, bár akkor ez a foglalkoztatottak arányának növekedésével is együtt járt, de 2008-tól a foglalkoztatási és aktivitási ráta meredeken csökkenni kezdett; amely csökkenés 2010-ben is megfigyelhető, a munkanélküliek aránya viszont több mint kétszeresére nőtt hét év alatt, ez a tendencia a START közmunkaprogram megjelenésével visszafordul.

Az interjúk alapján azonban nem ennyire kedvező a kibontakozó kép: a térségben mintegy 800 főt foglalkoztatnak különböző államilag szervezett formában: közcélú munkában, vagy közfoglalkozottként. Ez a szám 2003 óta, amikor az első közcélú munkát szervezték a kistérségben, többé-kevésbé állandó. A 15-64 év közötti korosztályba sorolható a térségben élők közül 16290 fő. Jelenleg a foglalkoztatottak száma a térségben 8800 fő körül alakul, mintegy 10%-uk közfoglalkoztatott, 6500 fő dolgozik az elsődleges munkaerőpiacon, magas az ingázók aránya.

A kistérség foglalkoztatási helyzetét két tényező határozza meg napjainkban: a mezőgazdasági termelés kilencvenes években kezdődött átalakulása, valamint a 2008-as válság. Ezek a tényezők a munkanélküliek arányát befolyásolják kedvezőtlenül, ugyanakkor miközben az alacsony képzettségűek nem találnak munkát, bizonyos szakmákban hiány érzékelhető.

A térség foglakoztatás politikáját nagymértékben alakítja a Foglalkoztató ZalA-KAR Non-profit Kft. és az azt alapító ZalA-KAR Térségi Innovációs Társulás. Az előbbi társaság a 2004 áprilisában pályázati források nélkül alakított Zalaszentgróti Foglalkoztatási Paktum gesztor szervezete. Munkatársaik nagy pályázati gyakorlattal rendelkeznek, az elmúlt hat évben összesen több foglakoztatási programot valósítottak meg: ezek közül kettő a Paktumhoz kapcsolódik, egy munkagép beszerzés történt LEADER forrásból, a többi program a közfoglalkoztatás szervezéshez kapcsolható (közcélú munkások foglalkoztatása, közfoglalkoztatás szervezők képzése). A szervezet megpályázta és elnyerte a TÁMOP 1.4.5 kiírást.

A térségben *nem kívülről várják a helyi munkaerő-piaci problémák megoldását*, ők maguk keresik a megoldás lehetőségeit. Érdekes, hogy bár helyben kiemelkedően fontosnak látják a kisüzemi mezőgazdaság megerősítését, a Paktum a helyi vállalkozások és civil szervezetek munkaerő igényeinek kielégítésével ért el látványos eredményeket: olyan képzéseket terveznek, amelyek eredményeként a térségben találnak megélhetést az érintettek.

A Zalaszentgróti kistérségben a szereplők közötti együttműködés, és a ZalA-KAR Térségi Innovációs Társulás előre látó stratégiájának köszönhető, hogy a kedvezőtlen gazdasági társadalmi folyamatok ellenére számos sikeres projekt valósult meg. A kiemelendő jó gyakorlat éppen a különböző programok összefűzése, a különböző helyi érintettek érdekeinek aprólékos munkával való feltárása, és összehangolása, illetve a megfogalmazódott é a közösség által elfogadott igények kielégítése.

8.10. Területi esettanulmány: egy meg nem nevezett hátrányos helyzetű kistérség[75]

A kistérség **hazánk egyik leghátrányosabb helyzetű kistérsége**. A településen a rendszerváltással kezdődően, illetve a 2008-ban kezdődő gazdasági válság eredményeképpen mind a hagyományos mezőgazdasági, mind az elmúlt rendszerben működő ipari nagyvállalatok megszűntek, kevés a foglalkoztatóként megjelenő kis- és középvállalkozások száma. A településen elérhető képzési lehetőségek köre korlátozott, minősége nem felel meg a munkaerő-piaci elvárásoknak.

A település **főbb foglalkoztatási problémái** a következők:

[75] A fejezet a Revita Alapítvány által a jelen projekt keretében készített esettanulmány főbb állításait foglalja össze. A helyszín megnevezésére a készítő Revita Alapítvány kérése okán nem került sor.

- évek óta magas, legalább 25%-os munkanélküliségi ráta
- a tartós munkanélküliek 85%-a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesül
- magas a település roma lakosságának aránya
- a munkanélküliek körében az elmúlt év(ek)ben új csoportok jelentek meg nagyobb számban: a pályakezdő munkanélküliek és a rokkantsági ellátásból kiesők
- a tartós munkanélküliek egy része már nem is alkalmas nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatásra; magas a szakképzettséggel nem rendelkezők és a funkcionális analfabéták aránya
- magas az elvándorlási ráta.

A településen **a foglakoztatási problémák kezelésében az önkormányzat, mint a legnagyobb foglalkoztató, a munkaügyi kirendeltség, illetve egy civil szervezet** (a Családsegítő Szolgálattal szorosan együttműködve) lát el feladatokat. A civil szervezet ugyanakkor – bár minden újdonságra nyitott volt – a folyamatos forrás hiánya miatt nem tudott nagyobb számú álláskeresőt bevonni programjaiba, valamint – belső és külső okokra egyaránt visszavezethetően – megállt a professzionalizálódás egy szintjén.

A településen egyetlen olyan program valósult meg 2008-2009-ben TÁMOP 1-es prioritásból, amely komplex szolgáltatásokat nyújtott az álláskeresők számára: képzésre való felkészítési, képzési és foglalkoztatási elemet is magába foglalt és egyéni fejlesztésre alapult. A program főpályázója egy közeli nagyvárosban működő nonprofit szervezet volt, a konzorciumban azonban a település foglalkoztatási célú civil szervezete is részt vett. A projekt maximum nyolc osztállyal rendelkező, hátrányos helyzetű embereknek, a településről hat álláskeresőnek adott a munkaerőpiacon is értékesíthető OKJ-s képzést, és segítette őket sikeresen vissza a munka világába. A projektben a főpályázó alakította ki és vezette a szakmai programot, a konzorciumi partner csak a toborzásban, illetve a helyi egyéni esetkezelésben kapott szerepet, így a projekt a „konténer-menedzsment" szemlélet érvényesülésének egy példájának tekinthető.

Egyetértés van abban, hogy **az állami szereplők által a település foglalkoztatási problémáira nyújtott megoldásai nem elegendőek** a probléma kezelésére: **sem a képzési, sem a közfoglalkoztatási programok nem tudják csökkenteni a tartós munkanélküliséget** és a szociális hátrányokat, sem a problémák mélyülését és tartóssá válását. Az állami szervezetek által adott válaszok az országos gyakorlatnak felelnek meg, annyi eltéréssel, hogy az önkormányzat az „**önfenntartó mezőgazdaságra alapuló településről**" alkotott innovatív elképzelésével hosszú távon is próbál megoldást találni a foglalkoztatási kérdésekre.

A civilek szerint a megoldás egyértelműen az egyéni esetkezelésben, a személyre szabott komplex szolgáltatásokban keresendő, amelyek azonban csak hosszú idő alatt és költségesen tudnak eredményeket elérni. Ez utóbbi megoldás azonban **komoly kapacitási kérdéseket vet fel**: a civilek csak kis számú, főként lefölözött rétegben tudtak hatékonyak lenni, nincs kapacitásuk ilyen nagy mértékű probléma kezelésére. E mellett az is behatárolja tevékenységeik eredményességét, hogy sok esetben egy **„karizmatikus ember" egyszemélyes jelenlététől függ**nek: felmerül a kérdés, hogy vajon mennyire professzionális egy szervezet, amely ilyen mértékben függ egy embertől, és **milyen mértékben képes kiszámítható, szervezett választ nyújtani a tömegeket érintő foglalkoztatási problémákra**.

9. Próbavásárlás: A nonprofit szervezetek foglalkoztatás-támogató szolgáltatásainak láthatósága

9.1. A módszer bemutatása

Míg az online kérdőív módszer, az esettanulmányok és a szakértői interjúk elsősorban arra keresik a választ, hogy mi a nonprofit szervezetek helye és szerepe az országos foglalkoztatás-támogató stratégiákon és törekvéseken belül, mi jellemzi ezeket a szervezeteket és milyen eredményeket érnek el, valamint miként gondolkodnak mindezekről maguk az érintettek, arról viszonylag kevesebb szó esik, hogy hogyan találkoznak a végfelhasználók, a kedvezményezettek a nekik nyújtott szolgáltatásokkal. A kérdőíves adatfelvétel arra rámutatott, hogy van a szervezetek körében egyfajta specializáció az általuk megszólított és kiszolgált célpopulációk tekintetében: azok a szervezetek, amelyek alacsonyan képzett embereknek nyújtanak szolgáltatást, nagy valószínűséggel működtetnek más, erőteljesen marginalizált csoportoknak szóló tevékenységeket, mások viszont inkább az egészségügyi problémákkal küzdő kategóriákra „szakosodnak", a munkaerőpiacra könnyebben integrálható személyekre vagy éppen a munkaadókra. Ez a munkamegosztás feltehetőleg abból is fakad, hogy az ügyfelek rekrutációja során olyan sajátos csatornák és eljárások léteznek, amelyek ismeretében hatékonyabban el tudják érni az adott csoportba tartozókat. A szervezetek és kedvezményezettek találkozása azonban nemcsak így, az előbbiek irányából, hanem az utóbbiak felől közelítve is megtörténhet. Ennek esélyeit igyekeztünk feltérképezni egy **kvázi-próbavásárlásos vizsgálat** révén.

A próbavásárlás olyan alkalmazott szociológiai módszer, melyet tipikusan szolgáltatások minőségének felmérése és ellenőrzése területén szoktak alkalmazni. Jelen vizsgálat keretében viszont azzal a céllal végeztünk próbavásárlást, hogy a nonprofit szervezetek nyújtotta foglalkoztatás-javító szolgáltatások **láthatóságát** feltérképezzük. Hozzá tartozik ugyanis a szolgáltatások minőségéhez az, hogy az érintettek, érdeklődők számára fellelhetők-e, megközelíthetők-e ezek. **A próbavásárlás révén olyan fiktív** – egymástól különböző, de térben összehasonlítható – **helyzeteket alakítunk ki, amelyek célja valós munkaerő-piaci helyzetek szimulálása, és ily módon a kínált megoldások láthatóságának mérése, tesztelése**.

Az általunk lebonyolított próbavásárlás három országban – Magyarországon, és a külföldi példák keretében a 6. fejezetben kiemelten vizsgált Angliában és Ausztriában – készült. Mindhárom országban kiválasztottunk három-három olyan kis települést, amely egymáshoz hasonlítható társadalmi-gazdasági jellegzetességekkel bír, és mindegyikben három-három fiktív személy „nevében" végeztünk adott keresőszavak segítségével internetes keresést. Az egyes keresések paramétereit és találatait excel-állományokban rögzítettük.

A módszer használata során több korláttal is kellett számolnunk. Mindenekelőtt tudatosítani kell azt, hogy a kereső személy legnagyobb fokú empátiája és szociológiai képzelőereje sem biztosítja, hogy teljes mértékben azonosulni tudjunk azokkal a személyekkel, akiket „képviseltünk", akiknek „a nevében a keresés történt". Miközben sem a kutató nem tudja teljes mértékben reprodukálni azokat a tudásokat és készségeket, melyekkel adott csoportok képviselői rendelkeznek, e csoportok maguk sem egységesek és homogének. Mi több, számolni kell a három közreműködő próbavásárló között fennálló, nagyrészt személyiségből, munkastílusból adódó eltérésekkel is. A második legjelentősebb hiányosság abból fakad, hogy a szolgáltatások láthatóságát kizárólag az internetes felületre korlátoztuk, elsősorban költségtakarékossági megfontolásból. Következtetéseink így csak az on-line elérhető információkra lesznek érvényesek. Végül pedig, mivel a vizsgálat a találatok rögzítésénél megállt, és kapcsolatfelvétel a szervezetekkel nem történt, a szolgáltatások minőségéről semmit sem tudunk mondani.

Mindezek alapján viszont elmondható, az általunk lebonyolított próbavásárlások alkalmasak arra, hogy az eredmények alapján a nonprofit szervezetek nyújtotta támogató szolgáltatások láthatóságáról általános, jelzésértékű képet adjunk. A feltárt jellegzetességek, országok közötti eltérések leginkább az on-line közegben, és különösen a három munkaerő-piaci kategória vonatkozásában relevánsak. Az eredmények természetesen nem reprezentatívak, statisztikai általánosításra nem alkalmasak, hanem inkább későbbi kutatási kérdésfelvetések számára jelölhetnek ki lehetséges irányokat.

9.2. A települések kiválasztása

Mindhárom országban három-három olyan kisvárost választottunk ki, amelyek rendre az alábbi jellemzőkkel bírnak:

1. az egyik az országos átlagnál magasabb GDP-vel és alacsonyabb munkanélküliségi adatokkal rendelkező kistérségben található;
2. a második az országos átlaggal megegyező GDP-vel és azzal szintén megegyező munkanélküliségi adatokkal rendelkező kistérségben található;
3. a harmadik az országos átlagnál alacsonyabb GDP-vel és magasabb munkanélküliségi adatokkal rendelkező kistérségben található.

A következő településeket választottuk ki:

37. táblázat: A próbavásárlások helyszínei

	Régió	Regionális munkanél-küliség 2011 (%)	Régiós GDP/fő, 2009, PPS (€)	Kistér-ség	Városi lakos-ság	Kistér-ség lakos-sága	Kistérségi munkanél-küliség (%)
Magyarország							
Zalaszentgrót	Nyugat-Dunántúl	9,2	14.200	Zala-szent-gróti	6.473	10.366	11
Marcali	Dél-Dunántúl	12,1	10.500	Marcali	11.664	21.329	12,5
Hajdúhadház	Észak-Alföld	14,5	9.900	Hajdú-hadházi	12.506	37.594	20,3
Anglia (Egyesült Királyság)							
Highworth	Glouces-tershire, Wilt-shire & Bristol/Bath area	7,2	26.800	Swindon	7.996	180.098	6,5
Thornaby-on-Tees	Tees Valley & Durham	11,8	18.200	Stockton -on-Tees	22.620	191.800	11,2
Immingham	East Yorkshire & Northern Lincolnshire	9,1	19.800	North & North East Lincolns hire	12.200	243.753	8,3
Ausztria							
Neunkirchen	Alsó-Ausztria	4,2	24.100	Neunkir-chen	12.240	85.569	9,1
Sankt Andra	Karintia	3,5	24.400	Wolfs-berg	10.250	54.075	11,5
Tamsweg	Salzburg	2,5	33.400	Tams-weg	5.661	20.832	5,3

9.3. A „kereső személyek”

A személyek, voltaképpen adott szocio-demográfiai jellemzőkkel bíró fiktív emberek olyan jellegzetes foglalkoztatáspolitikai csoportokat képviselnek, amelyek elhelyezkedési esélyei kiemelten rosszak ma Magyarországon és Európa-szerte. A próbavásárlást ezért egy gyermeknevelésről visszatérni szándékozó nő, egy pályakezdő, középfokú iskolai végzettséggel rendelkező férfi és egy nyugdíjkorhatárhoz közel álló nő „nevében” végeztük el. A szintén alacsony foglalkoztatottsági adatokat mutató alacsonyan iskolázottakat azért voltunk kénytelenek mellőzni, mert a vizsgálatot kizárólag internetes közegre szűkítettük, és úgy ítéltük meg, eredményeink erre a társadalmi csoportra – amelyben alacsonyabb az internetes lefedettség – kevésbé volnának relevánsak.

A keresések során olyan élethelyzeteket igyekeztünk modellezni, amelyben **mindhárom szereplő fél év sikertelen álláskeresés után keres segítséget a munkahelytaláláshoz.** Ezek a személyek a következők voltak:

1. Legfeljebb 6 éves gyermeket/gyermekeket nevelő nő:

- középfokú kereskedelmi végzettségű
- gyermekvállalás előtt bolti eladóként dolgozott
- 5 éve anyasági ellátásban távol a munkaerőpiacról
- 35 éves, gyermek, házas

2. Pályakezdő középfokú végzettségű férfi:

- érettségizett (2012 nyarán)
- soha nem dolgozott
- 19 éves, egyedülálló

3. 54 éves nő

- főiskolai végzettsége van,
- korábban titkárnőként dolgozott.

9.4. A keresés módja

A keresések az elmúlt évre vonatkoztak, tehát azokat a találatokat fogadtuk el, amelyek olyan programokra vonatkoztak, melyekhez 2012. január 1. és a keresés időpontja (2013. február) között lehetett csatlakozni.

Mindegyik eset – egy esetnek egy adott városban egy adott személy keresését tekintjük – kapcsán legkevesebb tíz keresés eredményeit rögzítettük megadott szempontrendszer mentén egy Excel-megfigyelőlapon. A megfigyelőlap elsődleges funkciója az volt, hogy a keresést standardizálja, egységes mederbe terelje, valamint hogy ezáltal az elemzést is megalapozza. Találatokat a Google keresőportál első 5 oldalról (oldalanként 10 találat) fogadtunk el.

9.4.1. Használt keresőszavak

Az első három keresés előre meghatározott standard keresőszavakkal történt majd a találatok függvényében, a megadott opcionális keresőszavak segítségével folytatódott. Mindegyik alkalommal be kellett írni a kulcsszavak mellé azt a településnevet is, melyre a keresés vonatkozott. A kötelezően használt, valamint javasolt keresőszavak a következők voltak:

38. táblázat: A próbavásárlás során használt keresőszavak

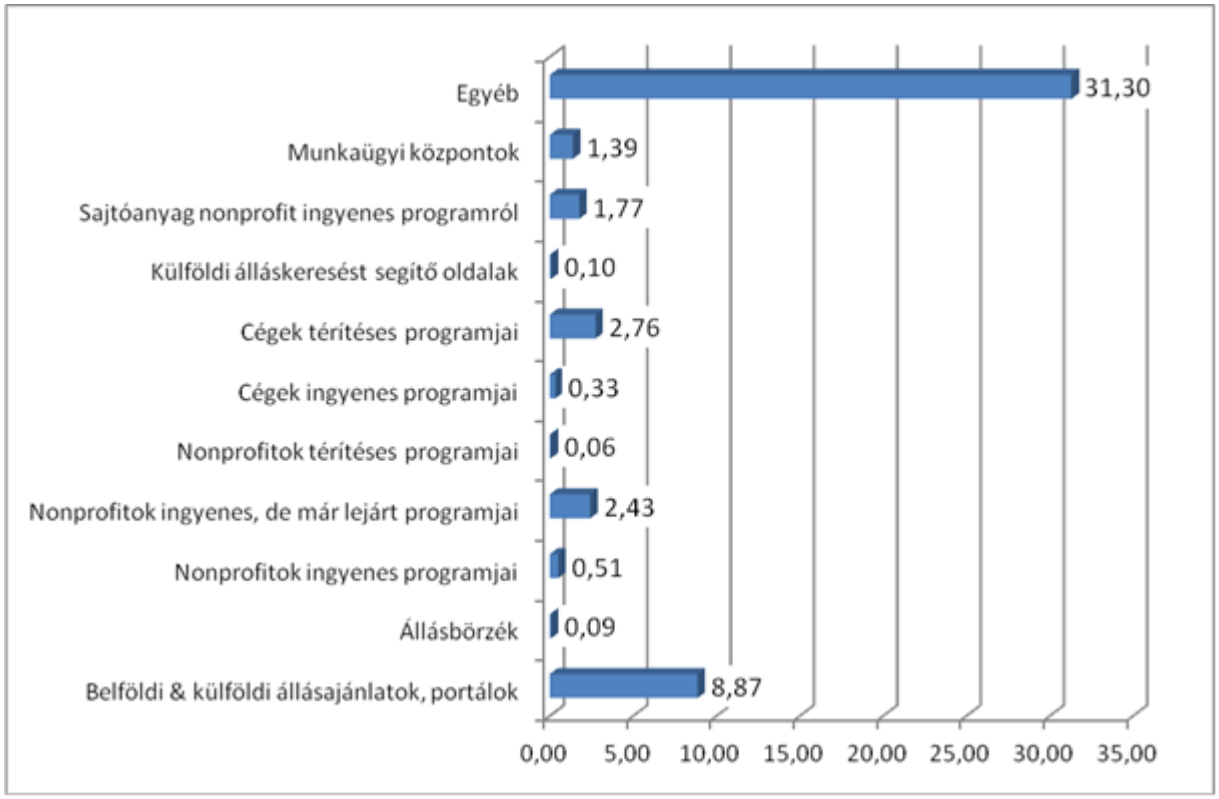
HUN	AUT	UK
Kötelezően használandók		
segítség álláskereséshez/ álláskeresőknek	Hilfe bei der Arbeitssuche/für Arbeitssuchende	help for job search/job seekers
segítség munkanélkülieknek	Hilfe für Arbeitslose	help for unemployed people
segítség munkanélkülieknek + a személy jellemzői („kismama”, „pályakezdő”, „nyugdíjkorhatár előtt”)	Hilfe für arbeitslose Mütter/Berufseinsteiger (oder Berifsanfänger)/über 50	help for unemployed women with small children/young people/people over 50
Javasolt keresőszavak		
képzés, átképzés, támogatott képzések	Ausbildung, Umschulung, kostenlose Ausbildung	training, retraining, subsidised training
képzések, tanfolyamok, tréningek munkanélkülieknek	Ausbildung, Kurse, Training für Arbeitslose	training, courses, retraining, subsidised training for unemployed
képzések, tanfolyamok munkát keresőknek	Ausbildung, Kurse, Training für Arbeitssuchende	training, courses for job seekers
tanfolyam	Kurs	course
önismereti tréning	Selbstbewusstseinstraining	self-awareness training
pályaválasztási tanácsadás	Berufsberatung, Berufsorientierung	careers advice, careers guidance
vállalkozásindítás	Existenzgründung	setting up a business
CV-írás, önéletrajzírás	Lebenslauf schreiben	writing cv
felkészítés interjúra	Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche	interview skills training
állásközvetítés	Vermittlung (Arbeitsvermittlung)	job placement
álláskeresési tréningek	Beratung, Unterstützung	job search training

9.5. A szolgáltatások láthatóságáról általánosan

A keresések Ausztriában bizonyultak a leghatékonyabbnak, **az osztrák nonprofit szervezetek nyújtotta szolgáltatások a leglátható bbak. A keresések több mint felében volt legalább egy találat, vagyis egy olyan szervezet, amely még érvényes, a kereső személynek szóló, az adott településen vagy kistérségen szervezett programra vonatkozott. Ez az arány viszont Magyarországon csak 12, Angliában 25%-os volt**. Összesen is több szervezet programját lehet az osztrák keresés során megtalálni, mint bármelyik másik két országban.

Összességében megállapítható, hogy mindhárom országban időigényes, nagy türelmet, kitartást és jó internetes eligazodási képességet, valamint gyakorlottságot igényel a támogatószolgáltatások felkutatása. Átlagosan két keresésenként (azaz átlagosan 2 x 50 oldalon) akad egy program, amelyet nonprofit szervezet kínál ingyenesen a megadott célcsoportok tagjai számára. Bár közvetlenül egyetlen alkalommal sem használtunk *álláskeresésre utaló kulcsszavakat*, keresésenként (vagyis 50 találatonként) átlagosan 9 külföldi vagy belföldi állásajánlatot dobott ki a keresőprogram, és átlagosan majdnem 3, cég kínálta fizetős szolgáltatást (tipikusan állásközvetítést, képzést, tréninget stb.). Szintén gyakori volt (keresésenként átlagosan 2,4 darab) a már lejárt nonprofit szolgáltatás. A keresések során átlagosan 1,8 olyan sajtóanyagot vagy közleményt találtunk, amelyek közvetlenül vagy közvetve a kereső személy számára releváns programot nyújtott (40. ábra).

40. ábra: Átlagos találatszám adott kategóriákban egy-egy keresés során (darab)



Forrás: Próbavásárlás - Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

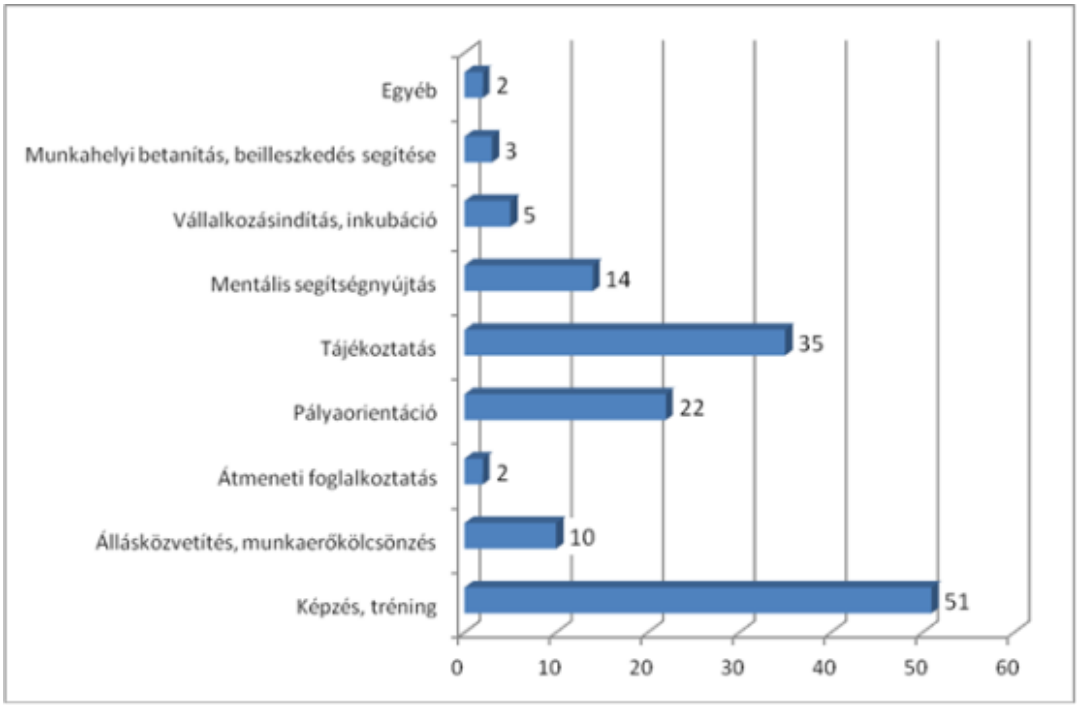
Összességében **e programok elérhetősége U alakban változik a kistérség foglalkoztatási problémáival: együttesen vizsgálva a három országot, a találatok 40-40%-a származik alacsony és magas GDP-vel rendelkező régiókból, a legkevesebb programot az átlagos gazdasági erejű régiókban találtunk**. Országokra lebontva ez nagyvonalakban Ausztriára és kisebb mértékben Angliára is érvényes, **Magyarországon viszont a legtöbb foglalkoztatás-támogató szolgáltatást a magas munkanélküliségi arányokkal küzdő településen találtuk**. Ez összhangban van survey-eredményeinkkel is, mely szerint mind a szervezetek, mind pedig a programok ott koncentrálódnak, ahol a foglalkoztatási problémák is akutabbak.

Végül, a legtöbb program a nyugdíjkorhatár előtt álló idős nők számára volt elérhető, ezt azonban nagymértékben a számbelileg is elsöprő osztrák eredmények befolyásolták. Ausztriában ugyanis egy kereséssel átlagosan 1,7 olyan szolgáltatást találunk, amelyet idős embereknek (is) nyújtanak, de csak felet pályakezdőknek. **Magyarországon nem volt lényeges különbség a három társadalmi csoport esélye között, mindhárom személynek meglehetősen sokszor – a gyermekes nőnek több mint négy alkalommal, a pályakezdő férfinak majdnem 8-szor, az idős nőnek pedig éppen ötször – kell újrakezdenie a keresést ahhoz, hogy egyetlen releváns programra bukkanjon.**

9.6. A kínált szolgáltatások jellemzői

A különböző típusú szolgáltatások azonos mértékben láthatóak és hozzáférhetőek az internetes térben. Ez leginkább abból látható, hogy amint arra survey-adataink alapján is rámutattunk, a legtöbb szervezet képzési és tájékoztatási szolgáltatást nyújtott az elmúlt időszakban, és leginkább a konkrét foglalkoztatási, betanítási kísérletek szorultak háttérbe. A 41. ábra az összes programbesorolást tartalmazza, vagyis egy szolgáltatást annyiszor tüntet fel, ahányszor és ahány kategóriába az az internetes megjelenés alapján besorolható volt.

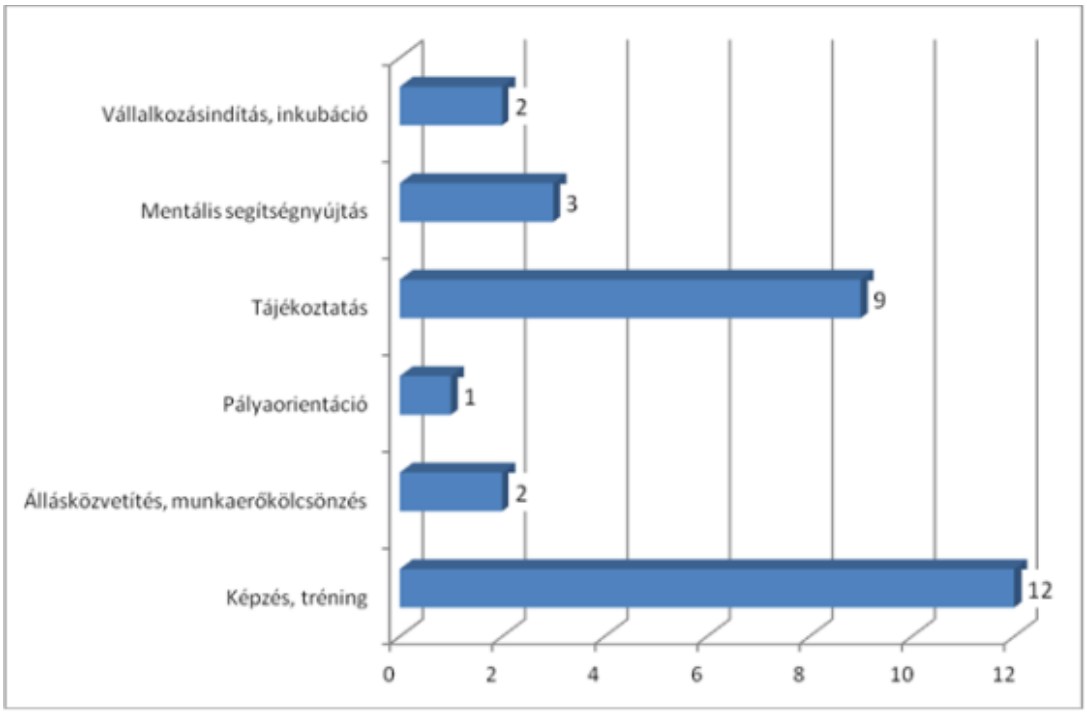
41. ábra: A kínált szolgáltatások típusai (összdarabszám)



Forrás: Próbavásárlás - Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A sorrend **Magyarországon** lényegében azonos volt, mi több, **foglalkoztatással szorosabban összefüggő szolgáltatásokat itt egyáltalán nem találtunk (42. ábra). Az internetes keresés során megtalált szolgáltatások nagy része képzés, tájékoztatás és mentális segítségnyújtás volt.** A pályaorientációk, amelyek a kérdőíves felmérés eredményei alapján fontos szerepet kaptak a foglalkoztatás-támogató szolgáltatásokon belül, kevésbé bizonyultak láthatónak.

42. ábra: A kínált szolgáltatások típusai Magyarországon (összdarabszám)



Forrás: Próbavásárlás - Foglalkoztatási értékelés, Hétfa (2013)

A magyarországi szolgáltatások közel 40%-áról volt egyértelműen kideríthető, hogy TÁMOP 1 vagy 2 forrásból finanszírozott programok voltak. A programleírások, a célcoportok meghatározása, valamint az elérhetőség honlapon történő meghatározása az esetek elsöprő többségében megfelelő volt a magyarországi szervezetek esetében.

9.7. Összegzés

A nonprofit szervezetek nyújtotta szolgáltatások legnagyobb fokú internetes láthatóságnak Ausztriában, legkisebb mértékben pedig Magyarországon örvendenek. Míg Angliában és Ausztriában az átlagnál fejlettebb és kevésbé fejlett gazdasági fejlettségű kistérségekben és településeken kereső személyek tudnak nagyobb eséllyel interneten keresztül foglalkoztatás-támogató szolgáltatásokhoz hozzáférni, **Magyarországon a súlyosabb foglalkoztatási problémákkal küzdő településen volt nagyobb a szolgáltatások láthatósága.** A három országban eltérő volt az egyes kedvezményezetteket megcélzó programok láthatóságának foka, Magyarországon a gyermekes nőnek, a pályakezdő férfinak és az idős nőnek **átlagosan azonos – és nagy – kitartással kell keresnie, hogy önmaga számára releváns programot találjon. A TÁMOP-forrásból támogatott programok a magyarországi találatoknak körülbelül 40%-át jelentette, legalábbis a honlapon megtalált leírások tanúsága szerint.** A beavatkozás típusa viszont magyarországi viszonylatban jól tükrözte a kérdőíves felmérésbeli eredményeinket: mindhárom foglalkoztatáspolitikai kategória számára az internetes keresés révén elérhető szervezetek elsősorban képzést, tájékoztatást, tréninget nyújtottak, és csak elenyésző mértékben segítették hozzá a munkát keresőket érdemi munkatapasztalatokhoz.

10. Feldolgozott dokumentumok

10.1. Szaktudományos dokumentumok

10.1.1. Releváns hazai tudományos anyagok

BAJKA, Gábor; NÉMETH, Tibor; PAJOROK, Andor (2011): Az Új Szolgáltatási Modell elemei alkalmazásának és működésének vizsgálata a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat 80 kirendeltségén, Összefoglaló tanulmány.

BALÁS, Gábor – BOGNÁR, Fruzsina – BORBÁS, Gabriella – CSITE, András – HERCZEG, Bálint – KISS, Gábor – RESZKETŐ, Petra – SCHARLE, Ágota – SZABÓ-MORVAI, Ágnes – VÁRADI, Balázs – VONA, Máté (2011): A jövő munkahelyeiért II/A kötet. Adalékok egy magyar foglalkoztatáspolitikai stratégiához. Összefoglaló és háttértanulmányok.

BERDE Éva (2010): Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt.

BÓDIS Lajos; NAGY Gyula (2008): Empirikus vizsgálatok a munkanélküli-ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről. Kormányzás Közpénzügyek Szabályozás, III. évf. 1. pp. 39–47.

Budapest Intézet – IFUA (2010): Cseres-Gergely, Zsombor; Scharle, Ágota: Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjának értékelése.

BUSCH, Irén – CSERES-GERGELY, Zsombor (2011): A munkapiac intézményi környezetének alakulása 2010 szeptembere és 2011 szeptembere között. Fazekas Károly - Kézdi Gábor (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2011. pp. 205-251.

BUSCH, Irén – CSERES-GERGELY, Zsombor – NEUMANN, László (2012): A munkapiac intézményi környezetének alakulása 2011 szeptembere és 2012 augusztusa között. Fazekas Károly - Benczúr Péter - Telegdy Álmos (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2012. pp. 275-323.

CSERES-GERGELY, Zsombor – FÖLDESSY, Árpád – SCHARLE, Ágota (2012): Bértámogatás hatása az idősebb munkavállalókra. In: Benczúr Péter (szerk.): Közelkép – I. Adók, transzferek, és a munkapiac. MTA. pp. 146-152.

CSERES-GERGELY, Zsombor – KÁTAY, Gábor – SZÖRFI Béla (2012): A magyarországi munkapiac 2012-ben. In: Fazekas Károly – Benczúr Péter – Telegdy Álmos (szerk.): Munkaerőpiaci tükör 2012. MTA KRTK – OFA, Budapest, 18-40.

CSERES-GERGELY, Zsombor - SZŐKE, Bálint (2011): A magyarországi munkapiac 2010-2011-ben. Munkaerőpiaci Tükör 2011. MTA. pp. 17-42.

CSERES-Gergely, Zsombor – SCHARLE, Ágota (2010): Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjának értékelése. Budapest Intézet és IFUA Horváth & Partners.

CSOBA, Judit – FREY, Mária -G. FEKETE, Éva – LÉVAI, Márta – SOLTÉSZ, Anikó (2007): Szociális gazdaság kézikönyv. OFA, Budapest.

CSOBA, Judit – NAGY, Zita Éva (2011): A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata. Fazekas Károly - Kézdi Gábor (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2011. pp. 113-144.

Dr. ERNST, Gabriella (2007): Nagy PHARE könyv – Másfél évtized az EU-val. Letölthető: http://www.vati.hu/files/articleUploads/10554/Phare_Big_Book_070802.pdf (A letöltés időpontja: 2013.03.11.)

FAZEKAS, Károly – SCHARLE, Ágota (szerk.) (2012): Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede, 1990-2010.

FREY, Mária (2001): Nonprofit szervezetek a munkaerőpiacon, OFA Munkaügyi Kutatások Szakmai Műhelye, Budapest.

FREY, Mária (2009): A munkapiac jogszabályi és intézményi környezete. Fazekas Károly – Lovász Anna – Telegdy Álmos (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2009. pp 177-223.

FREY, Mária (2010a): A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete. Fazekas Károly - Molnár György (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2010. pp 220-253.

FREY, Mária (2010b): A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett, továbbá az ezeken kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004-2009. közötti időszakban. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest.

FREY, Mária (2011): Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004-2009. közötti időszakban. Szintetizáló tanulmány.

Dr. FUTÓ, Péter – HANTHY, Kinga – LÁNYI, Pál – MIHÁLY, András - Dr. SOLTÉSZ, Anikó (2005): A szociális gazdaság jelene és jövője Magyarországon. Nemzeti Felnőttképzési Intézet, Kutatási zárótanulmány.

GARZÓ, Lilla (2009): A munkaerőpiaci szolgáltatások kiszerződése Magyarországon. In: Komáromi Róbert – Tóth Gábor (szerk.): Nemzetközi tapasztalatok és hazai kihívások a munkaerőpiaci szolgáltatások kiszerződésének gyakorlatában. Kézirat. pp. 7-13.

Dr. G. FEKETE, Éva (2011): Önkormányzatok és civil szervezetek helyi foglalkoztatási kapacitásainak növelési lehetőségei. Észak-magyarországi Regionális Kutatásokért Alapítvány, Miskolc.

GYŐRI, Péter – TÁNCZOS, Éva (2006): Az integrált szociális és foglalkoztatási szolgáltatások kialakításának lehetőségei, egyes kérdései. Zárótanulmány. Letölthető: bmszki.hu/file/tekozlo/tekozlo03/integraltszocifogi.doc (Letöltve: 2012.12.18.)

HÍDVÉGI, Péter – SZÉKELY, Éva (2010): A civil szervezetek szerepe a foglalkoztatási szint emelésében. In: Székely, Éva (szerk.): Alternatív munkaerőpiaci projektek módszertani kiadványa. OFA, Budapest.

HUDOMIET Péter - KÉZDI Gábor (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás 3: (1): 3–37.

KÁTAY, Gábor – NOBILIS, Benedek (2009): Driving Forces Behind Changes in the Aggregate Labour Force Participation in Hungary. MNB Working Papers, 2009/5. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.

KERTESI, Gábor - KÖLLŐ, János (2005): Minimálbér-emelések. A magyar foglalkoztatáspolitika átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában az elmúlt öt év tapasztalatai alapján. 2005. augusztus 15.

KÉZDI, Gábor (2005): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései. (Budapesti munkagazdaságtani füzetek 2004/2). URL: http://mek.oszk.hu/02300/02343

KÉZDI, Gábor (szerk.) (2011): Közelkép - Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálata.

KÓBOR, Krisztina (2012): Modellalkotási kísérlet: a civil/nonprofit szervezetektől a regionalizmusig. Tér és Társadalom, 26. évf. 4. szám.

KOMÁDI, Mónika – KURUCZ, Győző – SZABÓ, Gyula – PÁL, Zsolt (2008): A megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának támogatása négy EU-s tagországban. Revita Alapítvány, 2008. április, Debrecen.

KOMKA Norbert – Kulinyi Márton (2006): Monitoring jelentés a főváros foglalkoztatáspolitikai helyzetéről. Fővárosi Esélyegyenlőségi Módszertani Iroda.

KOVÁCS, Endre Miklós (2009): Gondolatok a megújított lisszaboni stratégiáról az Európai Unió globális kihívásainak tükrében. Európai Tükör, XIV. évf. 2. szám, p. 20-39.

KÖLLŐ, János - SCHARLE, Ágota (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre. Munkaerőpiaci Tükör 2011. MTA. pp. 145-160.

KUTI, Éva (2006): A nonprofit szervezetek uniós pályázatokon elért eredményei. Letölthető: http://www.nfu.hu/kuti_eva_a_nonprofit_szervezetek_unios_palyazatokon_elert_eredmenyei (A letöltés időpontja: 2012.12.18.)

KUTI Éva (2011): Government-Nonprofit Sector Relations in Hungary: Aspirations, Efforts, and Impacts. In: Phillips, S.– Smith, S.R. (eds.) Governance and Regulation in the Third Sector. London: Routledge.

LANNERT, Judit (1997): Nyugat-Európa és Észak-Amerika, Educatio 1993/2. 77-95. p.

MSKSZMSZ – Revita Alapítvány (2005): Foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek vizsgálata. Szükséglet- és igényfeltárás az OFA-ROP hálózat kialakításához.

NÉMETH, László (2011): Tényszerű adatok a szociális szövetkezetek működéséről. Budapest: SZOSZÖV

OFA évkönyvek és támogatott szervezetek listája 1999-2010. Letölthető: http://www.ofa.hu/archiv/index.php?WG_NODE=WebFileList&WG_OID=DSBfed2e6e81af5ced5b (A letöltés ideje: 2013.03.11.)

PRÓKAI, Orsolya (2008): A megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci (re)integrációját elősegítő nonprofit szerveztek szolgáltatásközpontú leírása. Revita Alapítvány, 2008. február, Debrecen.

REISINGER Adrienn (2012): Civil/nonprofit szervezetek a kohéziós politikában – elméleti alapok. Tér és Társadalom, 26. évf. 1. szám.

Revita Alapítvány (2008): A civil szervezetek támogatását célzó szolgáltató rendszerek működése és hatékonysága. Zárótanulmány, Debrecen, 2008. február.

SCHARLE Ágota (2011): Foglalkoztatási rehabilitációs jó gyakorlatok Magyarországon. Budapest, Budapest Intézet.

SZÁMADÓ, Róza (szerk.) (2010): Hatástanulmány – TÁMOP 1.4.1. – Alternatív munkaerőpiaci programok támogatása – Javaslatok, programok.

SIMKÓ, János (2010): Értékelő tanulmány az Állami Foglalkoztatási Szolgálat és az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány 2004-2009. közötti években indított munkaerő-piaci programjairól, valamint a 2009. évi válságkezelési programokról.

SZITI Szociális Egyesület (2006): A foglalkoztatási célú civil szervezetek helyzetének országos vizsgálata – kutatási program zárójelentése.

VARJÚ, Tamás (2008): A megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának támogatása Magyarországon. Revita Alapítvány, 2008. április, Debrecen.

10.1.2. Releváns külföldi tudományos anyagok

AUSTIN, Michael J. (2003): The Changing Relationship Between Nonprofit Organizations and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform. Letölthető: http://nvs.sagepub.com/content/32/1/97.short (Letöltve: 2012.12.18.)

BECKER, Gary (1975): Human Capital, 2. kiadás. New York: Columbia University Press.

BLUNDELL, Richard; DEARDEN, Lorraine; MEGHIR, Costas; SIANESI, Barbara (1999): Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy. Fiscal Studies 20: 1–23.

BREDGAARD, Thomas, LARSEN, Flemming, (2007): Implementing public employment policy: what happens when non-public agencies take over? International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 27 Iss: 7 pp. 287 – 300.

BREDGAARD, Thomas, LARSEN, Flemming, (2006): Quasi-markets in employment policy in Australia, the Netherlands and Denmark. Centre for Labour Market Research - Research Paper 2006:06

BRUTTEL, Oliver (2005) : Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service, Discussion paper // Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Forschungsschwerpunkt: Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat, Abteilung: Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, No. SP I 2005-109.

BRUTTEL, Oliver (2005b): Delivering active labour market policy through vouchers: experiences with training vouchers in Germany. International Review of Administrative Sciences. 2005 71: 391.

CASEY, Bernard H. – GOLD, Michael (2004): Peer Review of Labour Market Policies in the European Union: what can countries really learn from one another? Economic and Social Research Council Future of Governance programme.

COATE, Stephen; LOURY, Glenn C. (1993). Will affirmative-action policies eliminate negative stereotypes? American Economic Review 83, 1220–40.

CORRA, Alex - PLANTINGA, Mirjam (2008): Best practices in reintegration services - Analysing modes of contracting in the Dutch privatereintegration market.

COUSLEY, Allison (2011): Jobcentre Plus Performance Management Framework for 2011-12. China-Europe Public Administration Project II. Letölthető: http://cepa2.org/activities_events_4_1.html (A letöltés ideje: 2013.03.17.)

CULLIS, John; JONES, Philip (2003): Közpénzügyek és közösségi döntések. Budapest: Aula.

Dr. DEVINS, Dave – Dr. NUNN, Alex (2012): Process evaluation of the Jobcentre Plus Performance Management Framework. Department for Work and Pensions Research Report No 801.

FRETWELL, David H. – BENUS, Jacob - O'LEARY, Christopher J. (1999): Evaluating the Impact of Active Labor Market Programs: Results of Cross Country Studies in Europe and Asia. The World Bank Social Protection and Labour, SP Discussion Paper, No. 9915.

HANSMANN, Henry B. (1980): The Role of Nonprofit Enterprise. Letölthető: http://www.jstor.org/discover/10.2307/796089?uid=3738216&uid=2&uid=4&sid=21101508509591 (A letöltés időpontja: 2012.12.19.)

HWANG, Hokyu – Powell, W. Walter (2009): The Rationalization of Charity: The Influences of Professionalism in the Nonprofit Sector *Administrative Science Quarterly*, 54 (2009), 268–298.

KIERZENKOWSKI, Rafael (2012): Towards a More Inclusive Labour Market in Hungary. OECD Economics Department Working Papers No. 960. OECD Publishing.

KUDDO, Arvo (2009): Employment Services and Active Labor Market Programs In Eastern European and Central Asian Countries. The World Bank Social Protection and Labour, SP Discussion Paper, No. 0918.

MARTIN, John P. – GRUBB, David (2001): What works and for whom: a review of OECD countries' experience with active labour market policies. IFAU Office of Labour Market Policy Evaluation. Working Paper, No. 14.

MILLER, Gary J. (2002): Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana. Aula – Széchenyi István Szakkollégium.

MILWARD, H. Brinton – PROVAN, Keith G. (1995): A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Compare Study of Four Community Mental Health Syystems. Letölthető: http://www.jstor.org/stable/10.2307/2393698 (Letöltve: 2012.12.18.)

MORTENSEN, Dale - PISSARIDES, Christopher (1994): Job creation and job destruction in the theory of unemployment. Review of Economic Studies 61: 397–415.

OECD (2005): Employment Outlook Chapter 5. Public Employment Services: Managing Performance.

PHILLIPS, Susan. D. – SMITH, Steven. Rathgeb (eds.) (2011): Governance and Regulation in the Third Sector. London: Routledge.

POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): Public Management Reform. 3rd edition. Oxford University Press.

PREKER, Alexander S. – HARDING, April (2005): Állami és magánszerepek gazdaságtana az egészségügyben – az intézményi közgazdaságtan és szervezetelmélet szemszögéből. Letölthető: http://www.kormanyzas.hu/051/Preker_egeszsegugy.pdf (A letöltés időpontja: 2012.12.19.)

RILEY, John G. (2001): Silver Signals: Twenty-Five Years of Screening and Signaling. *Journal of Economic Literature* 39 (2): 432–478.

SALAMON, Lester M. – ANHEIER Helmut. K. (1998): Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. Voluntas 9(3): 213–248.

SMITH, Steven Rathgeb (2012a): NGOs and contracting. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford Handbooks Online. Letölthető: http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199226443.001.0001/oxfordhb-9780199226443?rskey=ZvyREo&result=1&q=ngo (Letöltve: 2012.12.18.)

SMITH, Steven Rathgeb (2012b): Nonprofit Sector. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford Handbooks Online. Letölthető: http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199226443.001.0001/oxfordhb-9780199226443?rskey=ZvyREo&result=1&q=ngo (Letöltve: 2012.12.18.)

SOL, Els (2010): Public-Private Partnerships for the Unemployed. European Journal of Social Security, Volume 12, No. 1.

STRUYVEN, Ludo (2005): Between Efficiency and Equality. New Public-Private Arrangements in Employment Assistance for the Unemployed. TLM.NET Work Package 5

STRUYVEN, Ludo - STEURS, Gert (2005): Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands. Journal of European Social Policy. Vol. 14. Iss: 3. pp. 211-229.

STRUYVEN, Ludo - VAN MELLAERT, Lien - GONZÁLEZ-GARIBAY, Montserrat (2012): Bringing Public Employment Services back in. Assessing the EU call for and influence on PES change in the framework of the EU Strategy 2020. In: 19th International Conference of Europeanist in Boston, March 22 -24, 2012.

VAN BERKEL, Rik - SAGER, Fritz - EHRLER, Franziska (2012): The diversity of activation markets in Europe. International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 32 Iss: 5 pp. 273 – 285.

WILLIAMSON, Oliver R.: (2007): A tranzakciós költségek gazdaságtana: a szerződéses kapcsolatok irányítása. Letölthető: http://www.kormanyzas.hu/072/05_Williamson.pdf (A letöltés időpontja: 2012. 12.19.)

10.1.3. Irodalom az Egyesült Királyságról és Ausztriáról szóló esettanulmányokhoz

AMS Geschäftsbericht (2010): Arbeitsmarktservice Österreich, Geschäftsbericht 2010.

ANASTASIADIS, M. – MAYR, A. (2009): ECO-WISEs. Erste Ergebnisse eines Forschungsprojektes. In: Scheipl, J./Rossmann, P./Heimgartner, A. (Hrsg): Partizipation und Inklusion in der Sozialen Arbeit. Leykam Buchverlagsgesellschaft m.b.H. Nfg. & Co. KG, Graz, 104 – 117.

Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2005. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien.

Arbeitsmarktförderungen Förderinstrumente und Beihilfen des Arbeitsmarktservice. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumenschutz, Wien.

AUER, Peter (2000): Employment revival in Europe: labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands. International Labour Office, Geneva.

BDV Austria (2008): Bundesdachverband für soziale Unternehmen in Österreich – bdv Austria (Hg.): WISEs and their role in European policies. National report – Austria. Wien. http://www.bdv.at/files/module_article/WISE_Bericht_DE_2009_final.pdf (A letöltés ideje: 2013.03.14.)

BFH Európa (2006): Módszertani megalapozó tanulmány. Készült a Magyarország-Szlovénia CBC program A régióban működő foglalkoztatási paktumok közötti koordináció című projekt keretében. Letölthető: http://www.paktum.hu/dokumentumok/79/ (A letöltés ideje: 2013.03.14.)

BRUCKMÜLLER, Ernst (2001): Sozialgeschichte Österreichs. Verlag für Geschichte und Politik – Oldenbourg, Wien–München.

BUNDESRICHTLINIE für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB) AMS, 2007.

ENDBERICH (2010): Trude Hausegger, Isabella Hager, Christine Reidl, Andrea Reiter: Evaluierung der Wiener Sozialökonomischen Betriebe und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte. Prospect Unternehmensberatung GesmbH, Wien.

FÖRSCHNER, Michael (2003): Austria: Bridging Economic Development and Labour Market Policy. In: Managing Decentralisation. A New Role for Labour Market Policy. OECD. III/325–332.

Gleichstellungs- und Frauenförderungsplan 2008–2013. AMS

HANKISS ,Elemér (1989): Kelet-európai alternatívák. KJK, Budapest.

HILL, John G. (2013): The Marketisation of Employment Services and the British Work Programme. University of Hertfordshire Business School Working Paper.

HOFER, Helmut – WEBER, Andrea (2006): Active Labor Market Policy in Austria: Practice and Evaluation Results. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung / Quarterly Journal of Economic Research, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, vol. 75(3) 155–167.

LUTZ, H., H. Mahringer - A. PÖSCHL (szerk.) (2005): Schwerpunkt 1: Ver-hinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosig-keit. In: WIFO, IHS, L&R: Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000–2006, Ziel 3. Österreich. Wien, 85–106.

SANDGRUBER, Roman (1995): Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart. (Österreichische Geschichte. Hrsg.: Herwig Wolfram) Carl Ueberreuter, Wien.

CARMEL, Emma – HARLOCK, Jenny (2008): Instituting the 'third sector' as a governable terrain: partnership, procurement and performance in the UK. Policy & Politics. Vol. 36. No. 2. pp. 155–171.

FINN, Dan (2005): The role of contracts and the private sector in delivering Britain's 'employment first' welfare state. In: Contractualism in employment services: a new form of welfare state governance. Kluwer Law International, The Hague, Netherlands, pp. 101-117.

FINN, Dan (2011): Sub-contracting in Public Employment Services. Review of research findings and literature on recent trends and business models. DG Employment, Social Affairs and Inclusion - The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services. PES to PES Dialogue.

GRUBB, David – TERGEIST, Peter (2006): Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 42.

HILL, John G. (2013): The Marketisation of Employment Services and the British Work Programme. University of Hertfordshire Business School Working Paper.

HOFER, Helmut – Andrea HEFER (2006): Active Labor Market Policy in Austria: Practice and Evaluation Results. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 3, 155–167

JACOBI, Lena – KLUVE, Jochen (2006): Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. IZA Discussion Papers, No. 2100.

KLUVE, Jochen (2006): The effectiveness of European active labor market policy, RWI Discussion Papers, No. 37.

WROBLEWSKI, Angela (2004): More Activation - More Chances for the Unemployed - Changes in Austria's Active Labour Market Policy after Accessing the European Union. European Journal of Social Security 6: 60-83.

ZIMMER, Anette (1999): Corporatism Revisited – The Legacy of History and the German Nonprofit Sector. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Vol. 10, No. 1.

ZIMMER, Anette (2010): Third Sector–Government Partnerships. In: R. Taylor (ed.): Third Sector Research. Springer Science+Business Media.

10.2. Jogszabályok

1081/2006/EK: Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete az Európai Szociális Alapról

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról

2006. évi X. törvény a szövetkezetekről

2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

A Bizottság közleménye az Európai Tanács tavaszi ülésszakának Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért A lisszaboni stratégia új kezdete. Barroso elnök közleménye egyetértésben Verheugen alelnökkel. COM/2005/24. Brüsszel, 2005.02.02. Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:hu:PDF (A letöltés időpontja: 2012. szeptember 11.)

Az Európai Parlament állásfoglalására irányuló indítvány a gazdasági válságnak a nemek közötti egyenlőségre és a nők jogaira kifejtett hatásáról. 2012/2301(INI) Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság. Letölthető: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bREPORT%2bA7-2013-0048%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fHU&language=HU (A letöltés időpontja: 2013. április 22.)

10.3. Kormányzati stratégiai és programdokumentumok, korábbi értékelések

10.3.1. Releváns hazai értékelések, fejlesztéspolitikai vizsgálatok

Agenda Consulting EU Üzleti Tanácsadó Kft. (2007): Tanulmány az Új Magyarország Fejlesztési Terv célkövetési rendszerének kialakításához a „A munkavállalók és cégek, vállalkozások és vállalkozók, alkalmazkodóképességének növelése”, „A foglalkoztathatóság javítása és

fenntarthatósága" , „A humán erőforrás fejlesztése" európai prioritási területekhez kapcsolódóan. Az NFÜ oldalán: http://www.nfu.hu/elmeleti_hatasutvonalak (A letöltés időpontja: 2012. november 21.)

Állami Foglalkoztatási Szolgálat (2009): Sajtóanyag Az „Út a munkához" program tapasztalatai, a közfoglalkoztatás szervezése. Letölthető: http://internet.afsz.hu/engine.aspx?page=full_utamunkahoz&switch-content=afsz_utamunkahoz_sajtoanyag&switch-zone=Zone1&switch-render-mode=full (A letöltés időpontja: 2012.12.19.)

Állami Számvevőszék (2008): Jelentés az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről. No. 0830

Állami Számvevőszék (2009): Jelentés az európai uniós támogatások 2008. évi felhasználásának ellenőrzéséről. No. 0933

Állami Számvevőszék (2010a): Jelentés az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről. No. 1010

Állami Számvevőszék (2010b): Jelentés az európai uniós támogatások 2009. évi felhasználásának ellenőrzéséről. No. 1027

Állami Számvevőszék (2011a): Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának ellenőrzéséről. No. 1110

Állami Számvevőszék (2011b): Jelentés az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről. No. 1123

Állami Számvevőszék (2012a): Jelentés a 2007-től uniós finanszírozással megvalósuló, kormányzati döntésen alapuló beruházási projektek pályáztatási, tervezési és előkészítési tapasztalatainak értékelése ellenőrzéséről. No. 1281

Állami Számvevőszék (2012b): Jelentés a hazai és uniós forrásból finanszírozott, munkahelyteremtést és -megőrzést elősegítő támogatások rendszerének ellenőrzéséről. No. 1288

Budapest Intézet – Hétfa Kutatóintézet (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre – Az „Út a Munkához" Program értékelése.

Budapest Intézet (2012): Nyugdíj, Segély, Közmunka. A magyar foglalkoztatás politika két évtizede, 1990-2010. Fazekas Károly – Scharle Ágota (szerk.).

Budapest Intézet (2013): Foglalkoztathatóságot javító beavatkozások célcsoport- és hatásvizsgálata. Értékelési Zárójelentés (Munkaváltozat). Készült az NFÜ megbízásából.

CSERES-GERGELY, Zsombor – RESZKETŐ, Petra – SCHARLE, Ágota – VARGA, Márton (2012): Teljesítmény- és monitoring indikátorok a magyar foglalkoztatási szolgálatban. Tanulmány a TÁMOP-1.3.1-07/1-2008-0002 kiemelt projekt keretében az NFSZ megbízásából.

Európai Bizottság (2010): Az Európa2020 stratégiáról dióhéjban. Letölthető: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_hu.htm (A letöltés időpontja: 2012. december 12.)

Európai Bizottság (2012): Európai Szociális Alap. Letölthető: http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=hu (A letöltés időpontja: 2012. december 12.)

Európai Parlament (2006): A lisszaboni stratégia. Letölthető: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/lisbon/article_7207_hu.htm (A letöltés időpontja: 2012. december 13.)

EQUAL Zárókonferencia: Híd a túlsó partra. Letölthető: http://www.nfu.hu/hid_a_tulso_partra (A letöltés ideje: 2013.03.11.)

Félidei Értékelések (2011) indikátorok értékelési, projektmonitoringra és eredményességi vizsgálatra vonatkozó fejezetei

HÉTFA Elemző Központ – Pannon.Elemző Iroda (2012): Foglalkoztatás növelését támogató fejlesztések értékelése. Készült a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából.

HÉTFA Elemző Központ (2012): Zárótanulmány – módszertani támogatás a 2014-2020-as időszak indikátorrendszerének tervezéséhez. Készült a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából.

HÉTFA Elemző Központ (2012): Az ifjúsági munkanélküliség csökkentését célzó NSRK fejlesztések társadalmi-gazdasági hátterének feltárása.

KPMG (2011): Az Operatív Programok félidei értékeléseinek szintézise.

Magyar Munka Terv (2011): Letölthető: http://www.kormany.hu/download/e/a7/40000/Magyar_Munka_Terv.pdf (A letöltés időpontja: 2012. december 12.)

Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete [NSRK] 2007–2013 „Új Magyarország Fejlesztési Terv". Letölthető: http://www.nfu.hu/download/479/UMFT_HU_NSRK-hun_Accepted.pdf (A letöltés időpontja: 2012. július. 27.)

A Nagy Reformkönyv – A fenntartható fejlődéshez vezető növekedés és foglalkoztatás magyar útja. Letölthető: http://www.kormany.hu/download/0/60/80000/NagyReformkonyv-teljes_HU.pdf (A letöltés ideje: 2013.03.12.)

A Nemzeti Együttműködés Programja, 2010. Letölthető: http://www.kormany.hu/download/c/27/10000/a%20nemzeti%20egy%C3%BCttm%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9s%20programja.pdf (A letöltés időpontja: 2013. március 13.)

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (2009): Nemzeti Stratégiai Jelentés a 1083/2006/EK 29. alapján – Magyarország

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség – Az egyes Operatív Programok éves végrehajtási jelentései (2007-2011)

PPH Közpolitika Elemző Kft. (2007): Indikátorok a stratégiai kormányzásban. Készült a MEH Személyügyi és Közigazgatási Minőségfejlesztési Szakállamtitkárság megbízásából.

PPH Közpolitika Elemző Kft. (2009): Módszertani ismertető a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség részére készült, fejlesztési források foglalkoztatási és növekedési hatásait bemutató benchmark adatbázishoz.

Széll Kálmán Terv: Összefogás az adósság ellen. Letölthető: http://www.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf (A letöltés időpontja: 2012. december 13.)

A következő lépés: Széll Kálmán Terv 2.0. Letölthető: http://www.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_k%C3%B6vetkez%C5%91_l%C3%A9p%C3%A9s%20(SzKT%2020).pdf (A letöltés időpontja: 2012. december 13.)

TÁMOP 1. és 2. operatív programok. Letölthető: http://www.nfu.hu/fejlesztesi_programok_2 (A letöltés időpontja: 2012. november 28.)

TÁMOP 1 és 2 Akciótervek (2007-08, 2009-10, 2011-13)

TÁMOP 1. és 2. kiírások pályázati dokumentációi

TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt (2010): TÁMOP-indikátorok részletes értékelése. Az ÚMFT humán programjai indikátorainak felülvizsgálata. Értékelő jelentés. http://www.nfu.hu/tamop_ertekelesek (A letöltés időpontja: 2012. november 21.)

TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt (2010): A TÁMOP félidei áttekintő értékelése, Zárójelentés.

10.3.2. Releváns külföldi (EU) értékelések

BARCA, Fabrizio – MCCANN, Philip et al. (2011): Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy. June.

Center for Strategy and Evaluation Services (2011): Country report on ESF support for enhancing access to the labour market and the social inclusion of migrants and ethnic minorities, Hungary.

European Commission (2012): Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in HUNGARY for the period 2014-2020.

European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2011): Evaluation of the capacity of the ESF delivery systems to attract and support OP target groups, Final Report.

European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion (2012): Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – European Social Fund. Guidance document - draft

European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion (2011): Employment and Social Developments in Europe 2011.

European Commission DG Regional Policy (2011): The Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Concepts and Recommendations. Guidance Document. November

Expert Evaluation Network University of Glasgow; TERU; Metis GmbH (2012): Final Synthesis Report on Access to Employment.

IANACCI, Federico; CORNFORD, Tony; CORDELLA, Antonio; GRILLO, Francesco (2009): Evaluating Monitoring Systems in the European Social Fund Context: A Sociotechnical Approach. Evaluation Review 2009: 33, 419-445 p.

LEEUW, Frans L. (2012): Theory-based Evaluation. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/pdf/impact/theory_impact_guidance.pdf (A letöltés időpontja: 2012. november 21.)

Metis GmbH – wiiw (2012): Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis.

RICHÉ, Marielle (2012): Theory Based Evalutation: A wealth of approaches and an untapped potential. http://ec.europa.eu/regional_policy/impact/evaluation/conf_doc/helsinki_mri_2012.pdf (A letöltés időpontja: 2012. november 21.)

VANCLAY, Frank (2012): Guidance for the design of qualitative case study evaluation. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/Vanclay.pdf (A letöltés időpontja: 2012. november 21.)

10.4. Statisztikai elemzések

KSH (2011): A válság munkaerő-piaci következményei, 2010-2011. I. félév.

KSH (2012): Demográfiai Portré, 2012

KSH (2012): Statisztikai tükör. Munkaerőpiaci folyamatok, 2012. I–III. negyedév. VI. évf. 70. sz., 2012. december 15.

10.5. Adatbázisok

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség EMIR adatbázisa, különösen az 1.1. és 5.6. (monitoring) lekérdezés

NFT eljárásrendi lekérdezés (NFÜ honlapján).

Munkaerő-piaci adatbázisok:

- Eurostat Statistics Database – Population and Social Conditions.
- European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion: European Vacancy Monitor
- KSH negyedéves munkaerő-piaci részvétel (MEF) adatfelvétele: a felmérés célsokasága a 15-74 éves, magánháztartásokban lakó népesség, a minta nagysága mintegy 68.000 fő.
- KSH STADAT táblák munkaerő-piaci (2.1.) táblái
- KSH STADAT táblák gazdasági és nonprofit szervezetek, beruházás (3.2) táblái
- Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adminisztratív adatbázisa a nyilvántartott álláskeresőkről
- Magyar Államkincstár adminisztratív adatbázisa a havonta kifizetett családtámogatási és fogyatékossági ellátásokról
- A Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság-tudományi Intézetének és az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány Munkaerőpiaci Tükör évkönyv sorozata.
- Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár adminisztratív adatbázisa a társadalombiztosítási jogviszonnyal rendelkezők havi TB-befizetéseiről

11. Függelék

11.1. Konstrukciók előrehaladása részletesen

A *-gal jelöl kiírások kiemelt projektek keretében valósultak meg.
A **-gal jelölt kiemelt kiírások pályázatainak szerződését felbontották lehetetlenülés miatt

1. táblázat: TÁMOP 1. és 2. prioritás alintézkedései

Konstrukció száma	Konstrukció neve	Beadott pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Megítélt összeg	Leszerződött összeg	Pénzügyi előrehaladás (2013.01.14.)	Támogatott nonprofitok száma	Támogatott nonprofitok aránya
TÁMOP-1.1.1-08/1*	Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése	1	1	15 382,0	15 382,0	66,1%	0	0,0%
TÁMOP-1.1.1-09/1 és 11/1	Megváltozott munkaképességű emberek munkahelyeinek adaptációja Konvergencia régiókban	67	37	709,2	709,2	29,2%	11	29,7%
TÁMOP-1.1.1-09/2 és 11/2	Megváltozott munkaképességű emberek munkahelyeinek adaptációja a Közép-magyarországi Régióban	21	10	161,7	161,7	27,1%	5	50,0%
TÁMOP-1.1.1-12/1*	Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése	1	0	-	-		0	0,0%
TÁMOP-1.1.2-07/1*	Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért	1	1	53 041,0	53 041,0	97,3%	0	0,0%
TÁMOP-1.1.2-11/1*	A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása (Decentralizált programok a konvergencia régiókban)	1	1	86 000,0	86 000,0	25,4%	0	0,0%
TÁMOP-1.1.3-09/1*	Út a munka világába	1	1	7 500,0	7 500,0	83,7%	0	0,0%
TÁMOP-1.1.4-11/1/KMR*	Munkaerő-piaci program a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért a Közép-magyarországi Régióban	1	1	5 000,0	5 000,0	42,8%	0	0,0%
TÁMOP-1.1.	A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése, integrált munkaügyi és szociális rendszer kialakítása	94	52	167 794,0	167 794,0	53,1%	16	30,8%
TÁMOP-1.2.1-07/1*	Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények	1	1	45 299,0	45 299,0	78,7%	0	0,0%
TÁMOP-1.2.	Munkaerő-piaci aktivizálás, megelőzés és képzés	1	1	45 299,0	45 299,0	78,7%	0	0,0%
TÁMOP-1.3.1-07/1*	Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként	2	1	7 983,1	7 983,1	89,2%	0	0,0%
TÁMOP-1.3.1-12/1*	A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése II	1		-	-		0	0,0%
TÁMOP-1.3.	Szociális gazdaság, innovatív és helyi foglalkoztatási kezdeményezések és megállapodások	3	1	7 983,1	7 983,1	89,2%	0	0,0%

Konstrukció száma	Konstrukció neve	Beadott pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Megítélt összeg	Leszerződött összeg	Pénzügyi előrehaladás (2013.01.14.)	Támogatott nonprofitok száma	Támogatott nonprofitok aránya
TÁMOP-1.4.1-07/1	Alternatív munkaerő-piaci programok támogatása	142	54	2 886,6	2 620,3	91,7%	54	100,0%
TÁMOP-1.4.1-07/2*	Az alternatív munkaerő-piaci projektek szakmai támogatása	1	1	305,0	305,0	88,4%	1	100,0%
TÁMOP-1.4.1-11/1	Közösségi feladatokhoz kapcsolódó munkaerő-piaci programok támogatása – Konvergencia Régiók	71	15	927,3	600,2	1,2%	15	100,0%
TÁMOP-1.4.1-11/2	Közösségi feladatokhoz kapcsolódó munkaerő-piaci programok támogatása – Közép-magyarországi Régió	29	8	453,0	453,0	2,1%	8	100,0%
TÁMOP-1.4.2-07/1*	Mozgáskorlátozott emberek foglalkoztatását, önálló életvitelét segítő eszközfejlesztő műhely és szolgáltatási hálózat	1	1	1 400,0	1 400,0	92,8%	0	0,0%
TÁMOP-1.4.3-08/1-2F	Innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok	18 (76)	10	1 694,6	1 694,6	66,6%	4	40,0%
TÁMOP-1.4.3-08/2	Innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok – B komponens	56	16	483,3	483,3	92,7%	13	81,3%
TÁMOP-1.4.3-10/1-2F	Innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok - A komponens - KMR	12 (33)	10	1 418,4	1 418,4	3,4%	9	90,0%
TÁMOP-1.4.3-10/2-2F	Innovatív, kísérleti foglalkoztatási programok - A komponens - konvergencia	18 (73)	17	2 335,1	2 209,0	3,7%	16	94,1%
TÁMOP-1.4.3-12/1	Innovatív kísérleti, foglalkoztatási programok támogatása	185		-	-			
TÁMOP-1.4.4-08/1	Helyi és határon átnyúló foglalkoztatási megállapodások	41	19	425,1	377,9	91,7%	10	52,6%
TÁMOP-1.4.5-12/1	Foglalkoztatási megállapodások támogatása	17	15	965,3	-		9	60,0%
TÁMOP-1.4.6-12/1	Tranzitfoglalkoztatás az építőiparban	11		-	-			0,0%
TÁMOP-1.4.7-12/1	A foglalkoztatási programok megvalósításának szakmai támogatása	1		-	-			0,0%
TÁMOP-1.4.	Szociális gazdaság, innovatív és helyi foglalkoztatási kezdeményezések és megállapodások	555	166	13 293,6	11 561,8	53,4%	139	83,7%
TÁMOP 1.	**A foglalkoztathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzése**	**653**	**220**	**234 369,7**	**232 637,9**	**60,7%**	**155**	**70,5%**
TÁMOP-2.1.1-07/1*	Lépj egyet előre II.	2	2	12 165,0	12 165,0	86,1%		0,0%
TÁMOP-2.1.2/12-1*	Idegen nyelvi és informatikai kompetenciák fejlesztése	1	1	12 488,3	12 488,3	0,3%		0,0%

Konstrukció száma	Konstrukció neve	Beadott pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Megítélt összeg	Leszerződött összeg	Pénzügyi előrehaladás (2013.01.14.)	Támogatott nonprofitok száma	Támogatott nonprofitok aránya
TÁMOP-2.1.2-09/1**	Munkaerő-piaci kulcskompetenciák fejlesztése	1	1	12 883,0	12 883,0	0,0%	1	100,0%
TÁMOP-2.1.3.A-11/1	Munkahelyi képzések támogatása mikro- és kisvállalkozások számára	141	112	398,9	355,1	40,5%		0,0%
TÁMOP-2.1.3.A-12/1	Munkahelyi képzések támogatása mikro- és kisvállalkozások számára a konvergencia régióban	1651	1219	6 614,9	5 496,8	0,0%	21	1,7%
TÁMOP-2.1.3.A-12/2	Munkahelyi képzések támogatása mikro- és kisvállalkozások számára a Közép-Magyarországi Régióban	660	491	2 615,8	-		4	0,8%
TÁMOP-2.1.3.B-11/1	Munkahelyi képzések támogatása középvállalkozások számára	68	59	913,3	840,9	19,4%		0,0%
TÁMOP-2.1.3.B-12/1	Munkahelyi képzések támogatása középvállalkozások számára a konvergencia régióban	681		-	-			0,0%
TÁMOP-2.1.3.B-12/2	Munkahelyi képzések támogatása középvállalkozások számára a Közép-Magyarországi Régióban	190		-	-			0,0%
TÁMOP-2.1.3.C-12/1	Munkahelyi képzések támogatása nagyvállalkozások számára a konvergencia régióban	698		-	-			0,0%
TÁMOP-2.1.3.C-12/2	Munkahelyi képzések támogatása nagyvállalkozások számára a Közép-Magyarországi Régióban	167		-	-			0,0%
TÁMOP-2.1.3-07/1	Munkahelyi képzések támogatása mikro- és kisvállalkozások számára	523	337	1 941,7	1 361,3	82,1%		0,0%
TÁMOP-2.1.4-09/1	Munkahelyi képzések támogatása – ernyőszervezeteken keresztül	22	7	1 760,4	1 760,4	42,6%	7	100,0%
TÁMOP-2.1.5-07/1	Munkahelyi képzések támogatása kis-és középvállakozások számára	211	129	2 115,0	1 148,6	81,7%		0,0%
TÁMOP-2.1.6-12/1*	Újra tanulok!	1	1	20 017,2	20 017,2	0,0%		0,0%
TÁMOP-2.1.	A képzéshez való hozzáférés segítése	5017	2359	73 913,5	68 516,4	35,3%	33	1,4%
TÁMOP-2.2.1-08/1*	A képzés minőségének és tartalmának fejlesztése	1	1	7 800,0	7 800,0	82,7%		0,0%
TÁMOP-2.2.1-12/1*	A szakképzés és a felnőttképzés minőségének és tartalmának fejlesztése	1	1	4 513,6	4 513,6	0,0%		0,0%
TÁMOP-2.2.2-08/1*	A pályaorientáció rendszerének tartalmi és módszertani fejlesztése	2	1	2 080,0	2 080,0	83,5%		0,0%
TÁMOP-2.2.2-12/1*	A pályaorientáció rendszerének tartami és módszertani fejlesztése	1	1	2 753,1	2 753,1	0,0%		0,0%
TÁMOP-2.2.3/B-09/1	A szak- és felnőttképzés struktúrájának átalakítása – TISZK rendszer fejlesztése a közép-magyarországi régióban	8	8	1 477,5	1 098,3	92,6%	5	62,5%

Konstrukció száma	Konstrukció neve	Beadott pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Megítélt összeg	Leszerződött összeg	Pénzügyi előrehaladás (2013.01.14.)	Támogatott nonprofitok száma	Támogatott nonprofitok aránya
TÁMOP-2.2.3-07/1-2F	TISZK rendszer továbbfejlesztése a Közép-Magyarországi Régióban	15 (19)	13	2 792,9	2 618,9	92,9%	5	38,5%
TÁMOP-2.2.3-07/2-2F	TISZK rendszer továbbfejlesztése a Közép-Magyarországi Régióban	33 (44)	31	9 754,8	9 754,8	95,2%	10	32,3%
TÁMOP-2.2.3-09/1	A szak- és felnőttképzés struktúrájának átalakítása – TISZK rendszer fejlesztése	21	18	5 384,7	5 384,7	94,4%	11	61,1%
TÁMOP-2.2.4-08/1	Határon átnyúló együttműködés a szakképzés és felnőttképzés területén	33	12	423,2	385,4	92,4%	3	25,0%
TÁMOP-2.2.4-11/1	Határon átnyúló együttműködés a szakképzés és a felnőttképzés területén	82	21	753,6	753,6	0,6%	9	42,9%
TÁMOP-2.2.5.A-12/1	Szakképző intézmények felkészülésének támogatása a rövidebb képzési idejű szakképzés bevezetésére	62	54	1 107,4	-		20	37,0%
TÁMOP-2.2.5.B-12/1	Szakképző intézmények felkészülésének támogatása a rövidebb képzési idejű szakképzés bevezetésére	57		-	-			0,0%
TÁMOP-2.2.	A szervezetek alkalmazkodóképességének fejlesztése	268	161	38 840,8	37 142,4	63,4%	63	39,1%
TÁMOP-2.3.1-07/1*	Új Pálya	1	1	2 825,0	2 825,0	95,6%		0,0%
TÁMOP-2.3.2-09/1*	Munkaerő-piaci előrejelzések készítése, szerkezetváltási folyamatok előrejelzése	1	1	957,7	957,7	69,1%		0,0%
TÁMOP-2.3.3/A-09/1	Munkahelymegőrző támogatás képzéssel kombinálva	571	439	9 370,3	8 046,5	88,4%		0,0%
TÁMOP-2.3.3/A-09/2	Munkahelymegőrző támogatás képzéssel kombinálva	476	369	5 863,7	4 911,4	83,4%		0,0%
TÁMOP-2.3.3/B-09/10	Nagyvállalkozások speciális és általános képzéseinek támogatása a közép-magyarországi régióban	25	14	1 005,4	799,9	91,3%		0,0%
TÁMOP-2.3.3/B-09/3	Nagyvállalkozások OKJ-s és akkreditált képzéseinek támogatása a konvergencia régiókban	8	5	436,7	266,7	85,5%		0,0%
TÁMOP-2.3.3/B-09/4	Nagyvállalkozások OKJ-s és akkreditált képzéseinek támogatása a közép-magyarországi régióban	16	10	861,6	587,2	85,2%		0,0%
TÁMOP-2.3.3/B-09/5	Nagyvállalkozások általános képzéseinek támogatása a konvergencia régiókban	15	9	716,7	541,8	91,2%		0,0%
TÁMOP-2.3.3/B-09/6	Nagyvállalkozások általános képzéseinek támogatása a közép-magyarországi régióban	1	1	105,2	90,8	79,1%		0,0%
TÁMOP-2.3.3/B-09/7	Nagyvállalkozások belső és akkreditált képzéseinek támogatása a konvergencia régiókban	3		-	-			0,0%
TÁMOP-2.3.3/B-09/8	Nagyvállalkozások belső és akkreditált képzéseinek támogatása a közép-magyarországi régióban	1		-	-			0,0%

Konstrukció száma	Konstrukció neve	Beadott pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Megítélt összeg	Leszerződött összeg	Pénzügyi előrehaladás (2013.01.14.)	Támogatott nonprofitok száma	Támogatott nonprofitok aránya
TÁMOP-2.3.3/B-09/9	Nagyvállalkozások speciális és általános képzéseinek támogatása a konvergencia régiókban	45	23	1 611,2	1 204,2	85,0%		0,0%
TÁMOP-2.3.3/C-09/11	Munkahelymegőrző támogatás képzéssel kombinálva az 5 főnél kisebb mikrovállalkozásoknak a közép-magyarországi régióban	32	17	67,2	42,2	91,6%		0,0%
TÁMOP-2.3.6.A-12/1	A fiatalok vállalkozóvá válásának támogatása	22		-	-			0,0%
TÁMOP-2.3.	A szervezetek alkalmazkodóképességének fejlesztése	1217	889	23 820,7	20 273,3	86,0%	0	0,0%
TÁMOP-2.4.2/A-09/1	Hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztése	58	9	86,0	86,0	88,4%	3	33,3%
TÁMOP-2.4.2/A-09/2	Hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztése	13	5	46,5	37,6	98,2%	2	40,0%
TÁMOP-2.4.2/B-09/1	Hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztése "Befogadó munkahelyi gyakorlatok támogatása	12	4	288,5	116,7	80,5%	4	100,0%
TÁMOP-2.4.2/B-09/2	Hátrányos helyzetűeket foglalkoztató szervezetek fejlesztése „Befogadó munkahelyi gyakorlatok támogatása"	5	4	263,0	263,0	81,9%	4	100,0%
TÁMOP-2.4.3/A-09/1	Atipikus foglalkoztatási formák támogatása Konvergencia régiók	21	6	569,4	569,4	94,0%	6	100,0%
TÁMOP-2.4.3/A-09/2	Atipikus foglalkoztatási formák támogatása Közép-Magyarországi Régió	4	1	69,3	69,3	91,6%	1	100,0%
TÁMOP-2.4.3/B/1-09/1*	Atipikus foglalkoztatási formák támogatása	1	1	345,0	345,0	90,4%	1	100,0%
TÁMOP-2.4.3/B-2-10/1	Atipikus foglalkoztatási formák támogatása	145	46	1 788,0	1 787,5	70,9%	46	100,0%
TÁMOP-2.4.3/B-2-10/2	Atipikus foglalkoztatási formák támogatása	40	8	342,6	342,4	78,4%	8	100,0%
TÁMOP-2.4.3/B-2-11/1	Atipikus foglalkoztatási formák támogatása	16	3	120,9	120,9	65,8%	3	100,0%
TÁMOP-2.4.3/B-2-11/2	Atipikus foglalkoztatási formák támogatása	5		-	-			0,0%
TÁMOP-2.4.4-09/1**	A munkahelyi egészség és biztonság fejlesztése, a munkaügyi ellenőrzés fejlesztése a foglalkoztatás kifehérítése érdekében	1	1	3 719,4	3 719,4	0,0%		0,0%
TÁMOP-2.4.5-12/1	Alternatív nappali gyermekellátási szolgáltatások létrehozásának támogatása	267		-	-			0,0%
TÁMOP-2.4.5-12/2	Alternatív nappali gyermekellátási szolgáltatások létrehozásának támogatása	152		-	-			0,0%
TÁMOP-2.4.5-	A rugalmasságot növelő helyi, innovatív kezdeményezések	40		-	-			0,0%

Konstrukció száma	Konstrukció neve	Beadott pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Megítélt összeg	Leszerződött összeg	Pénzügyi előrehaladás (2013.01.14.)	Támogatott nonprofitok száma	Támogatott nonprofitok aránya
12/3	támogatása							
TÁMOP-2.4.5-12/4	A rugalmasságot növelő helyi, innovatív kezdeményezések támogatása	6		-	-			0,0%
TÁMOP-2.4.5-12/5	Vállalati és intézményi napközbeni kisgyermek-ellátási szolgáltatások létrehozása	5		-	-			0,0%
TÁMOP-2.4.5-12/6	Vállalati és intézményi napközbeni kisgyermek-ellátási szolgáltatások létrehozása	8		-	-			0,0%
TÁMOP-2.4.5-12/7	Rugalmas munkahelyek	901		-	-			0,0%
TÁMOP-2.4.5-12/8	Rugalmas munkahelyek	209		-	-			0,0%
TÁMOP-2.4.8-12/1*	A munkahelyi egészség és biztonság fejlesztése, a munkaügyi ellenőrzés fejlesztése	1	1	3 719,0	3 719,0	0,0%		0,0%
TÁMOP-2.4.	Rugalmasság és biztonság	1910	89	11 357,7	11 176,3	70,0%	78	87,6%
TÁMOP-2.5.1.A-2-10/3	Munkavállalói és munkáltatói érdekképviseleti szervezetek fejlesztése	9	5	120,8	120,8	82,6%	5	100,0%
TÁMOP-2.5.1.B-11/1	Érdekképviseleti szervezetek kapacitásainak fejlesztése	13	6	993,9	993,9	1,8%	6	100,0%
TÁMOP-2.5.1.B-11/2	Érdekképviseleti szervezetek kapacitásainak fejlesztése	5	1	167,2	167,2	0,0%	1	100,0%
TÁMOP-2.5.1.C-1-10/1	Érdekképviseleti tevékenységet ellátó civil ernyőszervezetek önkénteseinek képzése	20	17	255,9	236,8	91,3%	17	100,0%
TÁMOP-2.5.1.C-1-10/2	Érdekképviseleti tevékenységet ellátó civil ernyőszervezetek önkénteseinek képzése	13	9	106,8	106,8	97,6%	8	88,9%
TÁMOP-2.5.1.C-2-10/3	Érdekképviseleti tevékenységet ellátó civil ernyőszervezetek fejlesztése	32	5	70,2	70,2	56,7%	5	100,0%
TÁMOP-2.5.1/A-1-10/1	Munkavállalói és munkáltatói érdekképviseleti szervezetek tagjainak képzése a konvergencia régiókban	26	21	265,8	265,8	91,8%	20	95,2%
TÁMOP-2.5.1/A-1-10/2	Munkavállalói és munkáltatói érdekképviseleti szervezetek tagjainak képzése a közép-magyarországi régióban	50	6	109,1	109,1	95,6%	6	100,0%
TÁMOP-2.5.1-07/1	Érdekképviseleti szervek kapacitásának fejlesztése	190	44	1 905,3	1 905,3	92,2%	42	95,5%
TÁMOP-2.5.2-08/1*	A partnerség és a párbeszéd szakmai hátterének megerősítése, közös kezdeményezések támogatása	1	1	924,0	924,0	60,7%		0,0%
TÁMOP-2.5.3.B-12/1	Jogsegély-szolgálat fejlesztése a konvergencia régiókban	5		-	-			0,0%

Konstrukció száma	Konstrukció neve	Beadott pályázatok száma	Támogatott pályázatok száma	Megítélt összeg	Leszerződött összeg	Pénzügyi előrehaladás (2013.01.14.)	Támogatott nonprofitok száma	Támogatott nonprofitok aránya
TÁMOP-2.5.3.B-12/2	Jogsegély-szolgálat fejlesztése a közép-magyarországi régióban	2		-	-			0,0%
TÁMOP-2.5.	A szervezetek alkalmazkodóképességének fejlesztése	366	115	4 919,1	4 899,9	67,0%	110	95,7%
TÁMOP-2.6.1-09/1*	Az akkreditáció rendszerének kialakítása	1	1	600,0	600,0	74,7%	1	100,0%
TÁMOP-2.6.2-12/1	Munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó civil szervezetek kapacitásának megerősítése – konvergencia régiók	386	90	697,5	-		89	98,9%
TÁMOP-2.6.	Az akkreditáció rendszerének kialakítása	387	91	1 297,5	600,0	74,7%	90	98,9%
TÁMOP 2	**Alkalmazkodóképesség javítása**	**9165**	**3704**	**154 149,3**	**142 608,4**	**45,0%**	**374**	**10,1%**

11.2. Tevékenységi körök és akkreditált szolgáltatási kategóriák megfeleltetése

A kérdőívben megadott tevékenységi körök és a TÁMOP 2.6.1. projektben kidolgozott akkreditálható szolgáltatási kategóriák megfeleltetése (a számok a projektben megadott szolgáltatás-kódokat jelentik; lásd http://www.tamop261.hu/tudasbovites/)

2. táblázat: Tevékenységi körök és a TÁMOP 2.6.1. projekt keretében akkreditált szolgáltatási kategóriák megfeleltetése

Tájékoztatás, információ-szolgáltatás célcsoportoknak	51, 24, 25, 35, 02
Képességek felmérése, fejlesztési tervek készítése	42, 41, 31, 28
Mentális segítségnyújtás, tréning	39, 7, 32, 19
Kompetencia-fejlesztés, munkára felkészítő tréning	6, 41, 29, 30
Álláskeresési tréning	16, 15, 04, 17
Mentorálás	21, 22
Képzés	
Képzésben bennmaradás támogatása	40
Pályaorientáció, pályaválasztási tanácsadás	12, 13, 05, 11, 9, 10
Tanácsadás munkát keresőknek, (leendő) kisvállalkozóknak	43, 49, 50, 18, 3, 46
Munkaközvetítés	23, 26, 27
Állásfeltárás, elhelyezés	54
Próbamunka szervezése munkáltatónál	48,
Munkahelyi betanítás, beilleszkedés segítése	33,
Munkahelymegtartás segítése, utánkövetés	34
Munkáltató fejlesztése, tanácsadás munkáltatónak	47, 45, 44, 01
Tranzitfoglalkoztatás saját szervezeten belül	
Tartós foglalkoztatás saját szervezeten belül	
Közfoglalkoztatás szervezése	52
Érdekvédelem	
Módszertani tevékenység, kutatás, szakmai fórumok szervezése	

11.3. Az EU ajánlásai az ESZA indikátorgyűjtésre vonatkozóan

Az Európai Szociális Alap műveleteiben résztvevők adatai – résztvevők száma évente (be- és kilépők, előző évről átjövő emberek száma) (HL. L. 371/97)

- A résztvevők megoszlása nemek szerint
- A résztvevők megoszlása a munkaerőpiacon elfoglalt helyük szerint:
  - foglalkoztatott (foglalkoztatottak – köztük az önálló vállalkozók – összes száma)
  - önálló vállalkozó
  - munkanélküliek (munkanélküliek – köztük a hosszú távon munkanélküliek – összes száma)
  - hosszú távon munkanélküliek
  - inaktív személyek (az inaktív személyek összes száma, ezek között az oktatásban, képzésen résztvevők, nyugdíjasok, üzleti tevékenységüket befejezett emberek, a tartósan rokkantak, a háztartásbeliek stb.)
  - oktatásban, képzésben résztvevő inaktívak
- A résztvevők megoszlása korcsoport szerint
  - fiatal (15-24 éves)
  - idősebb dolgozó (55-64 éves)
- A résztvevők megoszlása érzékeny csoportok szerint, a nemzeti szabályoknak megfelelően
  - kisebbségek
  - migránsok
  - fogyatékkal élők
  - egyéb hátrányos helyzetűek
- A résztvevők megoszlása végzettség szerint
  - Általános vagy egyéb alapfokú oktatás (ISCED 1. és 2. szint)
  - Középfokú oktatás felsőévfolyamai (ISCED 3. szint)
  - Középfokú oktatást követő, nem felsőfokú képzés (ISCED 4. szint)
  - Felsőoktatás (ISCED 5. és 6. szint)

11.4. Szakértői interjúk

3. táblázat: Az értékelés keretében elkészített szakértői és intézményrendszeri interjúk

HÉTFA Kutatóintézet által készített interjúk :	Szervezet
Kocsorné Kőházi-Kis Eszter, Kiss Csaba (TÁMOP 1.)	NFÜ HEP IH
Danajka Noémi (főosztályvezető) és Ruszkai Zsolt (tervezési referens)	NGM
Bonfig Ágnes (szakmai igazgató), Balogh Attila (programigazgató), Rutai Gábor (projektvezető)	OFA
Bálint István (foglalkoztatási elnök-helyettes)	NFSZ
Vadászné Lechner Judit (Támop 1.1.1 programfelelős)	NFSZ
Támop 1 programfelelősök	ESZA
Támop 2 programfelelősök	ESZA