

KÖZFOGLALKOZTATÁS HATÉKONYAN

Módszertani füzet 2.
Integrált szervezés,
eredmény mérés és értékelés

Írta:

Aladi Gusztáv, Kulinyi Márton

Szerkesztette:

Kulinyi Márton

Lektorálta:

Kézirat lezárása: 2014. február

Készült az „Út a piaci munka világába”

TÁMOP-1.4.3-10/1-2f-2011-0003

projekt keretében

az ESÉLY LABOR EGYESÜLET gondozásában

KÖZFOGLALKOZTATÁS HATÉKONYAN

Módszertani füzet 2.

Tartalomjegyzék

1	Tervezzünk céltudatosan	6
1.1	Mi is az a közfoglalkoztatás?.....	6
1.2	Mit akarunk elérni?.....	6
	Elsődleges célok	7
	Másodlagos célok	8
	Cél portfólió	10
1.3	A közfoglalkoztatás lehetséges és tipikus formái a célok mentén.....	11
	A tranzit típusú közfoglalkoztatás	11
	A kondicionáló közfoglalkoztatás	12
	Szociális közfoglalkoztatás	13
	A helyi vállalkozásokká fejleszhető közfoglalkoztatás.....	13
2	Integrált rendszerű szervezés	14
2.1	Térségi munkaerő-piaci rendszerbe illeszkedés	14
	Kapacitások összehangolása	14
	Térségi mobilizálás	15
2.2	Közfoglalkoztatási társaságok	17
	A közfoglalkoztatás központi szervezésének előnyei	19
	Integrált munkahelyek.....	19
	Csoportos önálló munkahelyek	20
2.3	Szervezés szakszerűen (személyi feltételek)	21
	Projekt vezető	22
	Műszaki vezető.....	22
	Foglalkoztatás szervező.....	23
	Csoportvezető.....	23
	Pénzügyi vezető vagy munkatárs	23
2.4	Mi segíti még a hatékonyságot?	24
	Tranzit típusú közfoglalkoztatás esetében.....	24
	Kondicionáló közfoglalkoztatás esetében	24
	Szociálpolitikai célú közfoglalkoztatás esetén	25
	Vállalkozássá átalakuló közfoglalkoztatás esetén.....	25
3	Eredmények mérése, értékelése	27
3.1	Közfoglalkoztatás értékelésének megalapozása	27
3.2	Számonkérhetőség tervezése	27
	Monitoring:.....	29
3.3	Indikátorokról általában.....	30
3.4	Lehetséges bemeneti indikátorok	31
3.5	Lehetséges kimeneti, eredmény és hatás indikátorok.....	32
3.6	Reintegráció mérése	32
3.7	Munkakészségek fejlődésének mérése	33
3.8	Szociális hatások mérése	35
3.9	Értékteremtési hatások mérése	36
3.10	Egyéb járulékos hatások mérése.....	38
3.11	Értékelés	40
	Eredmények, hatások	41
	Káros hatások kockázatai	41

4	Függelék.....	43
4.1	Együtműködési megállapodás minta.....	43
4.2	Beszámoló lehetséges tartalma.....	44
4.3	Bemeneti indikátorok költségösszesítő mintája.....	45
4.4	Példa egy többszintű, hierarchikus indikátorrendszer felépítésére.....	47
4.5	Hivatkozások:.....	48

Kedves Olvasó!

Reméljük, hogy e kiadvánnyal is hozzá tudunk járulni ahhoz, hogy az Önök által szervezett közfoglalkoztatás a résztvevők számára eredményesebb legyen, a finanszírozók számára nagyobb elégedettséget nyújtson, a szervező munkatársak számára biztonságosabb és konfliktus mentesebb legyen. Reméljük tehát, hogy a mélyebb és szélesebb bázisú tudás megnövelheti az Önök erőfeszítéseinek hatását, megalapozhatja a közfoglalkoztatásuk sikerességét.

Az „**Út a piaci munka világába**” projektünk küldetése a közfoglalkoztatás munkaerő-piaci funkciójának erősítése. Projektünkben komplex módon közelítettük meg az idő közben folyamatosan változó hazai közfoglalkoztatást. Egyrészt magunk is felállítottunk és „próba üzembe” helyeztünk egy munkáltató-orientált foglalkoztatás fejlesztő rendszert. Ennek tapasztalatait, tanulságait ajánlásait tartalmazza az „Út a piaci munka világába” című 1. sz. módszertani kiadványunk. Ezzel párhuzamosan Közfoglalkoztatási Módszertani Központot állítottunk fel és működtetünk majdnem két éve. A Központ, körültekintően vizsgálta a korábbi, és országos szinten kutatta, elemezte a 2011-2013. évben folyó közfoglalkoztatást. „A közfoglalkoztatás szervezők értékei” tárgyú kutatásban az ország 900 szervezetének tapasztalatát dolgoztuk fel tematikusan. Háromszáz dolgozó strukturált interjú sorozatával vizsgáltuk a közfoglalkoztatottak helyzetét, attitűdjeit, majd annak változásait belépéskor, ½ és 1 év múlva. A projekt szakmai megalapozottságát országos megbecsülésnek örvendő kutatók, oktatók, gyakorlati szakemberek és államigazgatási szereplőkből álló szakmai munkacsoport és külső tanácsadók segítették. A három tematikus szakmai konferencián és kerekasztal beszélgetésen további 30 szakember segítette a téma megalapozott, komplex megközelítéséhez.

Ezen módszertani füzet a közfoglalkoztatás hatékonyságának fejlesztéséhez kíván stratégiai és taktikai ajánlásokat adni. **Ajánljuk mindazoknak**, akik a közfoglalkoztatás finanszírozásában, igazgatásában, szervezésében, dolgoznak, akik ennek hatékonyabb megvalósításában érintettek.

Álláspontunk szerint a tennivalók első állomása a céltudatos tervezés. Ezért az első fejezet a közfoglalkoztatások lehetséges célrendszerét tekinti át, majd célprioritásaik szerint csoportosítja azokat, s a hatásosság javítása érdekében eszközöket javasol hozzájuk rendelni. A második fejezet a közfoglalkoztatás hatékony szervezése érdekében a szakszerűség és rendszerbe építés követelményeinek optimalizálásához ad számos térségi rendszer szintű és intézményi szintű javaslatot. A füzet harmadik fejezete pedig a közfoglalkoztatási eredmények mérésének, értékelésének és visszacsatolásának módszertanához ad elméleti és gyakorlati útmutatót. A füzet negyedik fejezete – a projekt esszenciájaként – összefoglalja a közfoglalkoztatás hatékonyabbá tételére javasolt stratégiai és taktikai ajánlásokat.

Reméljük, hogy mind tudományosan, mind gyakorlati szinten megalapozott módszertani anyagunkkal, ajánlásainkkal érdemben hozzájárulhatunk a hazai közfoglalkoztatás eredményességének és hatékonyságának javításához.

Köszönet illeti Scharle Ágota (Budapest Intézet) és Kuti Éva (kutató) személyét, akik a közfoglalkoztatás kimeneti, eredmény és hatás indikátorainak kidolgozásában nagy segítséget nyújtottak.

A közfoglalkoztatás eredményességének mérésével, értékeléssel kapcsolatos fejezet az alábbiakon alapul:

„A közfoglalkoztatás monitoring rendszerének kidolgozásáról” szóló szakpolitikai

program¹

„Teljesítmény- és monitoring indikátorok a magyar foglalkoztatási szolgálatban”²

„Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei”³

2014. március ...

Kulinyi Márton

szerkesztő

Elnök, Esély Labor Egyesület

¹ BM 2013.

² Cseres és szerző társai (2012.)

³ Havasi Éva Statisztikai Szemle, 85. évfolyam 8. szám (2007)

1 Tervezzünk céltudatosan

1.1 Mi is az a közfoglalkoztatás?

A foglalkoztatás közpénzből való támogatásának, azaz a támogatott foglalkoztatásoknak egy eszközcsoportja a közfoglalkoztatás. Ezen gyűjtőnéven szereplő aktív munkaerő-piaci eszköznek számos programtípusa létezik. Más-más eredménycélokhoz más-más eszközök támogatása szükséges. A közfoglalkoztatási programok alapvető közös jellemzője:

- **közfeladatok** (vagy legalábbis közösségi érdeket szolgáló feladatok) ellátását szolgálják,
- új, **átmeneti munkahelyeket** finanszíroz,
- nyilvántartott **álláskeresők** vehetnek részt benne.

A közfoglalkoztatás az Európai normákkal egyeztetett hazai terminológia szerint: „**közvetlen munkahelyteremtés ideiglenes, nem piaci állások támogatására vonatkozik**, amelyek nem jöttek volna létre állami beavatkozás nélkül (vagyis a munkahelyek a piaci igényeken felül jönnek létre). A munkavállaló számára ezen munkaerő-piaci eszköz **átmeneti munkaviszonyt biztosít**.”

1.2 Mit akarunk elérni?

Milyen egyéni, milyen települési, térségi és milyen társadalmi célokat, milyen gazdasági és/vagy szociális (esetleg más) célokat szolgálhat a közfoglalkoztatás? Nyilvánvaló, hogy mások a körülmények a különböző gazdasági, munkaerő-piaci adottságú térségekben, más gazdasági válság, vagy fellendülés idején. Szintén nagyon is más célok lehetnek reálisak és más eszközök szükségesek különböző célcsoportok aktivizálására, a személyes akadályok csökkentésére. A munka világától való távolságuk csökkentésére sokféle eszköz célzott alkalmazása szükséges, hiszen nem mindegy, hogy milyen deficitet kell pótolni: tájékozottság, ismeretek, képességek, készségek, más személyi attitűdök, életkörülmények, fizikális, mentális, vagy etnikai adottságok miatti akadályokat kell csökkenteni.



Amennyiben egy közfoglalkoztatási projekt eredményességét a céljainak elérésével is mérni kívánjuk, úgy nem elég a résztvevők adataira (kimeneti indikátorok) figyelni. Ki kell tűznünk a projekt **céljait és cél értékeit**. Ez nélkül nem értelmezhető sem a közfoglalkoztatás eredményessége, sem a hatékonysága.

Az alábbiakban egy **általános célpalettát** mutatunk be, melyekből a tervezések időszakában lehet térségi szinten megegyezni az adott közfoglalkoztatási projekt konkrét céljairól és célértékeiről. A lehetséges célértékek (indikátorok) meghatározásáról és értékeléséről a 3. fejezetben szólnunk.

1. ábra A közfoglalkoztatás célrendszere



Elsődleges célok

A munkaerő-piaci támogatások általános célja, hogy a munkaerő-piaci hátránnyal induló résztvevők könnyebben visszatérhessenek, illetve megmaradjanak a gazdaság vérkeringésében, a nyílt munkaerőpiacon. Az elsődleges célok tehát a potenciális **munkaerő aktivitását** kívánják erősíteni, ezek a **munkaerő-piaci célok**. Ehhez kötődik (elsősorban válság idején) azon **szociális jellegű cél**, amely a bevontak mentális, szociális leszakadásának veszélyét kívánja csökkenteni.

A másodlagos célok pedig az adott **program hozzáadott értékei** lehetnek (termelés-, szolgáltatás bővítése, együttműködési kötelezettség lehetősége, közösségi kohézió erősítése).

1. Reintegráció, azaz a nyílt munkaerőpiacra segítség (ugródeszka)

Egy térség gazdasági folyamataiban (különösen recesszió idején) természetes jelenség, hogy csökken a munkaerő iránti kereslet. A jobb munkaképességgel, nagyobb mobilitással rendelkező személyek könnyebben, a kevésbé piacképes tudással, tapasztalattal, továbbá az alacsonyabb rugalmassággal rendelkezők nehezebben tudnak az alacsony munkaerő kereslet miatt boldogulni. A közfoglalkoztatás által teremtett új munkahelyek átmenetileg be tudják fogadni a kieső munkaképes személyeket, így **ugródeszkeként** szolgálhatnak. Ez a reintegráció az igazi cél mind a személy és környezete, mind a társadalom számára.

2/a Munkakészségek fejlesztése (kondi erősítés)

Az **aktuálisan nem piacképes** tudású, teljesítményű személyek, illetve a munka világába még be sem lépett, vagy oda visszatérő csoportok (pályakezdők, gyesről, gyedről visszatérők, tartósan munka nélküliek, megváltozott munkaképesség miatt inaktív személyek stb.) esetében a támogatott munka is lehetőséget nyújthat a **munkakészségek fejlesztésére**. A munkakultúra, a munkaszocializációs készségek erősítése mellett a betanulási időszak az adott munkakörhöz kötődő kompetenciákat is fejlesztheti, sőt máshol is használható, konvertálható tudást is adhat. Erősítheti az önbecsülést, felszínre hozhatja a résztvevő piacképes munkakompetenciáit.

A **strukturált munkaviszony** azokat a képzetlen személyeket is közelebb viheti munka világához, akik nem ismerték a kötött munkaidőt, a munkakört, a főnök-beosztotti

viszonyt.

2/b A kisodródás megfékezése (kapcsolattartás)

A **munka világtól távoli** térségekben, illetve egészségügyi, mentális, vagy/és egyéb hátrányokkal élő személyek számára szinte teljesen zárva van a nyílt munkaerőpiac, különösen annak legális szegmense. Fokozottan igaz ez a gazdasági dekonjunkturális időszakokban, illetve depressziós térségekben ahol már régóta fogy a munkalehetőség. Ilyen esetekben a támogatott foglalkoztatás legfőbb célja a munka világtól való kapcsolat és a **munkakészségek leépülésének megakadályozása**. Számos kutatás bizonyítja, hogy a napi időbeosztás elvesztése, a sikertelen munkakeresés kudarcai során hogyan zsugorodik a személy önbecsülése, szűkül be bizalmi és kapcsolati rendszere. Tehát nem elsősorban a szak tudás elavulása a kockázati tényező, hanem a mentális és szociális kondíciók leépülése. A támogatott munkahely még gyengébb szervezés mellett is képes lehet ezen **mentális és szociális kompetenciák leépülésének megakadályozására**.

3. Szociális helyzet javítása, munkajövedelem biztosítása (szociális minimum)

A munka világtól való **tartós leszakadás** a személyi/családi, a mentális és szociális veszteségeken túl, a minimális megélhetést is veszélyezteti. Ennek nem csak rövid, de hosszabb távú következményei mind a családra, mind környezetére nézve súlyosak. Például az egészségmegőrzésére a gyermek tanulására fordított források megvonása, az egyre erősebb kiszolgáltatottság súlyosan rombolja az egyén és a közösség állapotát. Az ilyen közegben felnövő nemzedék reszocializálása igen súlyos terhet ró a jövő társadalmára is. Az antiszociális viselkedés, néhol a bűnözés súlyosbodása, komoly társadalmi, politikai konfliktusok forrása. Válság időszakában, a nyílt munka világtól igen távol lévők esetében a foglalkoztatási támogatás minimális célja **valamiféle jövedelem biztosítása**, jövedelmi szegénységük időleges enyhítése lehetőleg a résztvevő számára értelmes munka ellenében. A foglalkoztatással biztosított jövedelem az uzsora csapdából kilábalást is segíti.

Másodlagos célok

4. Értékteremtés

A közfoglalkoztatás során olyan feladatokat kell szervezni, amelyek értéktöbbletet adnak. Az már korábban is világos volt, hogy a **céltalan dolgoztatás demoralizál**, sehová sem vezet. Fontos, hogy a dolgozók is érezzék azt, hogy a közösség, a település számára is értékes amit a közfoglalkoztatásban résztvevők csinálnak. Az „értékteremtés” alatt azonban nem a termelési/szolgáltatási teljesítmény elvárását kell érteni, hanem a **munkavállaló képességéhez mért értékteremtést**. A termelés növekvő teljesítménye a vállalkozások fejlesztését célzó programoknál lehet elsődleges cél. A közfoglalkoztatás során a létrehozott érték egy kiegészítő hatás, mely a motivációt, a **hasznosság érzését** erősíti.



Érték teremtés egyértelműen mérhető valamiféle termelő, termeszto munka során, de a közszolgáltatások végzése is értékteremtő hatású, legyen az iskolai táblák, játszószerkek festése, iratok archiválása, egészségügyi, vagy kulturális szolgáltatásban való részvétel.

Amennyiben a közfoglalkoztatás munkateljesítmény orientált lesz, úgy ez cél súlyosan veszélyezteti a munkaerő-piaci célokat. A foglalkoztató természetes érdeke lesz, hogy a **jobb teljesítőképességű résztvevőket „előválogassa”**, azaz leföldözze a piacképes munkaerőt. Sőt ennél rosszabb érdek is megjelenik, mégpedig az, hogy a jó munkaerőpiaci esélyű dolgozókat **nem engedi el** a nyílt munkapiacra, hanem visszatartja őket.⁴ Ha a támogatott munka szervezője a jól dolgozó munkatársat segíti, de legalábbis szívesen engedi el egy piaci munkahelyre, akkor az értékteremtés másodlagos célként még nem veszélyezteti a munkaerő-piaci célok érvényesülését (bár ebben a munkaszervező ellenérdekelte). A tematikus személyi segítség mellett természetesen ekkor is fontos, hogy a foglalkoztató biztosítsa a hasznos, eredményt hozó munkavégzés feltételeit. Az „értékteremtés” ugyanakkor segít a szűkebb-tágabb környezet, közösség közfoglalkoztatáshoz, közfoglalkoztatottakhoz kapcsolódó negatív sztereotípiáinak csökkentésében.

5. Munkateszt

Általános gyakorlat, hogy a résztvevőknek valamilyen formában **együttműködési kötelezettsége** van a munkaerőpiaci intézményrendszerrel. Amennyiben ennek az együttműködési készségnek a tesztje a felkínált munka elfogadása, akkor ehhez tartósan, többféle szabad munkahely, vagy legalábbis munkalehetőség szükséges. (Hiszen különben mit kínálhat fel a szervező.) A felajánlott munkakör, vagy munkakörülmény, vagy munkavezető elutasítását a mai magyar jogszabályok **szankcionálják**.⁵

A munkateszt funkciót természetesen piaci munkahelyekre történő közvetítéssel is lehet működtetni. Bár ez lehetőséget nyújt a vállalkozónak a megfelelő munkakészséggel rendelkezők kiválogatására, kockázatmentes alkalmazására, mégis fennáll a veszélye annak, hogy a munkáltató tanácsolja el a számára nem optimális személyt, s így nem a munkateszt működik. A közfoglalkoztató köteles a munkakör ellátására alkalmas, kiközvetített személyt alkalmazni.

6. Elszigeteltség csökkentése

A tartós és reménytelen szegénységnek gyakori következménye az általános bizalmatlanság, a kapcsolatok teljes beszűkülése, a bezárkózottság, s ez a helyzet még reménytelenebbé teszi a kilábalást⁶. „Olyannak látom a világot, hogy tiszta fekete...” mondja az egyik interjú alany a Pro Cserehát Egyesület 2012. évi kutatásában, amelyben a kutatók a szociális segély csökkentésének hatásait vizsgálták a vidéki Magyarországon.

A közfoglalkoztatás gyakori pozitív mellékhatása az, hogy résztvevői számára valamiféle **közösségi teret hoz létre**. Egymás megismerése, a közös realitások felismerése, a munkafolyamatok során jelentkező egymásra utaltság során új kapcsolatok alakulnak ki. **Támogató munkaléggörben** gyakran megfigyelhetjük, hogy munkatársak hogyan segítik egymást, megosztják hozott ételüket, munkán kívüli, akár családi közös programok születnek. Az egyéni és társas kompetenciák fejlődése különösen megfigyelhető kisebb településeken szervezett közmunkán, ahol a munka és a magánélet tere igen közel van egymáshoz. Jó esetben létrejön, erősödik a közösségi kohézió. Számos jó példával szolgálnak azon települések, ahol céltudatos, hiteles és szakszerű **közösség fejlesztő programmal** párosul a foglalkoztatás. A közösség fejlesztési célok tudatos közelítése érdekében szakszerűen menedzselte közösségfejlesztő személyre és programokra van szükség.

⁴ Kulinyi (2013/4)

⁵ Jogszabályi háttér: 1991. IV. tv (Flt.) 54§ (14) e) pont és (10a)

⁶ Bigazzi, Bokrétás 2013.

Támogató és partneri munkalétkör valóban képes fejleszteni a közfoglalkoztatott munkaerő-piaci alapkompenciáit (kommunikáció, együttműködés, konfliktuskezelés, szervezés, kommunikációs eszközök használata, stb.).

Cél portfólió

Egy projekt nem tud mindenféle célt hatásosan és főleg nem képes hatékonyan szolgálni. A helyi közmunka lehetőségeket, azaz a megcélozható eredményeket nagymértékben determinálják a potenciális fogadóhelyek, a személyi, szervezési és az infrastrukturális erőforrások. Hiszen, ha például a közelben csak minimális lehetőség van ügyviteli többlet közfeladatok szervezésére és ezt szolgáló átmeneti munkahelyek teremtésére, működtetésére, akkor az érettségizett/szakképzett, az ez irányba orientálható munkaerő számára nem tudunk munkakészség fejlesztési célú foglalkoztatást szervezni. Ilyen projekt céljai között a középfokú végzettségűek munkakészségének fejlesztését tervezni nem, vagy csak minimális mértékben érdemes. A reintegrációs cél mértékét kell minimálisra tervezni, ha a térségben nincs humán kapacitás például álláskeresési tanácsadásra, ha a térségben minimális a legális, a tartós munkalehetőség, és mobilitási, vagy vállalkozási támogatás sem jöhet szóba. Amennyiben mozgósítható erőforrás éppen mezőgazdasági munkahely teremtésére kínálkozik, úgy pedig e munkahelyek fenntarthatóságának fokozatos megteremtésével lehet a reintegrációs célt szolgálni.



A szociális jellegű cél, azaz a bekerülők jövedelmi szegénységének időleges enyhítése általában könnyebben elérhető. Ennek teljesítése a havi rendszeres fizetéssel meg is valósul. Az ilyen közfoglalkoztatás azonban sehova sem vezet, hiszen alig értékesebb, mint a segély, azonban háromszor annyiba kerül, s a szervezése nagyságrenddel nagyobb infrastruktúrát köt le. Amennyiben ezen alapcélhoz valamiféle munkakészség fejlesztés, de legalább kondícióban tartás igényét is hozzárendeljük, úgy már perspektivikusabb foglalkoztatást tudunk szervezni. A közterületi, vagy a mezőgazdasági segédmunka csak a képzetlenek számára lehet megfelelő. (A munkanélküliek 10%-a felsőfokú végzettségű, 29%-a pedig középfokú végzettségű volt 2012-ben. Az „előző foglalkozása szakképzettséget nem igényelt” a munkanélküliek mindössze 28%-ának⁷).

Nyilvánvaló, hogy más-más célt és célértéket kell kitűzni attól függően is, hogy a résztvevők milyen távol vannak a munka világtól. Azaz a nagyobb munkatapasztalattal, magasabb végzettséggel, esetleg piacképes, de megkopott szaktudással rendelkezők bevonása esetén illő magasabb munkaerő-piaci célértékeket kitűzni. Míg a képzetlen, alacsony munkakultúrájú csoportok esetében már a szociális célok mellett a munkaszocializáció is jelentős cél lehet. Ezért lehetőség szerint a **várható (megcélzott) résztvevők profiljához illesszük a tervezett célokat**, rendeljük a programhoz a fejlesztő szolgáltatásokat.

Az üzemszerű közfoglalkoztatás termelési érték teremtése hasznos lehet a szervezőnek, de tudni kell, hogy az ilyen értékteremtés nem lehet elsődleges cél, hiszen akkor sokkal költséghatékonyabb megoldások irányába kellene haladni. Az ilyen esetben is figyelemmel kell lenni elsősorban a munkaerő-piaci célok valamelyikének kitűzésére valamilyen mértékben legalább (reintegráció, vagy munkakészség fejlesztés). Ezen célok irányába is kell célértékeket meghatározni és ezeket szolgáló eszközöket tervezni, működtetni.

A munkateszt, megvalósul a felajánlott munka, vagy egyéb szolgáltatás elfogadása, vagy elutasítása során. Ez tehát minden közfoglalkoztatási projektnek egy velejárója, nem önálló

⁷ KSH STADAT 2.1.13.2 és 2.1.16. (2012)

cél. Az elszigeteltség csökkentésére, közösség erősítésére a közfoglalkoztatás ad teret, azonban csak hiteles, és tudatos közösség-szervező személy mellett helyes ilyen célt is kitűzni.

Egy-egy projekt tehát többféle eredménycél szolgál különböző mértékekben, különböző prioritásokkal. Az adott projekthez az annak megfelelő **cél portfóliót** kell tervezni és ahhoz hozzárendelni a szükséges eszközöket, a beavatkozásokat, az erőforrásokat. E célportfólió indikátorainak teljesülése alapján lehet értékelni az adott projekt eredményeit, hasznosságát. A hatékonyság vizsgálatához viszont már a ráfordított erőforrásokat (pénzbeli, infrastrukturális, stb.) és összehasonlítható csoportokat, beavatkozásokat is vizsgálni kell.

Amennyiben az adott projekt keretében nincs kapacitás a munkaerő-piaci célok valamelyikének elősegítésére, úgy javasoljuk a kapacitások összehangolását a térség egyéb szereplőivel (lásd 2.1 pont).

1.3 A közfoglalkoztatás lehetséges és tipikus formái a célok mentén

A közfoglalkoztatás szabályozottságát, működését és elvárt eredményeit tekintve elsősorban munkaerő-piaci eszköz, ugyanakkor – különösen gazdasági recesszió idején – jelentős szociálpolitikai célokat is szolgál. A célok prioritásai alapján négy tipikus közfoglalkoztatási formát neveztünk meg. Az ezekhez rendelt célportfóliót kell szolgáltatnia az adott közfoglalkoztatás eszköztárának, támogatási feltétel rendszerének, és az eredmény indikátoroknak ezen célok eléréséről kell tudósítaniuk.

1. **Tranzit** típusú közfoglalkoztatás (cél a reintegráció, azaz a kivezetés/visszavezetés a nyílt munkaerő-piacra)
2. A munkaképességet **kondícióban tartó** közfoglalkoztatás
3. **Szociális** (szegénység enyhítő) közfoglalkoztatás a rászorult jogosultaknak
4. **Incubációs** típusú közfoglalkoztatás (cél a fenntartható, helyi vállalkozás fejlesztése)

Az adott célprioritású projektbe természetesen olyan résztvevőket kell bevonni, akik munkaerő-piaci „profilja” a célhoz jobban illeszkedik. Ne akarjunk mezőgazdasági vállalkozót (önfoglalkoztatót) faragni a panelban lakó félszeg anyukából, de a humán diplomás pályakezdőt se „sorozzuk be” egy szegénység enyhítő köztisztasági programba segéd munkásnak. Ugyanakkor gyakori, hogy a résztvevő környezeti körülményei, vagy feltárt adottsága, felfrissített képessége jobb lehetőséget nyit számára, s éppen vállalkozásba tud fogni egy elsősorban szociális célú közfoglalkoztatásban résztvevő. A rendszernek olyan rugalmasnak kell lennie, hogy az ilyen lehetőségeket ne korlátozza, hanem képes legyen azokat segíteni.

A tranzit típusú közfoglalkoztatás

A tranzit típusú közfoglalkoztatás a maga segítő eszköztárával elsősorban a nyílt munkaerő-piacra történő visszavezetést, azaz a **reintegrációt** célozza meg. A reintegrációs cél elsősorban a jobb munkaképességű, ambiciózusabb, de aktuálisan munkát még segítséggel sem találó személyek számára lehet hatékony. A reintegráció elérésére azonban feltétlenül szükséges, hogy a projekt tartalmazza az adott személyhez illeszkedő **kiegészítő szolgáltatásokat** is a személy aktuális akadályainak céltudatos, vele közös és következetes csökkentésére. Ilyenek az álláskeresői, elhelyezkedési, utazási segítség,



változás menedzsment, segítség a családi, környezeti akadályok csökkentésében, képzési elemek, stb. A közfoglalkoztatás funkciója ekkor elsősorban az önértékelés erősítését kell szolgálja. Eredményességét nagyban befolyásolja, hogy a foglalkoztatás megszervezése, az elvégzett munka minősége, versenyképessége mennyire adaptálható a helyi munkapiac elvárásaihoz ezért illő, hogy a **felajánlható munkakörök kellően változatosak**, a személyi attitűdökhöz jobban illeszkedőek legyenek. Fontos az is, hogy a résztvevő tisztában legyen mind a projektje reintegrációs céljával, mind pedig annak időbeni és forrásbeli korlátozottságával. Azaz neki is érdeke legyen kilépni a rendszerből.

A kondicionáló közfoglalkoztatás

E típus többféle célcsoport számára lehet hatásos. A pályakezdők és a tartósabb inaktivitásból visszatérő, képzett személyek számára a támogatott munka lehetőséget nyújthat a **munkakészségek fejlesztésére, frissítésére**. A közfoglalkoztatás lehetőséget adhat az adott munkakörhöz kötődő ismeretek, fejlesztésén túl a máshol is használható (konvertálható) kompetenciák fejlesztésére is. Ilyen



esetekben a foglalkoztatási programok a meglévő adottságok, képességek, készségek fejlesztésére fókuszálnak. Ez akkor hatásos, ha a **munkakör és munkaléggkör megfelelően képes motiválni**, ezért fontos, hogy a személy adottságaihoz illeszkedjen. (Például ügyviteli, szociális/pedagógiai asszisztensi, karbantartói, stb. munkakörök). A támogatások a hiányzó képességek, készségek fejlesztésének költségeit hivatottak fedezni, s a program akkor eredményes, ha a munkáltató, illetve a mentora figyel a dolgozó fejlesztésére, s célzottan segíti azt.

Igen nagy számú a munka világtól távol lévők azon csoportja, akik **még sosem voltak stabil, strukturált munkaviszonyban**, s egyáltalán nem csak a pályakezdők körében. Különösen a 40-45 év alattiak, nagy városoktól távolabbi településeken élők körében gyakori, hogy csak alkalmi, ismerősi, rokon besegítői munkatapasztalattal rendelkeznek. E körben a munkaszerződés, a kötött munkaidő, munkakör, főnök-beosztotti viszony, a munkavállalói norma és szabály rendszer is többnyire újdonság. A strukturált munkaviszony **alapvető munkaszocializációs készségeket fejleszthet** (időstrukturálás, munkanorma, szabály követés elsajátítása, kommunikáció, egyéni és közösségi szerepek, feladatmegoldás, stb.). A közmunka szervezés mellett a szervezett munkakultúra megismertetése és elsajátítása is komoly és hosszabb időt és toleranciát igénylő feladat, melyet hasznos, ha erre szakmailag is felkészült (mentor, vagy patrónus) munkatárs segít. Ilyen esetben a munkateljesítmény maximalizálása, a termelés hatékonyságának erőltetése szóba sem jöhet.

A nem piacképes képzettségűek, sőt a régóta sikertelenül munkát kereső diplomások körében is nagy a kisodródás veszélye. A kondicionáló közfoglalkoztatás meg tudja akadályozni az ő **munkakészségük leépülését**, a mentális és szociális kompetenciáik kondícióban tartását, új kapcsolati háló kiépítését.

A kondicionáló közfoglalkoztatás segítségével a résztvevők nem esnek ki hosszabb távon a munka világából. A szakszerűen szervezett, a kiegészítő eszközöket céltudatosan használó foglalkoztatás közben, vagy befejezése után a résztvevőknek reálisabb esélyük van a nyílt

munkaerő-piacon való elhelyezkedésre.

Szociális közfoglalkoztatás

A munkajövedelem tartós hiánya zárványtelepüléseken – sok helyen egész térségekben – csaknem visszafordíthatatlan **szociális és társadalmi leszakadásához vezetnek**⁸. Jellemző célcsoport tehát a munka világától távol lévő, tartósan munkanélküliek, akik jellemzően piacképes munkakészséggel nem rendelkeznek. E szegénység enyhítő célú közfoglalkoztatás magába foglalhatja mélyszegénységben élők számára jövedelmi lehetőség biztosítását, de a tartós munkanélküliségben élők **szegénységi küszöb felett tartása** is eredmény lehet. Esetükben a foglalkoztatás egy fajta esély az észrevehetően jelen lévő fekete munka ellen is.



Az e célt szolgáló programok jellemzően nem számolnak nyílt munkaerő-piaci kimenetekkel, alacsony, de széles körben elérhető jövedelmet biztosítanak a legszegényebbeknek. A konkrét munka szervezésekor csak az fontos, az **ne legyen megalázó, lehetőleg hasznos legyen** és ezt a résztvevő is érezze. A munkabérenél ügyelni kell arra, hogy az nagyobb legyen a segélyezéssel elérhető jövedelemnél. A juttatás mértéke és futamideje ne ösztönözzön a „beragadásra”, azaz érje meg egy piaci munkahelyre lépni, ha alkalma adódik a résztvevőnek, vagy a foglalkoztatónak átvenni.

A helyi vállalkozásokká fejleszthető közfoglalkoztatás

A vidékfejlesztés egyik szegmensének, a kistelepülésekben munkahelyek teremtésének egyik lehetséges útja, a helyi szociális vállalkozások, szervezetek létrejöttének segítése. A mezőgazdasági értékteremtő közfoglalkoztatás a helyi termelés, termesztés, vagy állattartás fejlesztésének támogatásával igyekszik közép távon önfenntartóvá tehető vállalkozásokat teremteni. E támogatás jellemző forrása a költségvetés közfoglalkoztatásra fordítható keretéből táplálkozik. A támogatás a felvételre kerülő közfoglalkoztatottak bérköltségein túl kisebb mértékű dologi költségeket is fedez. Elvárás, hogy az ilyen projekt hosszabb távú fenntarthatóságot kalkuláló üzleti tervvel rendelkezzen. A tervezett tevékenység pedig ne szorítson ki a térségben működő vállalkozást, azaz piaci részt célozzon meg.

A piacra történő sikeres beilleszkedés érdekében az ilyen közfoglalkoztatás szervezése során a következő szempontok figyelembe vétele alapvető:

- a helyi piac felmérése, elemzése, a piaci rés kiválasztása,
- körültekintő üzleti terv készítése a vállalkozás elindítására, fenntarthatóságára,
- megfelelő piacképes tudással rendelkező személyek kiválasztása,
- a célcsoport/személy elkötelezettségének optimalizálása.

Az induló vállalkozás anyagi, szakmai és mentális támogatása, kizárólag határozott ideig történhet. A felelős vállalkozási attitűd



⁸ Bigazzi-Bokrétás 2012.

biztosítása érdekében fontos, hogy a támogatás tartalmazzon megfelelő mértékű önerőt, illetve visszatérítendő hitelt is.

Megjegyzendő, hogy a kisvállalkozások, szociális vállalkozások fejlesztésének és inkubációjának igen sok helyen megtalálható módszertanai és segítő szervezetei vannak. Ez az Európai Unió 2020-ig tartó stratégiájának is egyik frekvenciált fejlesztési területe.

2 Integrált rendszerű szervezés

Ebben a fejezetben a közfoglalkoztatás integrált rendszerű szervezésének rendszerét, előnyeit, hátrányait, feltételeit, gyakorlati feladatait vesszük sorba. Alapvető saroktétel, hogy működtetése, fenntartása csak az aktuális **kormányzati politika**, valamint **önkormányzati politika keretei között** valósítható meg sikerrel, eredmény kizárólag így várható, így érhető el. A közfoglalkoztatás – a megvalósítás során – szervesen illeszkedik és kell, hogy illeszkedjen az adott mikro, vagy makro **térség munkaerő-piaci rendszerébe**. Ezen támogatott (másodlagos) munkaerő-piac hatással van a forprofit piacra is, hiszen a munkához jutó dolgozó, a bérjövedelemhez jutó rászorult, vagy a munka során előállított, termék, vagy szolgáltatás mind befolyással bír a település vagy térség munka- és árupiacára. Ilyen téren tehát a közfoglalkoztatás csak a komplex munkaerő-piaci rendszerben szervesen beillesztve és nem elkülönítve működhet hatékonyan.

2.1 Térségi munkaerő-piaci rendszerbe illeszkedés

Egy térség lakosságának munkaerő-piaci problémáit akkor lehet hatékonyan kezelni, ha a mozgósítható erőforrásoknak valamiféle **összehangolása történik**. Nem csak pazarló, de kilátástalan is az a térségi politika, amelyben minden egyes település, csak a saját szűkre szabott eszközeivel próbálja kezelni az ottaniak igen sokféle gondját. Hiszen sok olyan helyi lehetőség, sajátosság, ötlet van, amelyik egy-egy dologra jó, de alkalmatlan más akadályok csökkentésére. Például a nagyobb kerttel, jó földel rendelkező idősebbek számára lehet eredményes egy háztáji munkát, zöldségtermesztést tanító, segítő projekt, ugyanott az érettségizett fiatalok számára viszont már akár piaci szakmát, munkatapasztalatot nyújtó programot, foglalkoztatást is kellene szervezni.

Kapacitások összehangolása

Egy adott **térség szükségletét** és lehetőségeit megvizsgálva egyeztethető és fogalmazható meg a térségi munkaerő-piaci politika eszköztára. Ezen belül tervezendő, szervezendő a térségbeni közfoglalkoztatási projektek célrendszere.

A személy munkakészségének fejlesztése annál eredményesebb, minél jobban illeszkednek az adott munkaerő-piaci eszközök az ő **profiljához** (adottságaihoz és körülményeihez). Ehhez viszont sokkal színesebb, nagyobb mobilitást biztosító foglalkoztatás, sokkal személyre szabhatóbb kiegészítő fejlesztő, segítő szolgáltatások (képzés, tanácsadás, mentori munka, stb.) biztosítása szükséges.

Ideális esetben össze lehet hangolni egy térség foglalkoztatás-fejlesztő szolgáltatásainak kapacitásait. A **térségi partnerség**, a kapacitások összehangolása jelentős többletértéket tud alkotni. Fel tud szabadítani olyan erőforrásokat, melyek addig csak kényszerből igyekeztek megbirkózni a közfoglalkoztatás speciális szaktudást és tapasztalatot igénylő feladataival. Gyakori, hogy egy város vagy intézménycsoport sokféle ügyviteli munkakört tud kínálni, míg



a szomszéd településeken inkább a műszaki, szakipari területen van szabad fogadó kapacitása, a harmadikban pedig a képzetlenek munkakultúrájának fejlesztésében van gyakorlata. Míg egyik helyen kiváló munkatanácsadók dolgoznak, addig máshol a mentális fejlesztés az erős.

Például: az információktól elzártabb településeken, az írásbeli kommunikációs akadályokkal és egyéb hátrányokkal küzdő személyek bevonására, beilleszkedésének segítésére jó, ha segítségül hívunk olyan szervezeteket, melyek ismerik ezen célcsoportok kulturális hátrányait, hitelesen csökkenteni képesek azokat. A régóta munka nélkül élő, diplomás személyek esetében a sorozatos kudarcok hatására nagyon súlyos mentális állapotok alakulhatnak ki (pánikbetegség, depresszió, stb.). Ezen állapotok igen erősen akadályozzák a visszailleszkedést. A változás menedzseléséhez nem csak idő, hanem komoly speciális terápiás segítség is szükséges.

Térségi mobilizálás

A térségi kapacitások összehangolásának többféle eszköze van. Az összehangolás alapfeltétele a térségi mobilizálás. Az alábbiakban három változatot mutatunk be.

1. A **közfoglalkoztatottak mobilizálása** alatt azt a megoldást értjük, amikor a térségben működő **többféle közfoglalkoztató** (munkáltató) számára közvetít egy koordináló szervezet jelentkezőket úgy, hogy a személyek **profiljához** (képzettségük, attitűdjeik, mobilitási képességük, stb.) és motivációjukhoz lehető legjobban illeszkedő munkahelyet és munkakört ajánljon fel. Ehhez az szükséges, hogy az első interjú készítő személynek (szervezetnek) legyen lehetősége sokféle intézménybe, különböző munkakörökbe diszponálnia a jelentkezőt. Ilyen **„diszpécser rendszerű”** közfoglalkoztatásra már sok éve jó példák vannak. Jó, ha ehhez a fogadó szervezet utazási, étkezési, és/vagy egyéb költségtérítéssel is hozzá tud járulni.

Például: a kisbusz vezetőt a szomszéd városbeli idős otthonba lehet diszponálni, a dadust a helyi bölcsődébe, s a lakatos karbantartót pedig a középiskolába. Az érettségizett pályakezdőt pedig a művelődési házakban futó kulturális közmunka programba lehet kijáánlani.

2. A **munkahelyek mobilizálása** alatt azt a megoldást értjük, amikor a közfoglalkoztatást szervező **gazda szervezet** (például egy önkormányzati társulás nonprofit Kft-je), a társulás különböző közüzemi vállalatainak feladat ellátását segíti saját közfoglalkoztatottjaival. A fogadó helynek ekkor „csak” a saját szakmájához kell értenie, az ő profiljuknak megfelelő munkaszervezés, koordináció a feladata. A munkaügyi, a beilleszkedési, képzés szervezési és egyéb, a közfoglalkoztatás során szükséges speciális feladatokat a gazda szervezet végzi.

Például: nagyvárosi közfoglalkoztatási társaság szervezi a hajléktalan emberek közfoglalkoztatását. E szervezet végzi a munkafelvételt, bérszámfejtést, figyel a dolgozók személyes problémáira. Műszakvezetője ellenőrzi a napi jelenléteket, a dolgozók munkára kész állapotát. Ugyanakkor a napi feladatokat már a városi kertészeti, a köztisztasági, csatornázási vállalat, vagy a hajléktalan szállón dolgozó esetében az ottani gondnok szervezi meg, adja ki és kéri számon.

3. **Szolgáltatások mobilizálása** történik, amikor egyes fejlesztő, vagy beilleszkedést segítő munkaerő-piaci szolgáltatást a közfoglalkoztatás szervező külső partnertől vesz

igénybe. Ez az igénybevétel történhet akár egy éppen a térségben futó EU-s, és/vagy hazai támogatású munkaerő-piaci projekt keretében, vagy a munkaügyi központ által finanszírozott munkaerő-piaci szolgáltatás (képzés, tanácsadás, mentorálás, stb.) koordinációjával, akár az adott önkormányzat által megrendelt szolgáltatással (pl. kisgyermekes anyák visszasegítése, roma mentor program, stb.)

Például: A közeli kerületben futó EU-s projekt a tartósan munkanélküliek képességfejlesztését segíti. A keretszámba belefér még „külső” jelentkező is, így szívesen fogadnak a környékről motivált fiatalokat. Másik eset, amikor az önkormányzat segíteni akarja a pályakezdők beilleszkedését. Ezért erre forrást tervez meg, s felkéri a nagyvárosban sok éve fiatalokkal sikeresen dolgozó nonprofit szervezetet, hogy készítsen fejlesztő programot a fiatal közfoglalkoztatottjaik számára.

Lehetséges szervezeti konstrukciók:

- **Munkaköri profil koordináció**

A közfoglalkoztatást tervezők (önkormányzatok, munkaügyi kirendeltségek,) egy-egy térségben összehangolják a térségi szükséglethez a lehetséges munkaköri kínálatot. Megegyeznek az „átjárhatóságban”, azaz abban, hogy fogadják egymás álláskeresőit. Ez könnyebben szervezhető a közös, vagy külső (állami) fenntartású közfeladatokat ellátó foglalkoztatók esetében. Ehhez szükséges közös **térségi koordináló szervezeti** forma. Ezt alapesetben például a munkaügyi központ által szervezett éves egyeztető fórum. E rendszernek stabil és számon kérhető szervezeti formája egy **térségi foglalkoztatási társaság** vagy térségi paktum iroda, vagy önkormányzati társulás. E konstrukciók képesek több térségi (szociális, fejlesztési, munkaerő-piaci, stb.) szempontot is figyelembe venni, az eredményeket mérni és visszajelezni. A kompetens döntéshozók pedig az eredmények mérlegelése után alakítani, fejleszteni a rendszert.

Például:

A városi és a közeli öt települési önkormányzat, továbbá az állami fenntartású közművelődési intézmény, a megyei kórház, és az időotthona munkaügyi központtal összehangolják az éves közfoglalkoztatási munkaköreik keretét. Ehhez természetesen szükséges a partnerségi légkör és jó színvonalú koordinátor (diszpécser szolgálat). Majd a térségi koordinátor szervezet, mint diszpécser szolgálat közvetíti a megfelelő jelentkezőket a megfelelő munkahelyekre. Méri a kimenetet, az eredményeket, s erről tematikusan beszámol a térségi fejlesztésben kompetens egységnek.

- **Munkaerő kölcsönzéses/kirendeléses közfoglalkoztatás**

Sok helyen nem áll rendelkezésre megfelelő erőforrás a nagymértékű munkáltatói többletfeladatok ellátására, foglalkoztatás fejlesztői feladatok szakszerű működtetésére. Ott a térségbeli önkormányzatok egy, a közfoglalkoztatás szervezésére specializálódott munkáltatót (pl. közfoglalkoztatási társaságot, önkormányzati társulási irodát, munkaerő-piaci szolgáltató szervezetet) bízhatnak meg a térségi közfoglalkoztatás szervezésével, koordinálásával. E szervezet saját közfeladatainak ellátásába is bevon közmunkást, de alapvetően a térség közintézményeibe, közüzemeibe rendeli ki azon személyeket, akik számára az adott helyszín, illetve munkakör optimális munkaerő-piaci fejlődést eredményezhet. Ebben az esetben a munkáltató közfoglalkoztatási szervezet feladata a teljes háttérszolgáltatás biztosítása (a munka- és bérügyi, havi elszámolási feladatok), a mentorálás, munkatanácsadás, stb. E szervezetet munkájának eredményességét kéri

számon a megbízó önkormányzatok. A napi munkát azonban olyan foglalkoztató szervezi, amely abban a közfeladat ellátásában kompetens, s adminisztratív feladata csak a jelenléti ívek valóságghű vezetése.

Például:

A tartósan munka nélküli emberek első interjúját, munka felajánlást, felvétel előkészítését, mentális problémák kezelését a foglalkoztatási társaság szakemberei végzik. A napi közmunka megszervezését, számonkérését viszont az erre specializálódott közüzemi vállalat biztosítja.

Másik eset, amikor egy dolgozni, fejlődni akaró közfoglalkoztatottat egy közeli gyermekotthonba diszponálják. A feladata ellátása során derül ki, hogy számára az adott munkakör nem megfelelő (nem tud a gyermekekkel bábni). Ilyen esetben nem kell sem kiléptetni, sem felmenteni a dolgozót, mert a foglalkoztatás szervező társaság áthelyezheti a személyt például a közeli könyvtárba.

- **Hátrányos helyzetű térségek, zárvány települések mentorálása**

Nagyon sok olyan település, illetve térség van, ahol a közfoglalkoztatás napi szervezésére nincs szakszerű kapacitás, vagy az túl nagy terhet jelent. A fejlesztésre, munkaerő-piaci szolgáltatások biztosítására gondolni sem mernek, azonban hátrányos helyzetük révén ez irányú támogatási forrásokhoz juthatnak. Ebben az esetben helyes, ha nem maguk akarnak kiépíteni a semmiből saját szakapparátust, hanem a közfoglalkoztatás működtetését „kiszervezik” arra megfelelő szervezethez. Természetesen a kereteket és követelményeket továbbra is az önkormányzat, esetleg önkormányzati szövetség határozza meg, illetve ellenőrzi.



Példa:

Települési önkormányzat státusz és szakképzett közfoglalkoztatás szervező híján megbízza a nagyvárosi professzionális közfoglalkoztató társaságot a helyi közmunka szervezésére. A munkahelyek (létszámtól függően) a település közfeladatai körül vannak, de egyedi esetben, például fiatal érettségizett, vagy fizikailag minimálisan terhelhető személyek esetében a szervező ettől eltérhet, arra megfelelő (pl. kulturális közfoglalkoztatási) projektre ajánlhatja.

2.2 Közfoglalkoztatási társaságok

Magyarországon már a 90-es évek első felében is elterjedt volt, hogy a közfoglalkoztatást **önkormányzati Kht** szervezte. A 2000-ben elterjedt közcélú munka (a rendszeres segély feltételeként), tovább erősítette az önkormányzatok érdekltségét a közfoglalkoztatás szervezésére. Az is tapasztalat volt, hogy a munka világtól távol lévő segélyezett munkába vonása sajátos szervezeti és irányító személyi feltételeket követel. A polgármesteri hivatal közigazgatási szervezeti struktúrája és személyi apparátusa erre nem volt alkalmas. Ezért egyre jobban terjedt az a konstrukció, amelyben egy-egy térség önkormányzatai egy

környező, már professzionalizálódó közfoglalkoztatási társasággal kötöttek szerződést a közfoglalkoztatás nekik megfelelő szervezésére. E szervezetek kellően elő tudták készíteni és meg tudták szervezni a település közfoglalkoztatását, az önkormányzat és a munkaügyi központ felé szakszerűen el tudtak számolni. A 2009-től működő programok újabb lehetőséget adtak arra, hogy egy-egy közfoglalkoztatást szervező az önkormányzat sokféle intézményébe tudjon közfoglalkoztatottat integrálni. A közfoglalkoztatás ma is a helyi önkormányzatok kötelező feladata, melyet valamely szervezet útján láthat el⁹.

A közfoglalkoztatás működtetésére az alábbi intézményi formák jellemzőek:

- Önkormányzat, vagy annak Polgármesteri Hivatala,
- helyi, vagy állami költségvetési intézmény
- civil szervezet
- szövetkezet (szociális szövetkezet, foglalkoztatási szövetkezet),
- helyi városgazdálkodási, kommunális kft. (később kht.),
- állami közfeladatot ellátó gazdasági társaság (nem kötelezően nonprofit, vagy közhasznú jogállással),
- A szakfeladatra specializálódott nonprofit kft. (nem kötelezően közhasznú jogállással)

A felsorolt szervezetek mindegyike jogosult közfoglalkoztatást végezni, azonban **leginkább komplex módon** – a célcsoport/közfoglalkoztatottak érdekeit elsődlegesen szem előtt tartva a foglalkoztatásra alapított, vagy **erre szakosodott nonprofit társaságok tudják ezt szervezni**. A foglalkoztatási nonprofit kft-k nyereség és vagyonszerzési cél nélkül a településen megjelenő foglalkoztatási gondok enyhítését, a tartós munkanélküliség kezelését, a regisztrált munkanélküliek elhelyezkedésének elősegítését valósítják meg elsősorban közfoglalkoztatásban és azon túlmutató foglalkoztatásokkal.

A gyakorlatban ezen cégek komplexen működtetik a közfoglalkoztatás valamennyi feladatrészét. A kidolgozott rendszer szerint a helyi cég/intézmény végzi a **település, de akár az egész térség közfoglalkoztatásának** éves szervezését, gondoskodik a tartós munkanélküliek munkába állításáról, a munkaszerződések létrehozásáról, a foglalkoztatások jogszerűségéről, hatékonyságáról. Napi munkájuk során szakszerűen és jogszerűen láthatják el az alábbi feladatokat

- Segít a helyi/térségi közfoglalkoztatási programok tervezésében, összehangolásában.
- Egyeztetési és megtervezi az egyes programokat az előírt célok és keretek mentén.
- Szervezi és elvégzi a toborzási és optimális munkahelyekre való diszponálási feladatokat az adatbázis segítségével.
- Felderíti és szervezi a potenciális foglalkoztató helyeket a térségi igényeknek megfelelően.
- Ellátja a munkajogi /foglalkoztatási/ kötelezettségeket, a munkavédelmi előírások szakszerű betartását, betartatását.
- Közfeladatok megvalósításának városi szintű hatékony elosztását
- Biztosítják a közfoglalkoztatás elszámolási, könyvelési, statisztikai, létszámjelentési feladatait.
- Beszámolnak, jelentést tesznek a közfoglalkoztatás és a munkaerő-piaci fejlesztési munkájuk eredményeiről.

Mindezeket túl a közfoglalkoztatottaknak:

- Ráhangoló tréningeket, képzéseket szerveznek.
- Szükség szerint munkajogi tanácsadást, munkaerő-piaci információnyújtást.
- Elősegítik a foglalkoztatottak munkakészségének fejlesztését, a nyílt munkaerő-piacra való visszajutását.

⁹ 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdésének 12. pontja

Ezen közfeladatok ellátását a települések együttműködési megállapodásban rögzíti az szervezettel. Erre példát mutat a függelék 5.1 pontja.

A közfoglalkoztatás központi szervezésének előnyei

A közfoglalkoztatás központi szervezése a településen és a térségben számos előnnyel járhat, elsősorban a költséghatékonyság és a szakszerűség területén.

- A központi szervező és a helyi önkormányzat **adatbázisának együttes alkalmazása** elősegíti a munkanélküliek elhelyezését.
- Mind a résztvevők, mind a munkahelyek, mind a szolgáltatások **összehangolásával** sokkal **eredményesebb és hatékonyabb** közfoglalkoztatási programok működtethetők.
- Az erre szakosodott szervezet **jelentősen tudja tehermentesíteni** a helyi önkormányzati és egyéb foglalkoztatókat a közfoglalkoztatás számos sajátos feladatoktól és terhektől.
- A közfoglalkoztatás **szakszerűségi és jogszerűségi kötelezettségei** az erre szakosodott szervezetet terhelik.
- A közfoglalkoztatási társaság **egyéb munkaerő-piaci (pl. EU-s) programjaiba** bevonhatja a települések álláskeresőit, ezzel is javítva annak hatékonyságát.
- Az ilyen szervezet a térségi vállalkozások és piaci munkahelyek rendszerében sokkal **rugalmasabban tud mozogni**, mint egy közigazgatási, vagy szociális intézmény.
- Egyértelműen **elszámoltatható, számon kérhető** a szervező mennyiségi és minőségi teljesítménye.
- **Települési, vagy akár térségi szinten koordinálható** az adódó közfeladatok hatékony elvégzése.
- A közfoglalkoztatásban alkalmazott munkanélküli nagyobb eséllyel tud kijutni a **nem támogatott munkaerő-piacra** egy erre is szakosodott szervezet támogatásával.

A foglalkoztatási nonprofit kft lehet természetesen a **közszolgáltatási szerződés** egyik jogi alanya és megvalósítója is. Ebben a szerződésben az önkormányzat a közfoglalkoztatás megszervezésére köt megállapodást egy a szakterületen jártas, megfelelő szakemberekkel és infrastruktúrával rendelkező – közfoglalkoztatás végzésére jogosult – szervezettel. Fontos még megjegyezni, hogy a **közszolgáltatási szerződés megkötése**, létrehozása 2014-től már egyik **elengedhetetlen része a nonprofit szervezetek közhasznú jogállásának**.

A közfoglalkoztatás szervezés helyszínét, megvalósítási formáit tekintve két típusba sorolható:

1. Intézményrendszerbe egyedi, **integrált munkahelyek**
2. **Csoportos**, önálló feladatra szervezett munkahelyek

Integrált munkahelyek

A bevontak **képességeihez jobban illeszkedő, sokszínű munkahely választék** előnyeiről már korábban szóltunk. E választék megteremtését segíti a térség különböző közfeladatait ellátó szervezetek munkahelyekre integrált közfoglalkoztatás. Ennek szervezéséhez a korábban bemutatott térségi mobilitás és koordinációs szervezet szükséges. A dolgozók a foglalkoztatási társasággal állnak közfoglalkoztatotti jogviszonyban (**közfoglalkoztatást biztosító**), azonban a napi munkát a településen, illetve a térségben működő közfeladatokat ellátó intézményeknél, civil szervezeteknél, közüzemi társaságoknál, szövetkezeteknél végzik (**foglalkoztató**). Ehhez ugyanúgy hozzá tartozik még a települési önkormányzat,

illetve adott esetben annak polgármesteri hivatala is. Az oktatási, kulturális, közgyűjteményi, szociális, egészségügyi, kommunális, vagy egyéb ágazatokban nagyon sokféle munkakörben, sokféle értékes közfeladatok ellátása során fejleszhető a résztvevők munkaképessége.

Ez esetben a közfoglalkoztatást biztosító és a foglalkoztató között helyes, ha együttműködési megállapodás kötődik, melyben a felek megállapodnak kötelezettségeikben. Ilyen együttműködési megállapodásra példát a függelék 5.1 pontja mutat.

A szervezési forma előnyei a résztvevő számára:

Hatásosabban érvényesíthető mind a reintegrációs, mind a munkakészség fejlesztő, mind az értékteremtő funkció.

- Jelentős számú munkakörből lehet válogatni (például: karbantartó, kézbesítő, takarító, konyhai kisegítő, portás, udvari munkás, gépkezelő, stb.)
- Magasabb képzettséget, kisebb fizikai megterhelést igénylő feladatokba is bevonhatóak, értékesebb munkát láthatnak el. (például: szociális asszisztens, adminisztrátor, irodai kisegítő, ügyfél asszisztens, irattáros, pedagógiai asszisztens, stb.)
- A közfoglalkoztatott egy kialakított szervezetbe, munkakultúrába kerül, ahonnan könnyebb visszailleszkedni a nyílt munka világába.
- Amennyiben az adott munkakörben (képességei, vagy egyéb okból) nem válik be, úgy van lehetőség áthelyezni más környezetbe, munkakörbe.
- Ha beválik, jó eséllyel véglegesíthetik az adott intézményben – megfelelő munkavégzése mellett – ha üres státusz keletkezik.

A szervezés esetleges veszélye:

- A főállású dolgozók konkurensok és nem segítő együttműködőnek tekintik a közfoglalkoztatottat.
- A foglalkoztató intézmény részben leépíti főállású létszámát és rendszeresen cserélődő közfoglalkoztatottakkal helyettesít.

Az említett veszélyek megfelelő keretek meghatározásával (pl. maximált futamidő és utána vissza nem vételi idő) reintegrációra ösztönzéssel, mentorálással, koordinációval elháríthatók.

Csoportos önálló munkahelyek

Az önkormányzat, vagy a közszolgáltatási szerződésben meghatározott foglalkoztató jellemzően csoportosan (brigádokban) szervezi a közfoglalkoztatást, egy-egy konkrét feladatra.

A megvalósítás főbb területei:

- Önkormányzati kommunális, köztisztasági, zöldfelület kezelési munkák
- Települési árvíz-belvíz rendezés
- Beruházásokhoz, felújításokhoz kapcsolódó építőipari munkák
- Kiránduló zöldövezet karbantartási munkái
- Szobrok, emlékművek, köztéri alkotások karbantartása, felújítása

A csoportos munkaszervezések előnyei:

- Jól megszervezhető, feladatra koncentrált munkavégzés
- Látványos, mérhető és értékelhető feladatok
- A csoportok tagjai egymást ösztönözhetik a megfelelő teljesítményre
- A közfoglalkoztatottak egymást segíthetik, nem konkurensai egymásnak (mindenki közmunkás)

A munkavégzés esetleges hátrányai:

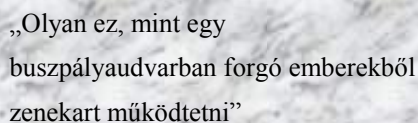
- A projekt szervezése „zöldmezős” ezért nagyobb finanszírozási háttérrel igényel (munkaruha, szerszámok, üzemanyag, gépek, irányítás, munkavédelem, munkáltatói költségek).
- Nincs fogadó szervezet, kialakult munkarend, szervezés, eljárás – ezért mindent az alapjaitól kell kezdeni.
- A projekt határozott ideje, valamint az integráló szervezet hiánya miatt kisebb a reintegrációs „véglegesítési” esély is.
- Kiszorító hatású lehet a térségben működő vállalkozásokra, melyek adófizetők és nem közpénzből támogatott munkahelyet működtetnek.

Ez a forma is lehet kihelyezett/kikölcsönzött foglalkoztatási formában, pl. erdészethez, köztisztasági vállalatához. Az ilyen szervezeteknél már meglévő technikai és személyi infrastruktúrába illeszthető a közfoglalkoztatás. Az itteni új munkahely teremtésének költségei kisebbek és a termelési, logisztikai, adminisztrációs infrastruktúra, a munkakultúra is meg van alapozva. stb.

2.3 Szervezés szakszerűen (személyi feltételek)

A közfoglalkoztatás a másodlagos/támogatott munkaerő-piacon működik, finanszírozása közpénzből történik. Ez azonban a legkevésbé sem jogosítja fel a dolgozókat, a szervezőket, vagy akár a hatóságokat, hogy gyenge minőségben rossz hatásokkal végezzék munkájukat. A közfoglalkoztatás szakszerű szervezése meghatározó annak **hasznossága, hatásossága, hatékonysága, jogszerűsége** tekintetében. Nehezen viselhető terhet jelent a szakterületet nem ismerő, vagy csak kevés idővel rendelkező ember számára (például polgármesternek), ha 50-100, alacsony munkakészséggel és motivációval rendelkező kiközvetített embert kell naponta jogszerűen, szakszerűen és remélhetően hasznosan foglalkoztatni. A közfoglalkoztatás szervezése, annak méretétől függően igen sokoldalú ismereteket, képességeket és hozzáállást igényel. Természetesen 5-10 fős, sőt akár 30 fős közfoglalkoztatáshoz nem szükséges minden szakterülethez külön, függetlenített szakember. **Nagyon ritka az olyan „helyi hős”,** aki ezen nagyon is különböző szakismeretekkel, készségekkel, hozzáállással, kellő szinten rendelkezik, hiteles tud lenni „felfelé és lefelé egyaránt, folyamatosan és megbízhatóan teljesít és még tartósan kellően motivált is ezen igen emberpróbáló feladat szakszerű ellátására.

A közfoglalkoztatás dolgozói állományára a legjellemzőbb egy műszaki vezető mondása:



„Olyan ez, mint egy buszpályaudvarban forgó emberekből zenekart működtetni”

Egyes szociálpolitikai elemet vagy a nyílt munkaerő-piacra való visszajutást leszámítva hatékonyságot, **eredményt akkor tudunk elérni,** ha a **közfoglalkoztatás** szervezése, munkamenete, teljesítményelvárásai lehetőség szerint **legjobban hasonlítanak a nem támogatott munkaerőpiacra.** Ellenkező esetben olyan „védett munkahelyeket” hozunk létre, amelyek piactorzító hatásúak lehetnek, valamint nem ösztönzik a foglalkoztatottakat a továbblépésre. Ahhoz, hogy ez megvalósuljon a **megfelelő személyi feltételekre is szükség van.** A közfoglalkoztatás **hatékony szervezése** a legtöbb esetben – vagy bizonyos létszámnagyságot, volument elérve – **főállású, elkülönült munkakörű, teljes munkaidős dolgozókat igényel.**

A közfoglalkoztatás szervezésének főbb feladatkörei:

- projekt vezetői feladatok,
- ügyfélszolgálati szakterület,
- foglalkoztatói (munkavezetői) szakterület,
- ügyviteli, adminisztrációs szakterület.

Ezek jogszerű és hatékony ellátása sokféle szaktudást és személyiséget igényelnek, ezért lehetőség szerint meg kell osztani e feladatköröket.

Projekt vezető

A projekt vezető szakmai tudása, személyisége meghatározó a megfelelő eredmények elérésében.

A munkaköréhez tartozó főbb feladatok:

- Megtervezni a foglalkoztatási projekt tartalmi, formai elemeit, kiemelten a költségvetést, az elvégzendő munkafeladatokat, a toborzást – kiválasztást, a leendő beszállítókkal, megrendelőkkel való kapcsolatot.
- Kiválasztja és felállítja a projekt kulcsszemélyzetét.
- Megszervezi és irányítja a műszaki, szolgáltatási, munkajogi, munkavédelmi, pénzügyi, ügyviteli és elszámolási szakterületek munkáját.
- Ellátja a projekt kommunikációs, marketing és ügyfélszolgálati feladatait.
- Szervezi a projektben résztvevők bemeneti, kimeneti, eredmény adatainak gyűjtését, feldolgozását indikátorok kialakítását, értékelését.
- Felelősen irányítja a projekt lezárását, az elszámolásokat, beszámolókat, a teljesítményértékeléseket.

Ahhoz, hogy mindezeknek sikerrel megfeleljen, felsőfokú szaktudásra, jó szervező- és kommunikációs képességre, valamint megfelelő empátiára van szükség.

Műszaki vezető

A műszaki vezető felel az értékteremtő tevékenységek szervezésért, s a hozzá beosztott dolgozó munkájáért. Tartja a napi kapcsolatot műszaki területen a megrendelőkkel, a beszállítókkal, a partnerekkel, a támogatókkal.

A munkakörhöz tartozó főbb feladatok:

- A munkát végző csoportok kialakítása, irányítása, felügyelete
- Napi feladatok beütemezése, tervezése, irányítása
- Gépesítési háttér megszervezése, karbantartása, működtetése
- Raktározás, logisztikai feladatok

- Elvégzendő munkák ellenőrzése, teljesítményértékelés
- A csoportvezetők irányítása, ellenőrzése
- A munkavédelem megszervezése, a vonatkozó rendeletek betartatása

Amint látjuk **ez a munkakör** a közfoglalkoztatás folyamatában az egyik kulcspozíció. **Jó szervező készséget, műszaki érzéket és megfelelő empátiát igényel.**

Foglalkoztatás szervező

Fontos kulcspozíció, amely a **megfelelő személyes képességek és készségek mellett felsőfokú humán végzettséget igényel.**

A munkakörhöz tartozó főbb feladatok:

- A közfoglalkoztatásra jogosultak felkutatása, toborzása
- Első interjú készítése, a megfelelő személy megfelelő munkahelyre, munkakörre diszponálása
- Személyes (mentális, szociális, egyéb) akadályok esetén megfelelő szakszolgálathoz delegálás (családsegítő, hajléktalan ellátó, mentálhigiénés segítő szervezetek, stb.)
- A munkaszerződések előkészítése, munkajogi feladatok elvégzése
- A szabadságok, jelenléti ívek vezetése, táppénzes elszámolások előkészítése, betegszabadságok, bérletiltások kezelése
- A kieső dolgozók pótlása, a fejlesztések munkaerőigényének kielégítése
- Elszámolások, projektzárás humán oldalról történő elkészítése, előkészítése
- Ügyfél bemeneti és előmeneteli és kimeneti adatainak gyűjtése.

Csoportvezető

A projekt nagyságától függően általában több személyre is szükség van. Legfőbb **feladata a fizikai kivitelezést végző dolgozók irányítása.** A csoportok létszáma a munka minőségétől, fajtájától függően 5-15 fő körül hatékony.

A munkakörhöz tartozó főbb feladatok:

- Közvetlenül irányítja a csoport dolgozóit
- Felettese a műszaki vezető, akivel napi kapcsolatban van
- Betartatja a munkarendet, munkafegyelmet, felügyeli az elvárt teljesítmény meglétét
- Napi jelentést készít az elvégzett munkákról, létszámról, hiányzásokról, szabadságokról.

Pénzügyi vezető vagy munkatárs

- Részt vesz a projekt előkészítésében, tervezésében.

- Lebonyolítja a beszerzéseket, megrendeléseket készít és tervez.
- Elkészíti a havi elszámolásokat, támogatásigényeket.
- Ellátja a szükséges ügyviteli feladatokat, a projekt adminisztrációját, szükség szerint munkajogi igazolásokat készít.
- Elkészíti, vagy előkészíti a fizetések számfejtését, elvégzi a munkabéreket érintő egyéb feladatokat.
- Részt vesz a projekt lezárásában, elkészíti a záró pénzügyi értékelést.

2.4 Mi segíti még a hatékonyságot?

➤ A közfoglalkoztatás hatékonyságához nélkülözhetetlenek a beilleszkedést segítő és készségfejlesztő szolgáltatások, melyek szervezése a mentor feladata.

A közfoglalkoztatás hatékonyságát, az azt elősegítő eszközöket, módszereket úgy tudjuk leginkább optimalizálni, ha a segítő eszközöket az adott közfoglalkoztatási projekt célrendszeréhez (típusához) hangoljuk.

Tranzit típusú közfoglalkoztatás esetében

Ebben az esetben kimenetként az a cél, hogy a dolgozó – átmeneti közfoglalkoztatási jogviszony után visszakerüljön a nyílt munkaerő-piacra.

A hatékonyságot növelő eszközök lehetnek:

- Mentális, személyiségfejlesztő tréning a munkavégzés elején
- A munkaerő versenyképességét biztosító munkarend, minőségi és mennyiségi követelményrendszer kialakítása
- Motiváció erősítése, megfelelés, beilleszkedés segítése, pozitív visszajelzése (pl. újra orientáló csoport tréning)
- Elhelyezkedést elősegítő, piacképes képzések szervezése
- Munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtása, elsősorban álláskeresési tanácsadás, interjúra előkészítés, a tapasztalatok megbeszélése
- Álláshelyek feltárása, munkáltatói kapcsolatok tartása
- Kiajánlás és ajánlólevél nyújtása
- Munkaidő kedvezmény az álláskeresés, interjúk idejére
- A foglalkoztatás lejárta előtt intenzívebb segítség, ösztönzés
- Kilépés után esetleges beilleszkedést segítő konzultáció,
- Utánkövetés a kilépés utáni hónapban és 6 hónappal később

Kondicionáló közfoglalkoztatás esetében

Itt is szerepet játszik a segély helyett munka célrendszer, valamint a résztvevők nem esnek ki átmenetileg sem a munka világából. Alapvetően két különböző segítő szolgáltatásokat igényel ha a munkaképesség fejlesztését célozzuk meg (munkatapasztalat szerző foglalkoztatás) és ha már tapasztalt munkavállaló munkakészségeinek kondícióban tartása a cél. Az alábbiakban csak közelítőleg ajánlunk segítő eszközöket mindkét csoportra

vonatkozóan.

A hatékonyságot növelő eszközök lehetnek:

- A személy képességei és motivációihoz minél közelebbi munkakör megtalálása
- Hosszabb jogviszony létrehozása (minimum 6 hónap, optimum 12 hónap)
- A megfelelő munkarend és teljesítmény követelményrendszerének kialakítása
- Egyéni fejlesztést segítő (munkaerő-piaci) szolgáltatások szervezése, munkajogi ismeretek nyújtása
- Személyes akadályok felmérése, figyelemmel kísérése, csökkentésének segítése (munkavállalói, tanulási beilleszkedési, önismereti, norma követési, stb. kompetenciák, stb.)
- Beilleszkedést, motivációt és előmenetelt figyelő, segítő mentor biztosítása
- Munkakeresési tanácsadás, egyéb munkaerő-piaci szolgáltatások nyújtása

Szociálpolitikai célú közfoglalkoztatás esetén

Ebben az esetben olyan, a munka világától távol lévő embereket vonunk be, akik bármely okból kiszorultak a nem támogatott munkaerő-piacról, amelynek oka azért döntően a nem piacképes tudás és lakóhely - hátrányos helyzetű térség, kistérség alacsony munkaerő kereslettel.

A hatékonyságot növelő eszközök lehetnek:

- Átmeneti jogviszony létrehozása, amely a közösség számára hasznos munkát és a segélynél nagyobb jövedelmet biztosít.
- Mentális segítség nyújtása főleg a munkavégzés kezdetén és közben (pl: mentálhigiénés, életvezetési tanácsadás, csoportos életmód tréning, adósság kezelési szolgáltatás, stb.)
- Megfelelő munkarend, fegyelem, közösségi viselkedés kialakítása, személyiség fejlesztő céllal.
- A legális munkavégzésnek mint jogi követelménynek a tudatosítása, figyelemfelhívás a fekete munka veszélyeire.
- Közösségi terek kialakítása (pl. közös programok, családi nap, stb.)
- A részvétel értékének, hasznosságának visszajelzése

Vállalkozássá átalakuló közfoglalkoztatás esetén

Ezen közfoglalkoztatási cél mentén olyan helyzetet teremtünk a foglalkoztatás alatt, hogy a dolgozó sikerrel tudjon vállalkozóvá válni a helyi áru- vagy szolgáltatási piacon.

A hatékonyságot növelő eszközök lehetnek:

- Optimális célszemélyek kiválasztása
- Az önálló, komplex munkavégzésre való felkészítés, tréning megszervezése az elkötelezettség optimalizálásával
- Szakemberek támogatásával történő – célszemélyt bevonó – piacfelmérés, elemzés, piaci rés kiválasztása
- Támogatás üzleti terv készítésében, vállalkozás elindítása , kezdeti működtetés folyamatában szakszerű segítség – mentorálás, tanácsadás
- Szervezeti kommunikáció, partnerség, vállalkozás kiépítés és fejlesztés területek képzés
- Az elindult vállalkozás átmeneti szakmai és anyagi támogatása (inkubáció)

3 Eredmények mérése, értékelése

3.1 Közfoglalkoztatás értékelésének megalapozása

A közfoglalkoztatás értékelése mind a támogató (BM, vagy munkaügyi központ), mind a társfinanszírozó önkormányzat, állami szerv, vagy civil szervezet részéről, mind pedig az Állami Számvevőszék részéről valós igény. A finanszírozók természetes célja, hogy legyen átlátható az adott közfoglalkoztatási program, **legyen mérhető annak eredményessége, hatékonysága.**



Az önkormányzat számára a közfoglalkoztatás szervezése nem csak jogszabályi kötelezettség, hanem a település és lakossága életét, közérzetét is (gyakran jelentősen) befolyásoló közfeladat. Hatással van mind a lakosság szociális, mind a munkaerő-piaci helyzetére. Az elvégzett, elvégezhető közfeladatok pedig a település állapotára, a közszolgáltatások ellátásának minőségére van hatással.

Az alábbiakban bemutatott közfoglalkoztatás eredményesség mérési rendszer kialakításakor figyelembe vettük a Belügyminisztérium „A közfoglalkoztatás monitoring rendszerének kidolgozásáról” szóló szakpolitikai program 2013. évi kiadványát.¹⁰

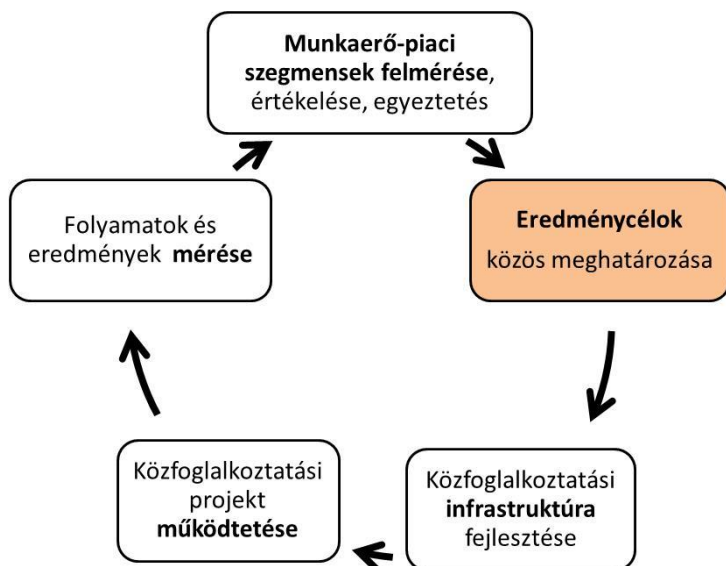
„Az értékelések elvégzéséhez közvetlen és/vagy közvetett információkra van szükség. A **közvetlen információ** származhat megfigyeléséből, vagy teszteléséből. A **közvetett információk** a folyamat adataiból származnak (ilyenek például a statisztikák, a teljesítménymutatók), ezek alapján következtetni lehet a monitoring eredményességére, hatékonyságára. Az adatok és információk komplexitása biztosítja a támogatási összegek mellett a közfoglalkoztatási programok keretében létrejött közvetlen (output) és közvetett eredmények, valamint a közfoglalkoztatás mérhető közvetlen hatásainak rendszerszerű nyomon követését és nyilvántartását.”

3.2 Számonkérhetőség tervezése

A beavatkozások hatékonyságát is elváró munkaerő-piaci politika **felmér, tervez, egyeztet, célokat tűz ki**. E célok elérésének mérésére **indikátorokat** (mérőszámokat), **mérési és értékelési módszereket** dolgoz ki. Ezek eléréséhez tervez **infrastruktúrát, támogatási eszközzrendszert**. Végül pedig kidolgozza a tapasztalatok **visszacsatolásának** intézményes rendszerét, hogy a beavatkozások hatékonyságát javíthassa.

¹⁰ „A közfoglalkoztatás monitoring rendszerének kidolgozásáról” szóló szakpolitikai program tárgyú 2013. évi dokumentum

2. ábra A közfoglalkoztatás eredménycélokon alapuló tervezési folyamata



Az elvárások teljesülésének mértéke szerint mutatható ki a közfoglalkoztatás hatásossága, hatékonysága. Ezért az adott közfoglalkoztatási program tervezése során kell meghatározni az eredménycélokat, s azok elérésének értékelési módját. Meg kell határozni azon eredmény mutatókat, melyek megmutatják, hogy mi, milyen mértékben teljesült. Ezen mutatóknak, **indikátoroknak érvényeseknek** (azaz a valóságot tükrözőnek), **megfelelőknek** (a vizsgált helyzetre fókuszálóknak) és lehetőleg **pontosnak** kell lenniük. Mindezek mellett természetesen olyan indikátor rendszer alkalmazható, amelynek követése reális, vagyis az ezzel kapcsolatos szakmai színvonal elvárható, és nem ró aránytalan terhet a közfoglalkoztató szervezetre illetve a háttér intézmény rendszerre. Kulcskérdés azonban hogy már a kezdéskor világosak legyenek, hogy milyen nyilvántartások, információ- és adatgyűjtési technikák szükségesek az indikátorok előállításához. Mert a legkifinomultabb, legigényesebben kialakított indikátorok sem érnek ugyanis fabatkát sem, ha az előállításukhoz felhasznált alapinformációk megbízhatatlanok.

A munkaerő-piaci beavatkozások teljesítmény és monitoring vizsgálata elsősorban a fő finanszírozó, a Nemzeti Foglalkoztatás Szolgálat feladata. Azonban az adott közfoglalkoztatás eredménye, hatása, esetleg hatékonysága a szervező, illetve a társfinanszírozó önkormányzat számára sem közömbös. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat megegyezéssel való vezetési (MEV) rendszere indikátorainak felülvizsgálata, valamint a munkaügyi kirendeltségek klaszter-analízisének megvalósítása tárgyban készült 1. összefoglaló tanulmány¹¹ az indikátorok felülvizsgálatáról szólt. Az alábbiakban e tanulmányból idézünk.

„A siker általánosan elfogadott mércéje az, hogy a kitűzött, előre elfogadott eredménycélokat sikerült-e megvalósítani, és ha igen, milyen mértékben. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a programok hosszú távú eredményeinek és hatásainak vizsgálata azonban nem része a monitoringnak.”

¹¹ Cseres és szerző társai (2012.)

„A teljesítmény menedzsment rendszer alapvető eleme a teljesítmény monitoring, amely az egyes munkaerőpiaci programokon belül kezdeményezett intézkedések és azok eredményeinek rendszeres és szisztematikus nyomon követése. A monitoring legfontosabb célja az aktív munkaerőpiaci politikákért felelős menedzsment támogatása a programok hatékonyságának megtartása, illetve javítása érdekében. Nem csak egy dokumentumról van tehát szó, hanem egy eszközről, amely a programok eredményességét avagy eredménytelenségét mérni és kimutatni hivatott.

Monitoring:

„A monitoring célja azon programok kiszűrése, amelyek hatékonyan képesek csökkenteni a hosszú távú munkanélküliséget és a szervezet egyéb meghatározott céljaihoz illeszkednek. Az értékelés és a visszacsatolás folyamata nélkül a drága és nem hatékony programok tovább működhetnek, amely az erőforrások pazarlásához vezet (OECD 2005).

Az Európai Unió megállapítása szerint a monitoring öt egymást követő fázisra bontható (PHARE 2008).

Az *első fázisban* az arra hivatott szervezeti egység (kirendeltség vagy központ, esetleg külső szakértő) **átfogó elemzést** végez a munkaerőpiaci állapotról, különös tekintettel az aktuális lokális viszonyokra és a fejlődés lehetőségeire, korlátaira. Az elemzés eredményei alapján alakul ki a munkaerő-politikai stratégia.

Az elemzés továbbá alapot szolgáltat a munkaerőpiaci programok céljainak meghatározásához és segíti a megfelelő **indikátorok kiválasztását**, amely a *második fázis* lényeges eleme. Indikátorok nélkül lehetetlen volna elérni a munkaerő politika lefektetett céljait (pl. helyi aktivitási ráta emelése, hátrányos helyzetű csoportok integrálása, a munkanélküliek alkalmazhatóságának javítása, stb.).

A *harmadik fázisban* történik az **adatok gyűjtése és feldolgozása**. Érdemes hangsúlyozni, hogy a monitoring folyamata korántsem merül ki az adatok létrehozásában és ellenőrzésében, hanem jelentősen túlmutat azokon.

A pénzügyi monitoring és az eredménymonitoring együttesen alkotja a *negyedik fázist*. A **pénzügyi monitoring** az input adatok szegmentálása segítségével mutatja a programok pénzügyi vonzatát és eredményességét. Például az allokált források lebonthatóak célcsoportok mentén, mely által meghatározhatóvá válik, hogy egy adott program költségéből mennyit fordítottak az egyes csoportokra. Ez azért is fontos eleme a folyamatnak, mert csak így mérhető az egyes programok **költséghatékonysága**. A hatékonyság méréséhez természetesen elengedhetetlen a kimeneti indikátorok megfigyelése és rögzítése. E ponthoz kapcsolódik a programban részt vevők nyomon követése, amely információt szolgáltat többek között arról, hogy a programban részt vevők sikeresen elhelyezkedtek-e, ha igen hol, milyen munkakörben és milyen hosszán (tartós/alkalmi munka).

Az *ötödik*, egyben a monitoring ciklusát lezáró fázis a **visszacsatolás (feedback)** folyamata. A visszacsatolás alapvető célja, hogy amennyiben bármilyen eltérés mutatkozik a kitűzött célok és a megvalósult eredmények között, az eltérés fennállásáról és mértékéről a vezetés azonnal **értesüljön, és korrigálhassa a folyamatokat.**”

Egy közfoglalkoztatási projekt szervezése és működtetése során fontos, hogy legyen lehetőség a megfelelő adatok regisztrálására feldolgozható, összehasonlítható módon. Ezekről a 3. fejezetben szólnunk részletesen.



3.3 Indikátorokról általában

Példa:

Építő munkások párbeszéde:

- Mennyi?
- 20!
- Mi hús?
- Miért, mi mennyi?

A közfoglalkoztatás teljesítményének értékelése egyáltalán nem egyszerű és nem is egyértelmű feladat. Már az is sok kérdést vet fel, hogy az eredmények mérése hogyan lehet érvényes (releváns) és elég megbízható. Ezen elvárásokat nagy mértékben befolyásolja az, hogy milyen adatgyűjtési és feldolgozási erőforrásokkal rendelkezünk. Azt például könnyű regisztrálni, hogy a munkában hány fő jelent meg, hány fő vállalta, hányan utasították vissza, vagy nem voltak alkalmasak (pl. egészségügyi okokból). Azonban azt, hogy hogyan javult a munkakultúrája a bevont személyeknek, már igen komoly bemeneti és eredmény vizsgálattal lehet csak érvényesen mérni. De még a reintegrációt, azaz a nyílt munkapiacion elhelyezkedettek számának mérése is komoly előkészítést és megállapodásokat igényel. Hiszen nem mindegy, hogy csak a bemutatott munkaszerződést fogadjuk el, vagy megelégszünk azzal, amit a KSH munkaerő felmérése kérdez (volt-e jövedelemszerző tevékenysége a megkérdezés hetében?).



Ezért olyan indikátorokat kell meghatározni, amelyek nem csak jól be tudják mutatni a tervezett eredményeket, de előállításuk, követésük az adott körülmények között reális. Továbbá járjunk a földön, azaz csak azt akarjuk vizsgálni, aminek az érvényes méréséhez van megfelelő erőforrás. Ha viszont ilyen erőforrás (a fenti példa szerint munkaszociológiai kutatói kapacitás) előteremtése nem reális, akkor az ilyen eredményekről csak **szubjektív benyomásokat** közvetíthet a közfoglalkoztatás szervezője a megrendelő felé. Az ilyen „eredmények” pedig igen könnyen hiteltelenné tehetik az egész munkát. Viszont: „ha tisztában vagyunk mérésünk, mérőszámaink korlátaival, akkor bátran használhatjuk az indikátorokat, nem tévesztve össze a „valóságot” a mérhető realitással.”¹²

Az eredmények értékelésére számos szakirodalom, sokféle indikátort alkalmaz, ajánl. A

¹² Havasi 2007

továbbiakban a kormányzati¹³, a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat megegyezései eredménycélokkal való vezetési (MEV) rendszere és az operatív programoknál használatos teljesítményindikátorainak alaptípusait fogjuk használni.

A teljesítményindikátorok alaptípusai¹⁴ 1. táblázat

Rövid név	Magyarázat	Angol szakszó
bemeneti	ráfordítások	input
kimeneti	a beavatkozás közvetlen eredményei	output
eredmény	következmények, azaz a beavatkozás közvetett, vagy közép távon megfigyelhető eredményei	outcome
hatás	teljes, aggregált hatás	impact

A bemeneti és kimeneti indikátorok általában **objektív** adatok alapján képezhetőek (regisztrált részvevő fő, Ft, óra, méter, stb.). Az eredmény és különösen a hatás indikátorok (a közép és hosszabb távú, és tovagyrúzó hatások) adatgyűjtése már többnyire komolyabb kutatással, **szubjektív** (interjúval, önkitöltős adatlappal, stb.), vagy **helyettesítő** (proxy) adatokkal kell dolgozzon. Ez sok torzító elemet visz a vizsgálatba, s nem csak az indikátorok létrehozásának költségeit, de annak pontosságát, sőt annak érvényességét is erősen korlátozza.

Egy-egy projekt **eredményességéről** csak annak eredmény és hatásindikátorainak rendszerében, és azok minőségi keretein belül helyes szólni. Hasonló a helyzet egy projekt **hatékonyságával** kapcsolatban is. Mind az eredményesség, mind a hatékonyság értékelés akkor körültekintő, ha egy **kontroll csoport eredményével** is össze lehet hasonlítani az eredményt. Például, azt vizsgálni, hogy a hasonló összetételű, de nem a közfoglalkoztatásba, hanem például személyorientált tréningbe bevont csoportból hány fő tudott elhelyezkedni az adott időszakban.

Az indikátorok használhatóak önállóan is, de az eredményességet, a hatékonyságot komplex módon egy tematikus **indikátorrendszer** tudja leírni¹⁵. Ilyenre mutat példát a függelék 5.4 pontja a Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó (NAIR) indikátorrendszer.

Egy közfoglalkoztatási projekt megalapozott értékeléséhez jelentős adatfeldolgozás, esetleg kutatási kapacitás is szükséges. Ezért fontos eldönteni, hogy az értékelés megalapozásához milyen erőforrások rendelkeznek, hogy az eredmények érvényesek, s a további döntések számára iránymutatóak legyenek.

3.4 Lehetséges bemeneti indikátorok

A **bemeneti (input) indikátorok** a ráfordításokat, a számba vehető összes olyan erőforrást figyelembe veszik, amelyek közvetlenül, vagy közvetve, teljes mértékben, vagy akár csak részben az adott projekt feladatainak ellátását szolgálták. Ezek között vannak olyan adatok, melyek könnyen regisztrálhatóak (pl. dolgozók bérköltségei), de vannak olyan adatok, melyek körültekintőbb kimutatást igényelnek. Ilyenek például a munkásszállításba bevont gépjármű adott feladatra eső üzemanyag és vezető költsége, az üzemeltetés és amortizáció arányosított része, vagy a dolgozók szociális helységeinek rezszi költsége. Ezen összes ráfordítás összegyűjtésére akkor van szükség, ha a program **költséghatékonyságának** értékelése van igény, azonban a **teljes önköltség kiszámításhoz** is szükséges.

¹³ „A közfoglalkoztatás monitoring rendszerének kidolgozásáról” szóló szakpolitikai program tárgyú 2013. évi dokumentum

¹⁴ Nunn és szerzőtársai 2009, EC 2006

¹⁵ Havasi 2007

Körültekintő költség nyilvántartás esetén a következő adatok vehetőek figyelembe:

Közvetlen változó kiadások (közfoglalkoztatási bérek, SZHA vonzatok)

1. Közvetlen állandó kiadások (dologi)
 - o bérjellegű (munka irányítás, szervezés, adminisztráció, ügyfélkezelés, mentor, szoc. munkás, munkaerő-piaci tanácsadó, képzés, stb.)
 - o dologi jellegű (munkaruha, védőeszközök, foglalkoztatás-egészségügyi vizsgálat, szociális helység fenntartása, munkásszállítás, kis értékű tárgyi eszközök, stb.)
2. Nagy értékű tárgyi eszközök amortizációs költsége (gépek, berendezések, épület felújítás, stb.)
3. Működtetés általános költségeinek arányosított része (használt ingatlanok rezsije, igazgatási, logisztikai, ügykezelési, stb. részmunkaidő ráfordítások, vásárolt szolgáltatások mint munkavédelmi, biztonságtechnikai, szállítási, informatikai, stb.)

(Táblázatosan lásd ... melléklet.)

3.5 Lehetséges kimeneti, eredmény és hatás indikátorok

Az alábbiakban a közfoglalkoztatás céljaihoz illesztettünk lehetséges kimeneti, eredmény és hatás indikátorokat. Pontonként megadtuk az ezekhez szükséges adatforrásokat, s jeleztük azok esetleges hozzáférhetőségét. Közöttük van számos olyan, melyekhez szükséges adatok egyszerűen beszerezhetőek, feldolgozhatóak, de megadtunk olyan elvileg lehetséges indikátorokat is, melyek szükségesek lennének egy-egy rész cél elérésének kimutatására, de az ehhez szükséges adathalmaz, vagy metódus kidolgozása is gyermekcipőben jár még Magyarországon.

3.6 Reintegráció mérése

2. táblázat

Cél szerinti indikátorok	Lehetséges adatforrások	Hozzáférhetőség
<ul style="list-style-type: none"> • Reintegráció a) azonnali (30 napon belüli) b) késleltetett (3-6 hó után) c) tartósság, életút változás (12 hónapon keresztül) (Foglalkoztatott: bejelentett, vagy követő vizsgálat esetén az KSH definíció szerinti. Célcsoportok szerinti bontással nő, roma, tartósság, iskolázottság, stb.)	a) Kilépési (kérdőíves) interjú (esetleg szerződés bekérése is) a-c) Munkaviszonyban lévők (EMMA) és biztosítottak bejelentésének adatbázisa, (FPIR és IR) adatbázisa b-c) Követő (6-12 hónapos) NMH adatbázisai, esetenként kérdőív (a nem regisztrált foglalkoztatás figyelembe vételére)	a) Kilépési kérdőív (készítendő) b-c) A hivataloknak rendelkezésére áll. c) Elsősorban ilyen célú projektekhez előírható

A közfoglalkoztatás elsődleges céljai közül a legfontosabb a nyílt munkaerő-piacra segítés. A közfoglalkoztatás által teremtett új munkahelyek átmenetileg be tudják fogadni a munkaképes személyeket, így **ugródeszkaként szolgálhatnak**. A nyílt munkaerő-piacra jutás eredményét látszólag könnyen lehet mérni egy bemutatott munkaszerződéssel. Azonban kicsit jobban belegondolva már sokkal nehezebb a kimutatás. Gondoljunk csak két tényezőre: a bejelentettségre és a tartósságra. Nem mindegy, hogy a kilépéskor, vagy fél év után mérünk, hogy a kapott munka csak rövid (alkalmi) időre szól, vagy tartósabb a munkaviszony. Továbbá az sem mindegy, hogy a mérés „uborkaszakban”, azaz téli időszakban történik,

vagy éppen az alkalmi munkák tavaszi-nyári dömpingjében. Fontos eldönteni, hogy csak a bejelentett munkaviszonyt vesszük-e figyelembe, vagy a KSH szerinti foglalkoztatottságot. (A KSH azt tekinti foglalkoztatottnak, aki maga úgy nyilatkozik, hogy az adott héten volt jövedelemszerző tevékenysége, függetlenül attól hogy bejelentett, vagy szívességi, vagy akár lomizásból származott a munka ellenértéke).

- **Indikátorok és adatforrások**

A közfoglalkoztatónak, illetve az önkormányzatnak két könnyebben kezelhető lehetősége: a **nyilatkoztatás** (kérdőíves megkérdezés), illetve annak ellenőrzése, hogy bizonyos idő után **ismét regisztrált álláskereső, ismét segélyezett**, ismét közfoglalkoztatásba közvetített-e a kilépett személy. Az **elhelyezkedés tartósságát** a hatásindikátori norma szerint, a kilépés után **6 hónappal** helyes megkérdezni. Ekkor vehető a legjobban figyelembe a késleltetett hatás (amikor talál valamit, amikor már lejár az álláskeresői járadék), a lemorzsolódás, de az alkalmi munkák szezonaritása.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal rendelkezésére áll a NAV által nyilvántartott járulékfizetési adatok. Köztes kategóriát képez az olyan egyedi adat, amelyet a szervezeten kívül gyűjtenek, de a szervezeten belül kezelnek, és esetleg dolgoznak fel – ilyen például a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis (FOKA). Továbbá az integrált informatikai rendszere (FPIR és IR adatbázisa). Ezek segítségével a közfoglalkoztatást befejezők adatai összevethetőek az EMMA adataival, és leválogatásra kerülhetnek a közfoglalkoztatást követő 30 napon belül, 180. napon munkaviszonyban állók adatai.

A havi járulékfizetési adatok felhasználásának is két fontos eredménye lehet. Egyrészt lehetővé válik, hogy a regiszter és a járulékfizetési adatbázis összekapcsolása után a járulékfizetés az **egyéni életutató** dokumentáló adatbázis része legyen. Így a munkába állás mellett az állás tartóssága is mérhető, a kilépés utáni **6, 12 vagy több (és tetszőleges)** hónap utáni időpontban. Másrészt a foglalkoztatáson túl arra is lehet következtetni, hogy milyen adózott jövedelemre tett szert a kilépett személy a későbbiekben. Az adatok feldolgozása lehetőséget nyújthat demográfiai jellemzők (nem, kor, iskolázottság, lakóhely, korábbi munkatörténet) szerinti bontásra is.

A munka világától távolabb lévő személyek elhelyezkedés során igen jellemző állomás a **be nem jelentett foglalkoztatottság**. Bár a KSH őket foglalkoztatottként tartja nyilván, mégis a fenti adatbázisban nem szerepelnek, hiszen jövedelemadó nem képződik utánuk. Ezért ha szélesebb körű méréssel szeretnénk megalapozni a reintegráló hatást, akkor a KSH munkaerő felmérés mintájára önbevalláson alapuló adatgyűjtés is szükséges. A **kilépési kérdőív** (interjú) egyszerű lehetőséget ad, hogy megtudjuk, hogy a kilépésnek oka-e más jövedelemszerző tevékenység. Ez azonban már több torzító tényezővel is járhat, hiszen lehet, hogy csak azért nyilatkozik úgy, hogy „lesz munkám”, azaz jövedelemszerző tevékenységet fog végezni, mert így könnyebben szabadul a közmunka alól. Illetve nem tudni, hogy milyen mértékű és hosszú munkáról lehet szó. Ezért is hasznos az ilyen tranzit funkciójú programokban a résztvevők mellé **szakember mentort** helyezni. A kilépettek körében végzett féléves, éves **utánkövetéses kérdőíves vizsgálat** szintén ismert. Ennek konzekvens felvétele még mentor esetében sem egyszerű. Ilyen mélységű monitorozásra ott van szükség, ahol az adott projekt elsődleges célja az integráció, s ennek szolgálatába állnak segítő eszközök, melyek működési eredményessége esetleg hatékonysága is érdekes.

3.7 Munkakészségek fejlődésének mérése

A munkakészségek fejlesztése, de legalább e készségek leépülésének megakadályozása szintén a közfoglalkoztatás elsődleges céljai között szerepel. Ezen erőfeszítések hatásainak méréséhez nem rendelkezünk köznapi szinten alkalmazható mérési módszerekkel.

Ugyanakkor bizonyos indirekt jellemzők azért lehetőséget adhatnak valamiféle szubjektív vélemény formálására. Azonban vigyázzunk: például joggal feltételezhetjük, hogy egy pályakezdő közmunkás beosztása során munkatapasztalatokat szerez, s így munkakultúrája fejlődik, azonban egy rossz (szervezetlen, méltatlan körülmények közötti) munkaszervezés éppen hogy demoralizáló hatású lehet.

Az alábbiakban normál betűkkel jeleztük azokat az indikátorokat és lehetséges adatforrásokat, melyek beszerzése nem okozhat különösebb gondot és *dőlt betűkkel* azokat, melyeket csak ilyen elsődleges célú projektek esetén érdemes kutatni. Ezen egyedi esetekben fejlődés, azaz a kezdeti és záró állapotok vizsgálatának és összehasonlításának eredményei csak tudományosan megalapozott kutatási módszerekkel lehet elfogadható.

3. táblázat

Cél szerinti indikátorok	Lehetséges adatforrások	Hozzáférhetőség
<p>• Munkakészség fejlesztése</p> <p>2.1. <u>Kimeneti indikátorok</u></p> <p>a) fejlesztésen részt vettek</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ betanítói képzéseken ○ általános képzéseken ○ munkaerő-piaci szolgáltatásokon <p>b) adekvát munkakörben dolgoztak</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ képzettségnek megfeleléség ○ <i>motivációnak megfeleléség</i> ○ <i>milyen alapkészség fejlesztést célzott és ért el a munkakör</i> <p>Célcsoportok szerinti bontás (nő, roma, tartósság, stb.)</p>	<p>a) NMH nyilvántartása a képzések, munkaerő-piaci szolgáltatások tartalmának és részvételének + közfoglalkoztatók nyilvántartása saját forrásából szervezett betanító képzéseiről (pl. MÁV, vagy NMI).</p> <p>b) NMH nyilvántartása, közfoglalkoztatók nyilvántartása</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ „Miben segített önnek?” kilépési (kérdőíves) interjú ○ <i>Motivációt vizsgáló kérdőíves vizsgálat (egyedi eseti kutatás szerint)</i> ○ <i>Alapkészség fejlesztését célzó munkakörök elemzése</i> 	<p>a) Rendelkezésre áll NMH, közfoglalkoztatótól az adatszolgáltatás igényelhető</p> <p>b) Rendelkezésre áll</p> <p>c) Elsősorban ilyen célú projektekhez rendelhető</p> <p>d) <i>Később alapvetően kidolgozást igényelne</i></p>
<p>2.2. <u>Eredmény indikátor</u> (Csak tudományos kutatás szintjén)</p> <p>a) szabály követés</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>végigdolgozta, kilépett (oka)</i> ○ <i>regisztrált norma sértés (igazolatlan táv. alkohol, stb)</i> <p>b) munka norma</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>előmenetel (munkakörben, felelősségben)</i> 	<p>c) Foglalkoztatók munkaügyi nyilvántartása (EMMA)</p>	<p>1. Közfoglalkoztatóknak rendelkezésre áll, ill. az adatszolgáltatás név nélkül előírható.</p> <p>2. Előírható a közfoglalkoztatóknak a nyilvántartás, ill. az adatszolgáltatás név nélkül.</p>
<p>2.3. <u>Hatás indikátor</u> lásd reintegráció (1. pont)</p>	<p>EMMA és (FPIR és IR), biztosítottak bejelentésének adatbázisa</p>	<p>A hivataloknak rendelkezésére áll.</p>

• **Indikátorok és adatforrások**

A **kimeneti indikátorok** közül a különböző fejlesztésre irányuló programokban **résztvettek** adatai rendelkezésre állnak, beszerezhetőek, rendezhetőek. Ki tudjuk mutatni a munkaviszonybeli fő mozzanatokot, másrészt a segítő, fejlesztő szolgáltatásokban való sikeres részvételt. A segítő, fejlesztő **szolgáltatásokon való részvétel** kimutatása nem bonyolult, ha

szervez ilyeneket a közfoglalkoztató. A sikeres részvételt jelenléti ívek, eredményes vizsga, vagy a foglalkoztatás vezető (esetleg mentor) értékelése igazolhatja.

Munkaviszonybeli információk, adatok lehetnek: végigdolgozta a határozott időt, vagy kilépett előbb, kilépés oka, igazolt, igazolatlan távollétek, jegyzőkönyvi bejegyzések, írásbeli figyelmeztetések szabály, illetve norma sértésről (alkohol, munkamegtagadás, „lógás”, stb.) Korrekt információk begyűjtése és feldolgozása a munkakészség fejlődéséről szinte lehetetlen **képzett mentor nélkül**. Hasznos lehet a foglalkoztató (munkavezető) és a dolgozó kérdőíves megkérdezése például arról, hogy látott-e fejlődést a munkakészségek területén, vajon felvenné-e az adott személyt, vagy tudná-e ajánlani őt más munkáltatónak.

A munkakészség fejlődésének (de legalább megtartásának) egyik indirekt feltétele, hogy a résztvevő számára megfelelő munkakörben dolgozhatott-e. Ennek regisztrálására szolgál a b) pont: **„adekvát munkakörben dolgoztak”** indikátor. Ezen belül a képzettségnek megfelelőség még viszonylag egyszerűen regisztrálható. A felajánlott munkakör a személy *motivációjának* való megfelelése szubjektív közelítésben vizsgálható erre irányuló kérdőívvel. A *„milyen alapkészségek fejlesztését célozta a munkakör”* kérdés inkább a tervezés és szervezés tudatosságának igényét erősítheti. A kérdés második részének *„és milyen eredménnyel”* releváns kezelésére – bár nagyon hasznos lenne –, de csak erre irányuló kutatás keretében képzelhető el. Egy *„Miben segített önnek?”* fókuszú kilépési (kérdőíves) interjú szubjektív benyomásokat jelezhet, hiteles indikátorhoz azonban alapkészség fejlesztését célzó munkakörök elemzése és értékelése témájú vizsgálati módszertan kidolgozására lenne szükség.

A munkakészség fejlődésének **eredmény indikátoraihoz** normál üzemi keretek között szintén nem szerezhetőek hiteles adatok, csak a tudományos kutatás szintjén. Bizonyos tünetek regisztrálhatóak, mint például a **szabály követésről**: *„végigdolgozta, kilépett (kilépés oka)”*, vagy *„regisztrált norma sértés (igazolatlan táv. alkohol, stb.)”* vagy a **munka normáról**: *előmenetel (munkakörben, felelősségben)* regisztrálása. Azonban fontos tudni, hogy ezek a „feljegyzések” nagyon torzíthatnak, nagyon szubjektív alapokon állnak. Azok relevanciáját alapvetően befolyásolja a dolgozó és munkájáról számot adó személyes viszonya. Ennek csökkentését szolgálja a dolgozó fejlesztését segítő, **szakképzett mentor**. Mindazonáltal regisztrálható (és munkaügyi szempontból is nyilvántartandó) események (mint igazolt/igazolatlan távollét, késés, kilépés oka, előmenetel, beilleszkedési, együttműködési készség jellemzők) adhatnak valamiféle támpontot, bár nagyon bizonytalan érvényességgel.

3.8 Szociális hatások mérése

A nyílt munka világtól igen távol lévők esetében, különösen recesszió időszakában, a közfoglalkoztatás fontos célja lehet **valamiféle jövedelem biztosítása**. Ez a cél magába foglalhatja mélyszegénységben élők számára a segélynél magasabb jövedelem biztosítását, de a tartós munkanélküliségben élők **szegénységi küszöb felett tartása** is cél lehet.

A jövedelmi szegénység mérésére Magyarországon is használatos nemzetközi standardok vannak (az Eurostat anyagi deprivációs indikátorai¹⁶). Azonban ezek többsége a dolgozó háztartására vonatkozó adatokon nyugszik. Az eredmény indikátor itt a projekt hatására létrejövő változás. Ezt a dolgozó belépése és kilépése között a háztartásában bekövetkezett változással lehetne egzakt módon mérni. Figyelembe véve az eközben ott történő esetlegesen más változásokat is (pl. valamelyik családtag is munkába tudott állni, vagy éppen ellenkezőleg).

¹⁶ Statisztikai Tükör 2012/72

4. táblázat

Célok szerinti indikátorok	Adatforrások	Hozzáférhetőség
3. Szociális hatások <u>3.1. Kimeneti indikátorok</u> a) beléptettek korábbi státusza (FHT,ÁS, ellátatlan) b) nettó jövedelmet (önkormányzat felé korábbi tartozások miatti levonások után), egyéb juttatást szerzett (Ft-fő) <u>3.2. Eredmény hatás indikátorok</u> <i>adósságsökkenés, anyagi deprivációs mutatók változása hosszabb távon</i>	a-b) NMH adatbázisa és a közfoglalkoztatók adatszolgáltatása az esetleges bér és egyéb juttatásokról. 2. <i>Szoc. helyzetet vizsgáló kérdőíves vizsgálat (egyedi eseti kutatás szerint), Mentori jelentésekből puha, kvantitatív adatok</i>	a) Rendelkezésre áll NMH adatbázisban b) Közfoglalkoztatótól az adatszolgáltatás igényelhető 2. <i>Elsősorban ilyen célú projektekhez rendelhető</i> <i>Jelenleg nem gyakorlat, sem a mentor, sem a jelentés.</i>

- **Indikátorok és adatforrások**

Mind a résztvevők, mind a szervezők többsége azt vallja¹⁷, hogy a közfoglalkoztatás átmenetileg enyhítheti a szegénységet, hiszen a közmunkabér a segélynél magasabb. Mivel a gyakorlat szerint a közmunka átlagos jövedelem biztosító ideje fél év alatti¹⁸, s a nettó bér jóval a létminimum alatt van, de kissé magasabb az FHT-nél, így ennek hatása igen szerény, különösen hosszabb távon.

Vizsgálható a háztartások jövedelmének átmeneti változása, illetve, hogy ez milyen hatással volt az életminőségre, eladósodottságukra. Az első interjú során könnyen beszerezhetőek a bemeneti adatok: beléptettek korábbi státusza (FHT-ÁS, ellátatlan), illetve az egyéb segélyezésben való korábbi részesülés. Ehhez képest kimutatható a nettó jövedelem különbség, illetve összességében a plusz jövedelemben részesülők létszáma. A szegénység megjelenése nem csak a jövedelmek terén érzékelhető. Az anyagi javaktól való megfosztottság, vagy a munkaerő-piacról kiszorulás is fontos mutatói a szegénységnek. Alaposabb vizsgálat csak utókövetéses kérdőíves megkérdezéssel lehetséges, ami már komolyabb apparátust igényel. Ilyen vizsgálat során az anyagi depriváció egy-egy mutatóját vizsgálhatjuk, valamint olyan eseményeket, illetve életstratégiákat, amelyek a csökkenő jövedelem következtében álltak elő.

Példa:

„A közfoglalkoztatott munkatársak 62%-a alapvető létszükségleteinek kielégítését sem látja biztosítva. Többségüknek (67%) nincsenek anyagi tartalékai sem. Ugyanakkor csaknem minden második közfoglalkoztatottnak (48%) saját magán kívül másról is gondoskodnia kell. Mindezek ellenére, vagy éppen ezért, anyagi biztonságérzetük a közfoglalkoztatással valamelyest javult. Egy ötfokozatú skálán értékelve a javulást, a többség 2-es (30,2%) és 3-as (35,4%) osztályzatot adott.”¹⁹

3.9 Értéktérmentési hatások mérése

¹⁷ Koltai – Kulinyi (2013)

¹⁸ résztvevők kilépőkre számított átlagos támogatási időtartama 2012-ben: 3,8 hónap (NSZF Aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök létszámadatai 2012-ben)

¹⁹ „Közfoglalkoztatás másként” MTVA 2003.

Bár a termelési értékteremtés nem lehet a közfoglalkoztatás elsődleges célja (hiszen akkor csak jól teljesítő munkaerőt lenne érdemes bevonni, és lehetőleg nem elengedni), mégis ezen hatás kimutatása a legelterjedtebb. Talán azért, mert ez a hatás a legérzékenyebb, a legjobban kimutatható és a legjobban kommunikálható. A termelési értékek vizsgálata elsősorban a későbbiekben önfenntartást célzó projektek esetében adekvát. Bár megjegyzendő, hogy ez inkább a vállalkozás inkubációra, szociális vállalkozás fejlesztésre jellemző.

Más-más indikátorok szükségesek, ha új terméket/terményt, vagy szolgáltatást teremtünk, s más, ha ilyen szolgáltatás kiváltására irányul a közmunka. Megint más indikátor szükséges, ha a közfoglalkoztatás a közfeladat ráfordításainak csökkentését célozza, s más ha bevétel teremtése volna a cél.

5. táblázat

Célok szerinti indikátorok	Adatforrások	Hozzáférhetőség
<p>4. Értékteremtés</p> <p><u>Célok:</u></p> <p>4.1 Termék, szolgáltatás létrehozása</p> <p>4.2 Termék, szolgáltatás kiváltása</p> <p>4.3 Ráfordítások csökkentése</p> <p>4.4 Bevételek teremtése</p> <p><u>Indikátorok:</u></p> <p>4.1</p> <ul style="list-style-type: none"> o Létrehozott termékek, termények mennyisége, o teljesített szolgáltatások mennyisége (pl. megtisztított m², összegyűjtött szemét m³) <p>4.2</p> <ul style="list-style-type: none"> o Kiváltott termékek, termények piaci ára, o kiváltott szolgáltatások piaci ára. <p>4.3</p> <ul style="list-style-type: none"> o Ráfordított munkaidő piaci ára, o össz. bérköltés és ebből támogatás, o össz. egyéb összes ráfordítás. <p>4.5 Esetleges árbevétel</p> <p>4.6 Létrehozott összes termék, szolgáltatás piaci ára / összes ráfordítás</p>	<p>Közfoglalkoztatási program szervező nyilvántartásai.</p>	<p>Elsősorban ilyen célú projektekhez előírható</p>

• **Indikátorok és adatforrások**

A közfoglalkoztatás szervezése során illő munkanaplóban regisztrálni az elvégzett tevékenységeket. Ezek igen sokrétűek lehetnek, de két munkaterületet mérés szempontjából is meg tudunk különböztetni: az integrált közfoglalkoztatás eredményét másképpen tudjuk értékelni, mint a brigádokba szervezettet. Az **integrált foglalkoztatás** esetében a dolgozó a helyi, vagy térségi kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi intézményekben, polgármesteri hivatalokban dolgozik, (pl. kézbesítő, konyhai kisegítő, takarító, karbantartó, stb.). Ekkor lehet a jelenléti ívek szerinti munkaidő és annak **piaci egyenértékével** számolni, esetleg azt teljesítmény százalékkal korrigálni. A KSH a nemzeti jövedelem számítása során egyszerűen csak a **felhasznált közfoglalkoztatási bérrrel** (és járulékaival) számol.

A brigádokba szervezett közfoglalkoztatáskor általában a brigádok önálló feladatokat kapnak. Ez lehet valamilyen (kertészeti, környezethigiénés, stb.) **szolgáltatás**, vagy akár **termelés**, termesztés, állattartás is. Mind a termelés, mind a szolgáltatás esetében kimutatható a tevékenység fizikai eredménye. Egyrészt kimutatathatóak a mennyiségek: például:

összeszedett, elszállított szemét (m³), megtisztított út, erdő (m²), rendezett árok (m), tojás kecsketej (db., liter), stb.

Másképpen azonban az összehasonlíthatóság, a hatékonyság számítása miatt szükséges lenne **ár egyenértéket meghatározni**. Azaz az „értékteremtés” mértéke itt a **piaci ár egyenértéknek** lehet megfelelő. Például, ha vállalkozótól rendelné meg a szolgáltatást, vagy a piacon vásárolná meg az előállított terméket, akkor az mennyibe kerülne.

Az indikátorokhoz számba veendő alapadatok lehetnek:

- termékek, termények mennyisége,
- kiváltott termékek, termények ára,
- valamilyen rendszerességgel megtisztított közterületek mennyisége,
- összegyűjtött, elszállított szemét, stb. mennyisége,
- kiváltott szolgáltatások piaci ára (egyenértéke),
- összes munkaidő, és annak piaci ára (egyenértéke),
- összes bérköltés (ebből támogatott),
- összes egyéb ráfordítás (ebből támogatott),
- esetleges árbevétel a szakfeladaton.

3.10Egyéb járulékos hatások mérése

- **Munkateszt**

A közfoglalkoztatás mint munkateszt azt vizsgálja, hogy az adott ügyfél amennyiben a lehetőség adott, akar-e és tud-e dolgozni. A munkaerő-piaci ellátásban, segélyben részesülő személyeknek elsősorban a munkaügyi központtal **pontosan szabályozott együttműködési kötelezettségük van**, Álláskeresőben, munkaerő-piaci szolgáltatásokban (képzés, tanácsadás, stb.) részt kell venniük, a felajánlott **közfoglalkoztatást el kell fogadniuk**. Amennyiben ezt az együttműködést a személy nem vállalja, úgy megszüntethetik a segélyt, ellátását. (Megjegyzendő, hogy sok országban nem az álláskeresőt, hanem a szolgáltatót teszik felelőssé, ha nem tud megfelelő segítséget szervezni.)

Az együttműködés ténye kellően mérhető, bár nagyon nem mindegy, hogy a diplomás álláskereső nem vállalja a saját utcája seprését a közfoglalkoztatási bérért, vagy egy megfelelő állást nem akar megpályázni, egy valóban hatásos állásba segítő programban nem kíván részt venni. Az indikátorokat az ügyfélszolgálat kimenő adatai szolgáltatják

6. táblázat

Célok szerinti indikátorok	Adatforrások	Hozzáférhetőség
5. Munkateszt 5.1 Együttműködési kötelezettség lerovása <ul style="list-style-type: none"> ○ Közvetítettek/ vállalta, elutasította, egészségileg alkalmatlan, egyéb, ○ regisztrál/közvetített/belepett. 5.2 Szociális juttatások megtakarítása <ul style="list-style-type: none"> ○ Közvetítettek/ vállalta, elutasította, egészségileg alkalmatlan, egyéb, 	NMH adatbázisa + közfoglalkoztatási program szervező nyilvántartásai	Rendelkezésre áll NMH adatbázisban + közfoglalkoztatótól az adatszolgáltatás igényelhető

--	--	--

Az indikátorokhoz számba veendő alapadatok lehetnek:

- közvetítettek/vállalta – elutasította – egyéb,
- közvetítettek/orvosilag alkalmatlanok,
- regisztrált/közvetített/belépett,
- munkaszerződés után nem vette fel a munkát,
- egy-két héten belül kilépett, eltűnt,
- FHT megtakarítás (államnak, önkormányzatnak),
- az elutasító státusa 3 hónap múlva,

- **Elszigeteltség csökkentése**

A közfoglalkoztatás gyakori pozitív mellékhatása az, hogy résztvevői számára valamiféle **közösségi teret hoz létre**. Ez különösen megfigyelhető kisebb településeken szervezett közmunkán, ahol a munka és a magánélet tere igen közel van egymáshoz. Jó esetben valamiféle közösségi kohézió alakulhat ki. Ezen mellékhatást erősítheti a céltudatos, hiteles és szakszerű közösség fejlesztő program szervezése is. A személyes elszigeteltség csökkenésének, a közösségi fejlesztés hatásainak mérése már csak komoly szociológiai adatgyűjtéssel és feldolgozással végezhető. E hatások tartóssága pedig nagyon szakszerű, következetes, de legfőképpen **hiteles és hosszú távú közösségfejlesztő munkával** érhető el. Itt indikátor helyett inkább csak egy-egy sikeres program bemutatása, egy-egy jó példa szolgálhat.

7. táblázat

Célok szerinti indikátorok	Adatforrások	Hozzáférhetőség
6. Elszigeteltség csökkentése Több közösségi és személyes segítő kapcsolat, háló alakuljon ki helyi szinten <ul style="list-style-type: none"> ○ rendezvények, önkéntes részvétel ○ kis csoport kohéziók, spontán akciók 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Helyi közösség-szervezők beszámolója, ○ <i>strukturált mentori, szervezői beszámoló,</i> ○ <i>monitori jelentések</i> ○ <i>folyamatba épített és utánkövetéses kérdőíves kutatás</i> 	Elsősorban ilyen célú projektekhez érdemes. <ul style="list-style-type: none"> ○ Beszámoló igényelhető, ○ <i>mentori, monitori rendszer kidolgozandó,</i> ○ <i>utánkövetéses kérdőíves kutatás rendelhető.</i>

- **Jogszerűség**

A jogszerűség mérésére számos külső szerv hivatott. Azonban ha ezek a szervek vizsgálják a szervezet munkáját és találnak jogszerűtlenséget, az többnyire szankciókkal is jár. Ezért – ha van rá kapacitás, akkor illő belső ellenőrzési rendszert működtetni. Az állami és önkormányzati szerveknél ez kötelező is. Ennek a tevékenységnek külön szakirodalma van (<http://belsoellenorzes.lap.hu>). Megkülönböztetünk ex-ante (előzetes), folyamatba épített és ex-post (utólagos) ellenőrzést. A külső ellenőrzések történhetnek általános vizsgálatként, vagy egyes konkrét hatósági bejelentésre. Ilyen vizsgálatokat indíthatnak a Munkaügyi-, Munkavédelmi Felügyelőség, az Állami Számvevőszék, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, az Alapvető Jogok Biztos, stb.). Minden esetben, minden dokumentummal, adattal, bizonylatokkal, felelős személyekkel rendelkezésre kell állnia az ellenőrzöttnek. Az ellenőrzés megbízó levél bemutatásával kezdődik és helyszíni jegyzőkönyv elkészítésével fejeződik be. Hosszabb (pl. ÁSZ) vizsgálat esetében gyakori, hogy adatokat, dokumentumokat kérnek be, s csak hosszabb vizsgálat után készül el a jelentés, melyre van

mód reagálni, észrevételt tenni.

Vannak olyan bejelentésre induló esetek, melyeknél a bizonyítási kötelezettség fordított. Ilyen az egyenlő bánásmód megsértése, melynél a munkáltatót terheli a bizonyítása annak, hogy *nem* követett el jogsértést.

3.11 Értékelés

Egy-egy közfoglalkoztatási program kimenete könnyen, eredmény és hosszabb távú, és tovagyrúzó hatás indikátorai csak korlátozottan mérhetők. Jelentős kutatói, elemzői ráfordítások szükségesek, ha az eredményadatokat meg akarjuk tisztítani az egyéb környezeti hatásoktól, hogy a projektek hatásait tudjuk értékelni.

A közfoglalkoztatással kapcsolatban a költséghatékonyság vizsgálata (hasonlóan sok más közszolgáltatáshoz) nincs kidolgozva. Bármilyen célokat veszünk is figyelembe, érdemes minden program esetén kiszámítani, hogy mekkora is a költsége összesen, minden tényezőt beleszámítva. A fajlagos költségekben óriási a különbség, ha csak azt a célt vesszük tekintetbe, hogy minél több emberrel kössünk szerződést, vagy ha azt, hogy hány embert sikerült tartósan a nyílt munkahelyre vezetni. Továbbá az sem mindegy, hogy csak az önkormányzati közvetlen költségeket vetítjük a létszámra, vagy a teljes bérköltséget (is), vagy a munkaügyi központ támogatását, vagy összes ráfordítást, az arányosított általános költségekkel együtt. A költséghatékonyság vizsgálata tehát egyrészt programonként, céloktól függően egyedi, másrészt az elkészítés módszertana is esetenként dolgozandó ki. Az alábbiakban az Európai Unió irányelvek és az ide vonatkozó legfrissebb „Teljesítmény- és monitoring indikátorok a magyar foglalkoztatási szolgálatban”²⁰ kutatásokból idézünk.



Értékelési típusok

Az „Értékelés célja, hogy javítsa az alapokból származó támogatás, valamint az OP stratégiájának és végrehajtásának minőségét, eredményességét és következetességét, figyelembe véve a fenntartható fejlődés célkitűzését, valamint a környezetre gyakorolt hatásokat.”²¹

A **programértékeléseket** az értékelés elvégzésének időpontját tekintve három + egy nagy csoportba sorolhatjuk (ex-ante, mid-term, ex-post + on-going). A három + egy típusú programértékelés céljai átfedésben vannak, azonban részben eltérnek egymástól:

„Az **EX-ANTE** (előzetes) értékelés egy tervezés alatt / megvalósítás előtt álló program értékelési dokumentuma. Ennek céljai, feladatai az alábbiak:

- elérni kívánt, számszerűsített célok kijelölése,
- a kijelölt célok társadalmi-gazdasági megalapozottságának vizsgálata;
- a költségvetési források optimalizálása;
- fejlődési lehetőségek meghatározása;
- a program várható hatásainak eredményeinek prognosztizálása.

²⁰ Cseres és szerző társai (2012.)

²¹ 1083/2006 EK rendelet, 47. cikk

A **MID-TERM** (időközi) értékelés célja adott – végrehajtás alatt álló – program eredményeinek időközi értékelése. A mid-term értékelés azt vizsgálja, hogy sikerül-e / sikerülhet-e a programidőszak végéig kitűzött célokat teljesíteni. Amennyiben a célok teljesülése veszélyben forog a mid-term értékelés javaslatokat tesz a célok elérést segítő intézkedésekre, illetve szükség esetén a célértékek módosítására.

Az **EX-POST** (utólagos) értékelés a projektek / program végrehajtását és befejezését követően készülnek. Az utólagos értékelés vizsgálja a források felhasználásának mértékét, a végrehajtás módját, a program eredményességét és hatékonyságát, a társadalmi-gazdasági hatásait, illetve hogy az eredeti célkitűzéseket sikerült-e elérni / teljesíteni. Az elemzés az elmúlt időszak eredményeinek számbavétele mellett inputokat ad későbbi programok, akciótervek, útmutatók tervezéséhez.

Az **ON-GOING** (folyamatos) értékelés némiképp eltér a fent felvázolt értékeléstípusoktól. Legfontosabb jellemzői az alábbiak:

- Az értékelés nem egy adott időpontban történik, hanem folyamatosan / periodikusán;
- Folyamatosan követi a megvalósulás menetét, adott program céljainak megvalósulását;
- Folyamatosan elemzi az elért outputokat és eredményeket.²²

Eredmények, hatások

„Az értékelésből eredő információk arra szolgálnak, hogy megalapozott szakpolitikai döntések szülessenek a programok folytatását, kibővítését, esetleg szűkítését vagy éppen módosítását illetően. A hatások feltérképezésével **megtérülési rátát számolhatunk**, amely alapján eldönthető, hogy mennyire volt nyereséges az adott intézkedés a társadalom, illetve a kormányzat számára. Amennyiben az értékeléshez a beruházásokat is nyomon tudjuk követni, úgy a hatásokat számszerűsítése és a programokra fordított erőforrások összevetésével **költség - haszon elemzést végezhetünk**. A pontos (egyedi vagy társadalmi) nyereség meghatározása összetett feladat, melyet számos oldalról meg lehet közelíteni.

A munkaerőpiaci programok értékelésénél alapvetően három fajta **értékelési eljárást** különböztet meg a szakirodalom (O’Leary 2001).

- A **teljes eredmény** (gross outcome) alatt a programban résztvettek jellemzőinek programot követő átlagát értjük.
- A **teljes hatás** (gross impact) ettől annyiban tér el, hogy az a programban részt vettek program utáni jellemzőinek és a programban részt nem vettek jellemzőinek különbsége. A teljes hatás kimutatása azonban nem végső célja az értékelésnek, mert az keveset mond el a program hatásosságáról, továbbá félrevezető következtetések levonására ad alapot.
- Ezért az értékelések leggyakrabban a programok **nettó hatását** (net impact) hivatottak kimutatni, amely a programban részt vevők jellemzőit veti össze egy, a programban részt vevőkkel azonos tulajdonságokkal bíró, de nem részt vevő csoporttal. Precíz nettó hatás vizsgálat általában kvázi-kísérlet elvégzésével történik, ami ökonometriai módszerek segítségével alakít ki egy mesterséges kísérleti környezetet egy alkalmasan megválasztott kontroll csoport létrehozásával.”

Káros hatások kockázatai

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/

A közfoglalkoztatásnak – mint bármilyen munkaerő-piaci beavatkozásnak – a pozitív eredmények és hatások mellett több nem kívánatos, káros munkaerő-piaci hatása is lehet. Egy körültekintő értékelés során ezeket is feltétlenül figyelembe kell venni. Ezeket az alábbiakban szintén a „Teljesítmény- és monitoring indikátorok a magyar foglalkoztatási szolgálatban”²³ tanulmányból idézünk.

- **Holt teher veszteség**

Az első ilyen tényező a **holt-teher veszteség** (dead-weight loss), amely arra utal, hogy a programban részt vevők egy része a beavatkozástól függetlenül is munkát talált volna. Más szóval a program olyan munkanélkülieknek is támogatás nyújtott, akiknek arra nem feltétlenül volt szüksége. *Például a közfoglalkoztatásban közvetítenek olyan személyeket is, akik különben találtak volna állást a gyümölcs szüretelési szezonban (szerk.).*

- **Helyettesítési hatás**

A második a **helyettesítési hatás** (substitution effect), amely azt mutatja, hogy a támogatással létrehozott állások, vagy munkavállalók kiszorítanak más, nem támogatott álláshelyeket, vagy munkavállalókat. *Például az óvónői munkakört, akár a megfelelő képzettségű, de közfoglalkoztatott státuszú dolgozóval tölti fel (szerk.).*

- **Kiszorítási hatás**

A **kiszorítási hatás** (displacement effect): a támogatott vállalatok kompetitív előnyökre tehetnek szert, és a támogatást nem kapó vállalatok rovására növekedhetnek. Ez végső soron elbocsátásokhoz is vezethet, amennyiben a nem támogatott vállalatok versenyhátrányukat a munkaerő költségek redukálásával igyekeznek csökkenteni. *Például a térségi kertészeti kisvállalkozás csődbe megy, mert az önkormányzat közmunkásokkal gondoztatja a parkot (szerk.).*

- **Beragadási hatás**

Az is elképzelhető, hogy maguk az érintettek kerülnek hátrányba azért, mert a programban való részvétel miatt lecsökkent az álláskeresőre fordítható idejük. Ezt a jelenséget nevezzük **beragadási hatásnak** (locking-in effect). *(A közfoglalkoztatás esetén ez a hatás kétszeresen is jelentkezik. Egyrésztől a napi 8 órás elfoglaltság miatt alig van idő állásinterjúkra járni. Illetve a foglalkoztatás szervező motiváltságán múlik, hogy ad-e alkalmat a jól teljesítő dolgozónak, hogy elmenjen munkaidőben, az idő előtti kilépése érdekében. Másrészt gyakori, hogy a dolgozónak nem érdeke a „huzatos” piaci munkahelyre átlépni, a gyakran kényelmes, toleráns, legális munkahelyről. A közfoglalkoztató is abban érdekelt, hogy a jól teljesítő munkatárs maradjon ott, illetve mielőbb jöjjön vissza – különösen termelési értékteremtés orientáltság esetén –. Az időközönkénti (pl. évente 3-6 havi) megszakítás már általában elegendő motivációt nyújt, különösen, ha a reintegrációs hatást a program díjazná is.*

²³ Cseres és szerző társai (2012.)

4 Függelék

4.1 Együtműködési megállapodás minta

A központi szervezésű közfoglalkoztatás esetében jól megoldható, hogy a napi munkát nem a szervezőnél (közfoglalkoztatást biztosítónál), hanem egy, a térségben működő szervezetnél végzik a közfoglalkoztatottak. Ez esetben a **közfoglalkoztatást biztosító** és a **foglalkoztató** között helyes, ha együtműködési megállapodás köttetik, melyben a felek megállapodnak kötelezettségeikben.

EGYÜTTMŰKÖDÉSI MEGÁLLAPODÁS

Amely létrejött egyrészről a(név,cím) mint közfoglalkoztatást biztosító, és egyben **munkáltató** (nevében eljár:),
Másrészről(Intézmény neve, címe), mint közmunkaerőt **foglalkoztató** között (nevében eljár: **vezető**) között az alábbi feltételekkel:

1. A közfoglalkoztatást biztosító (név) közfoglalkoztatott neve (szül.hely, idő) (anyja neve) (címe) szám alatti munkavállaló(k) foglalkoztatását az általa megkötött munkaszerződésben foglaltak szerint biztosítja és a munkáltatói jogokat gyakorolja.
2. A munkáltató saját költsége terhére a munkába lépést megelőzően elkészítteti a munkavállaló(k) munkakör- alkalmassági orvosi vizsgálatát.
3. A közfoglalkoztatást biztosító kötelezettséget vállal arra, hogy a munkaszerződésből, valamint annak esetleges módosítása esetén a szerződés-módosításból, valamint a munkaszerződés megszüntetéséből egy példányt megküld a foglalkoztatónak.
4. A foglalkoztató intézmény vállalja, hogy a munkavállaló(k) részére közfoglalkoztatás keretében munkát biztosít, ahhoz a **munkaköri leírást elkészíti** és annak egy példányát a közfoglalkoztatást biztosítóknak a foglalkoztatás első napján **megküldi**. Egyben kötelezettséget vállal arra, hogy a munkavállaló(k) részére az abban foglaltak szerinti munkát biztosítja.
5. **Foglalkoztató kötelezettséget vállal arra, hogy a munkavállaló(k) munkavédelmi és tűzvédelmi oktatását a munkába lépéskor megtartja, és az oktatási napló egy példányát megküldi a közfoglalkoztatást biztosítóknak.** A munkavédelmi (elméleti és gyakorlati) oktatást a helyi sajátosságoknak megfelelően és az ott végzendő munkafolyamatok technológiája szerint tartja meg. Az alkalmazott gépekhez, berendezésekhez, technológiákhoz az egyéni védőeszközöket a foglalkoztató intézmény biztosítja. Az irányítással megbízott személy a potenciális veszélyforrásokat ismerteti a munkavállalóval.
6. A foglalkoztató a munkavállaló(ka)t a munkaszerződésben foglaltak szerint foglalkoztatja. A munkaidő mértéke heti óra. A munkarend a foglalkoztató intézmény munkaidő beosztásához igazodik. Amennyiben a munkavállaló(ka)t többműszakos munkarendben foglalkoztatják, úgy a felmerülő műszak-pótlék, illetve az esetlegesen felmerülő túlórapótlék a foglalkoztatót terheli.

7. **A foglalkoztató vállalja, hogy a munkavállaló(k) munkavégzéséről jelenléti ívet vezet, melynek leigazolt másolati példányát a tárgyhetet követő hét első munkanapján megküld a munkáltatónak. A havi jelenléti ív eredeti példányát pedig a tárgyhót követő hó 2. napjáig eljuttatja a közfoglalkoztatást biztosítónak.** Amennyiben a munkavállaló(k) munkaszerződése hónap közepén szűnik meg, úgy a jelenléti ívet a foglalkoztató az utolsó munkában töltött napon küldi meg a munkáltatónak.
8. A munkavégzéssel kapcsolatban esetlegesen felmerülő bármely fegyelmi ügyről a foglalkoztató haladéktalanul írásban értesíti a munkáltatót, aki a szükséges intézkedéseket megteszi.
9. A foglalkoztató szabadidőt biztosít a munkavállaló részére, hogy az a munkabérért a munkáltató irodájában átvehesse. A bérfizetés napja, havi gyakorisága minden hét csütörtök, illetve a vonatkozó jogszabály szerint. A bérfizetés 10.00 és 15.30 között történik.
10. A munkáltató kötelezettséget vállal arra, hogy a munkavállaló(k) szabadságának mértékéről a foglalkoztatás megkezdésekor tájékoztatja a foglalkoztatót. A munkavállaló(ka)t megillető szabadság mértékét a 2011. évi CVI. tv. 2 § (4.a), (4.b) bekezdései tartalmazzák. A szabadság igénybe vételét a foglalkoztató intézmény munkahelyi vezetője engedélyezi. **A foglalkoztató kötelezettséget vállal arra, hogy a szabadságokat a munkavállaló(k) részére a foglalkoztatás időtartama alatt maradéktalanul kiadja. Ha a szabadság kiadása a foglalkoztatónak felróható okból nem valósul meg, akkor annak költségei a foglalkoztatót terhelik.**
11. **A foglalkoztató vállalja, hogy a foglalkoztatáshoz kapcsolódó közvetlen költségek részleges térítéseként (2013. évben Ft-/fő/hó) hozzájárulást fizet.**
12. A hozzájárulás, illetve a foglalkoztatót terhelő egyéb költségek megfizetése pénzeszközátadással- utólag, a foglalkoztatás megszűnését követően- a munkáltató által a foglalkoztató részére megküldött elszámolás alapján, 8 napon belül banki átutalással történik a munkáltató Banknál vezetett számú számlájára.

Zalaegerszeg, 2014.

A munkáltató részéről:

A foglalkoztató részéről:

.....

.....

vezető vezető

4.2 Beszámoló lehetséges tartalma

A beszámolók, értékelések, jelentések szükségességét és gyakoriságát az Önkormányzat

Képviselő-testülete határozza meg. Helyes, ha legalább évente, az éves költségvetéshez kapcsolódva történik ez meg. Az ügyfélszolgálaton megjelent ügyfelekről, a közfoglalkoztatásba ki-belépőkről és az egyéb módon lezárult közvetítésekről a közfoglalkoztatás szervező nyilvántartást vezet. A beszámolót a közfoglalkoztatás szervező, illetve önkormányzat a Képviselő-testülete elé terjeszti, amely egyfajta jelentés a települési, kerületi közmunka program hatékonyságáról.

A beszámolók, értékelések előkészítésének ügyviteli feladata az **adatok kezelése**, azaz rendszeres és hiánytalan begyűjtése, rendezése, a jelentést készítő számára a szükséges szempontok alapján való feldolgozása. Ezen feladatok megalapozását a 4.1. alfejezet „Közfoglalkoztatás értékelésének megalapozása” és a „Beszámoló lehetséges tartalma” pontok részletesen bemutatják.

Melyek lehetnek a beszámoló alapvető elemei?

- A **közfoglalkoztatás státusza** a település vonatkozásában (jogszabályi keretek, önkormányzati, térségi és országos szakpolitikai stratégiai célok, az önkormányzat korábbi döntései a tárgyban).
- A **közfoglalkoztatás körülményeinek bemutatása** (potenciális érintettek szociális és munkaerő-piaci helyzete, aktív segélyezettjeinek tárgyévi statisztikája, lehetőség szerint összehasonlítása az előző év ugyanazon időszakának adataival²⁴; a térség munkaerő-piaci helyzete).
- A **megvalósult közmunka programok** rövid bemutatása (tevékenységek, szervezetek, résztvevő intézmények száma, betölthető munkakörök sajátosságai, lakókörnyezet specifikus programok.).
- A **teljesített közfeladatok eredményeinek** bemutatása (pl.: megtisztított utak, összegyűjtött hulladék, valamely közfeladat ellátása során ledolgozott munkaóra, stb.).
- Az **ügyfélszolgálati munka** (munkába helyezés) bemutatása: bemeneti és kimeneti adatok (lásd: 4.2.6 „Adatfeldolgozás, jelentések az ügyfélszolgálaton”),
- Célzott **munkaerő-piaci programok** bemutatása (mentori szolgáltatás, álláskeresési, munkatanácsadás, közvetítés, kölcsönzés, célcsoport programok: pályakezdő, roma, diplomás, stb.),
- **Munkaerő-piaci eredmények bemutatása** (a nyílt piaci munkahelyre lépők száma, vállalkozásba léptettek, szövetkezeti tagok lettek, magukat foglalkoztatottnak mondók száma, képzést végeztek, stb.),
- **Szociális hatások bemutatása** (segély helyett munkajövedelem mértéke, segély-megtakarítás mértéke, közösség építő aktivitások, stb.)
- **Javaslatok a továbbiakra**, esetlegesen fölmerült speciális problémák és azok kezelése.
- **Pénzügyi beszámoló** a közfoglalkoztatás tárgyévi keretösszegének felhasználásáról, eltérések a tervtől, javaslatok azok további kezelésére.

Ezen jelentések alapozzák meg a következő (évi) közfoglalkoztatási koncepciót, illetve a konkrétabb helyi tervezést, térségi összefogás előkészítését, stb.

4.3 Bemeneti indikátorok költségösszesítő mintája

²⁴ A statisztikai adatok a munkaügyi kirendeltségtől, illetve az önkormányzat megfelelő irodájától kérhetőek le.

Közfoglalkoztatási közszolgáltatás költségfedezeti (önrész) igényének meghatározása					
	Közvetlen változó ktg.	megjegyzés	Nettó (Ft)	ÁFA (Ft)	Bruttó (Ft)
1.	1.1	Közfoglalkoztatási bérek			
	1.2	SZHA vonzatok			
	Közvetlen állandó költség				
2.	2.1	Bérijellegű kiadások			
		2.1.1	Munka irányítás (brigádvezető, műszaki vezető, sofőr, stb.)		
		2.1.2	Szervezés, adminisztráció		
		2.1.3	Ügyfélkezelés		
		2.1.4	Mentor, szociális munkás, munkaerőpiaci tanácsadó, stb.		
	2.2	Dologi jellegű kiadások			
		2.2.1	Munkaruha- és védőruházat, egyéni védőeszköz, foglalkozás-egészségügyi vizsgálat		
		2.2.2	Szociális helyiségek, juttatások fenntartása		
		2.2.2	Munkásszállítás		
		2.2.2	Kis értékű tárgyi eszközök (kézi szerszámok, tervezhető segédanyagok, eszközök, stb.)		
2.2.3	Vásárolt szolgáltatások (képzési, technológiai szakértői, biztonságtechnikai, szállítási költségek, stb.)				
2.2.2	Elkülönített keret (egyéb dologi kiadásokra, vásárolt szolgáltatásokra)				
3.	Nagy értékű tárgyi eszközök				
	3.1	100%-ban a projektekre			
	3.2	Részben a projektekre	Százalék meghatározandó		
	3.3	Használt eszköz			
4.	Általános költségek arányosított része		Arányosítás szabályai meghatározandóak		
	4.1	Használt ingatlanok rezszi ktg.	Iroda épület, oktató, eligazító, szociális helyiségek, raktárak, munkahelyek, stb.		
	4.2	Belső részmunka ráfordítások	Igazgatás, munkaügy, ügykezelés, ügyfélszolgálati, anyaggyártási, logisztikai, stb.		
	4.3	Vásárolt szolgáltatások	Anyag-, áru-, munkásszállítás, informatikai, jogi, pénzügyi, munkaügyi, munkavédelmi szakértő		
5.	Foglalkoztatási támogatás (NFA)				
	5.1	Bér és járulékok			
	5.2	Közvetlen változó költségek	Munkaruha- és védőruházat, egyéni védőeszköz, foglalkozás-egészségügyi vizsgálat,		
	5.3	Közvetlen állandó költségek	Munkába járással kapcsolatos utazási költség és munkásszállítás költsége, szervezési költségek		
	5.4	Kis értékű tárgyi eszközök	100.000 Ft alatti eszközök		
	5.5	Nagy értékű tárgyi	100.000 Ft feletti eszközök		
	5.6	Épület, ingatlan felújítás			
	5.7	Rezszi költségek			
6.	Tevékenység egyéb bevétele		Értékesített termékek, szolgáltatások, stb.		
7.	Szükséges önrész (1+2+3+4-5-6)		Fenntartói támogatási igény		

4.4 Példa egy többszintű, hierarchikus indikátorrendszer felépítésére²⁵

Terület	Célterület	Dimenziók	Aldimenziók	Indikátorok
Munkaerőpiac	Foglalkoztatási esélyek javítása	Munkapiaci esélyek és kockázatok	Munkaerő-piaci részvétel	
		Munkakörülmények	Ledolgozott órák	
		Munkaerő-piaci mobilitás	Foglalkozási mobilitás	
		Alulfoglalkoztatás, munkanélküliség	Munkanélküliség szintje Munkanélküliségi ráta	
			Munkanélküliség időtartama	Tartós munkanélküliek aránya
			Alulfoglalkoztatás szintje	A preferált ledolgozott órák száma

²⁵ Bukodi (2003)

4.5 Hivatkozások:

„A közfoglalkoztatás monitoring rendszerének kidolgozásáról” szóló szakpolitikai program tárgyú 2013. évi dokumentum

<http://www.kormany.hu/download/a/3b/d0000/Monitoring%20rendszer.pdf>

Bukodi E [2003]: Társadalmi jelzőszámok. METOD konferencia. Munkaanyag.

Bigazzi, Bokrétás Bigazzi-Bokrétás (2012): A szociális segély csökkentésének hatásai a vidéki Magyarországon, 2012 Szociálpszichológiai tanulmány

Cseres-Gergely Zsombor, Reszkető Petra, Scharle Ágota és Varga Márton 2012. Teljesítmény- és monitoring indikátorok a magyar foglalkoztatási szolgálatban a TÁMOP-1.3.1-07/1.-2008-0002 a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat megbízásából.

Havasi Éva (2007) Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei (Statisztikai Szemle, 85. évfolyam 8. szám)

Koltai – Kulinyi (2013) A közfoglalkoztatást szervezők értékei (Esély Labor Egyesület kutatása)

Koltai Luca 2013(2) A közfoglalkoztatottak jellemzői (Esély Labor Egyesület kutatása)

Kulinyi (2013/4): A közfoglalkoztatás változó céljai Munkaügyi Szemle (2013/1)

„Közfoglalkoztatás másként” MTVA 2003.

http://mtva.hu/images/download/kozerdeku/mtva/kozfog_web.pdf

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

Scharle Ágota (szerk) 2011: A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre azaz: Út a munkához program értékelése” 2010-2011, Budapest Intézet –Hétfa Kutató Intézet 2011