

**„A közfoglalkoztatás monitoring rendszerének kidolgozásáról”
szóló szakpolitikai program**

Budapest, 2013. április

Bevezető

1. A szakpolitikai program célja

2011. január 1. napjától bevezetésre került a közfoglalkoztatás új rendszere, a korábbi háromféle közfoglalkoztatási formát felváltotta az egységes közfoglalkoztatás. 2011 decemberében elfogadásra került a közfoglalkoztatás középtávú koncepciója (2012-2014) (a továbbiakban: Koncepció), és a Kormány 1507/2011. (XII. 29.) számon határozatot hozott a végrehajtásával kapcsolatos feladatokról.

A közfoglalkoztatás új rendszerének kialakításával összefüggésben a kormányzati feladatok átalakításáról szóló 1192/2011. (VI. 14.) Korm. határozat 2. pontja szerint a közfoglalkoztatás helyzetéről rendszeresen, de legalább félévente a Kormányt tájékoztatni kell. A Koncepció IV. fejezete felvázolja, hogy szükséges a közfoglalkoztatás monitoring rendszerének kidolgozása, a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 10/2010. (IX. 2.) BM utasítás minisztériumi hivatali egységek feladatait tartalmazó 2. számú függelék 2.1.5.2. pontjában a Közfoglalkoztatási és Logisztikai Főosztály feladatai között meghatározza a monitoring rendszer működtetését.

A Koncepció a kidolgozásakor még nem tért ki a monitoring rendszer meghatározására, de előrevetítette annak szükségességét.

A Koncepcióban megfogalmazott célok elérése, a közfoglalkoztatási programok eredményes megvalósítása szükségessé teszi egy komplex, a területi szemléletet is érvényesítő monitoring rendszer kidolgozását. A közfoglalkoztatási programok hatásainak sokrétűsége, a közreműködő szervezetek nagy száma és a felhasznált pénzügyi valamint humánerőforrás nagysága is alátámasztja ennek indokoltságát.

A munkaügyi központok az aktív munkaerő-piaci eszközök, köztük a közhasznú foglalkoztatás hatékonyságát korábban is vizsgálták, de e vizsgálatok és különösen az indikátorai nem alkalmasak az új közfoglalkoztatási rendszer vizsgálatára. Emellett az alkalmazott indikátormutatók sem szolgáltatnak kellő alapot a közfoglalkoztatási programok társadalmi hasznosulásának elemzéséhez.

A nemzetközi gyakorlatból hiányoznak a magyarországihoz hasonló közfoglalkoztatási programok, ennek következtében olyan monitoring rendszereket sem működtetnek, aminek tapasztalatai átvehetők lennének.

Megfelelve az elvárásoknak a közfoglalkoztatás eredmény és hatásvizsgálatához olyan monitoring rendszert kell kidolgozni, amely támogatja a közfoglalkoztatás eszközrendszerének elemzését és ellenőrzését, segíti a közfoglalkoztatás helyzetének bemutatását, egyúttal nyomon követhetővé válik a közfoglalkoztatásba bevont egyén közfoglalkoztatást követő életútja (munkaerő-piaci helyzete), valamint a közfoglalkoztatásban beszerzett kis- és nagy értékű tárgyi eszközök hasznosulása.

A monitoring ugyanakkor nem váltja ki az egyes szakhatósági (közegészségügyi, munkavédelmi, munkaegészségügyi, stb.) ellenőrzéseket, amelyek a vonatkozó jogszabályokban rögzített előírásoknak, szabályoknak való megfelelést hivatottak biztosítani a közfoglalkoztatásban közreműködő intézményeknél és szervezeteknél (közfoglalkoztatók, munkaügyi központok és kirendeltségek). A közfoglalkoztatásban résztvevő egyének számára

is garantálni kell az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkakörnyezeti feltételeket (pl.: étkezési, pihenési, tisztálkodási feltételek, foglalkozás-egészségügyi ellátás, egyéni védőeszközök és a szükséges védőoltás, stb.)

Az ellenőrzés biztosítja a programok végrehajtása során a folyamatos kontrollt, megállapításai alapul szolgálnak szankcionálásra is, a megvalósítás során a jogszabályi előírásoktól, és a hatósági szerződésben vállaltaktól való eltérés esetén. A fentebb említett szakhatósági ellenőrzések lebonyolításába szükség esetén bevonásra kerülnek a Népegészségügyi Szakigazgatási Szervek és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóság szakemberei is. (A közfoglalkoztatási programok ellenőrzésére jogosult szervezetet, valamint a 2012. évben a Belügyminisztérium által lefolytatott ellenőrzések tapasztalatait az 1. számú melléklet tartalmazza.)

A kidolgozásra és bevezetésre kerülő monitoring rendszerben a 2012. évi adatok szolgálnak bázisul az eredménymutatók meghatározásához és a hatásvizsgálathoz.

Annak érdekében, hogy a monitoring rendszer alapjait, annak tartalmi elemeit meghatározó szakpolitikai programot részleteiben kidolgozzuk, kormánytisztviselőkből és szakmai tanácsadóból álló munkacsoportot hoztunk létre.

2. Európai uniós kapcsolódások

Az Európai Szemeszter harmadik ciklusa folyamán a Bizottság valamennyi tagállammal három alkalommal kétoldalú konzultációkat folytat, Magyarországgal a második találkozóra 2013. február 6-án került sor. A találkozó napirendjén a 2012-es országspecifikus ajánlások közül az 1., 3., 4. és 6. ajánláscsoport végrehajtásának áttekintése, illetve a 2013-as Éves Növekedési Jelentés („Annual Growth Survey”) kapcsán tagállami visszajelzés adása, valamint a tavaszi EiT-be becsatornázandó üzenet megvitatása szerepelt.

A 4. ajánláscsoport¹ kapcsán a Bizottság kétségbe vonta a közfoglalkoztatási program hatékonyságát, kiemelve, hogy a programhoz kapcsolódó, hosszabb távú munkaerő-piaci aktivitást segítő elemek (képzések) szintje nagyon alacsony. Véleményük szerint az aktiválásra kellene a hangsúlyt helyezni.

„A közfoglalkoztatás monitoring rendszerének kidolgozásáról szóló szakpolitikai program”

I. A közfoglalkoztatás megújult rendszere

1. Előzmények

¹4. ajánlás: „Tegyen lépéseket a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat kapacitásának fokozására a képzés, munkakeresési segítség és az egyéni szolgáltatások minőségének és hatékonyságának növelése érdekében, különös tekintettel a hátrányos helyzetű csoportokra. Hatékony képzés, és a munkakereséshez biztosított segítségnyújtás révén erősítse meg a közfoglalkoztatás rendszerének aktiváló szerepét. Hajtsa végre a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiát, és jelenítse meg azt más szakpolitikákban is.”

A válság következtében kialakult foglalkoztatási helyzet aktív munkaerő-piaci szerepvállalásra kényszerítette az inaktív státusban lévő népességet hazánkban. Míg 2010-ben a munkaerőpiacra belépők a munkanélküliek számát gyarapították, addig 2011-ben már a foglalkoztatottak számát növelték. A gazdaságilag aktív népesség száma 2011. III. negyedévben 4 284 ezer főre emelkedett, az aktivitási arány értéke pedig 63,2% volt. Ez felülmúlta mind a 2010. évi, mind 2009. hasonló időszakában számított értéket.

A hazai foglalkoztatás az unióssal szinkronban, együtt mozog, és **felfelé ível**. A foglalkoztatási ráta értéke ugyan még nem érte el a válság előtti szintet, de már érezhető a javulás. Értéke 2011. III. negyedévében 56,4%-ot tett ki, míg 2010. hasonló időszakában 56% volt. Az előző évhez viszonyítva minden szektorban emelkedett a foglalkoztatottak száma. A legnagyobb mértékben (7,7%-kal) a mezőgazdaságban, a feldolgozóiparon belül pedig a járműgyártás és a számítástechnikai termékgyártás ágazatban. A foglalkoztatottak létszám növekedése elsősorban a felsőfokú iskolai végzettségűek létszámemelésének köszönhető, de említésre méltó még a szakképzés nélküli, érettségizettek számának növekedése is. Korcsoportok szerint vizsgálva a 40–44 évesek és az 55–59 évesek körében jelentkezett nagyobb mértékű bővülés. Az idősek foglalkoztatásának javulása a rokkantossági eljárás szigorításával, és az öregségi nyugdíjkorhatár fokozatos, de folyamatos emelésével lehet összefüggésben.

A KSH által a munkaerő-felvételből mért munkanélküliek száma 2010. első negyedéve óta a gazdasági stabilizáció eredményeként folyamatosan csökken, ám 2011. második negyedévtől lelassult a csökkenés üteme. Magyarország relatív pozíciója az EU-tagállamok rangsorában valamelyest javult, de a fő probléma továbbra sem a munkanélküliség mértéke, hanem a rendkívül nagyarányú inaktivitás. A munkaerőpiactól való tömeges távolmaradás miatt, alacsony foglalkoztatás mellett közepes munkanélküliség jellemzi a magyar munkaerőpiacot. A munkanélküliségi ráta szerinti uniós rangsorban Magyarország 2011. III. negyedévében a 27 tagország közül a 19. volt, és az Európai Unió átlagától való eltérése 1,3%-pontra csökkent.

Hazánkban a **15-64 éves korosztály** körében nemzetközi összehasonlításban **kimagaslóan alacsony a munkavállalási hajlandóság**. A foglalkoztatási ráta értéke a KSH adatai szerint 2012. november – 2013. január hónapban 57,1%-os volt, amely az Európai Unión belül a legalacsonyabb értékek között szerepel. A munkanélküliségi ráta 11,2%-os volt.

A 2011-es évben Magyarországon **jelentősen átalakult az álláskeresői ellátások rendszere** is.

A legfontosabb változások a következők:

- 2011. szeptember 1-jétől a korábban kétszakaszos, maximum 270 napig adható álláskeresői járadék folyósítási időtartama 90 napra csökkent (a minimális folyósítási idő 36 nap). A járadék összege a teljes folyósítási időszak alatt a járadékalap² 60%-a, amely azonban nem lehet magasabb a jogosultság kezdő napján hatályos kötelező legkisebb munkabér összegénél³.

²A járadékalap a kérelem benyújtását megelőző négy naptári negyedévben az érintett jogviszonyokban elért, a munkavállaló által megfizetett munkaerő-piaci járulék alapjának havi átlagos összege

³Ezelőtt a folyósítás első szakaszában – amely a folyósítási idő feléig, de legfeljebb 91 napig tartott – az álláskeresői járadék összege a megállapított járadék alap 60 százaléka, annak maximális összege viszont a kötelező legkisebb munkabér 120 százaléka volt. A második szakaszban – ami a megállapított folyósítási idő hátralévő része – ez az összeg egységesen a minimálbér 60 százalékát tette ki.

- Az álláskeresői segély „a” és „b” típusa 2011. szeptember 1-jétől megszűnt.

Változások történtek az **aktív korúak ellátásának**⁴ formáiban is. A hátrányos munkaerő-piaci helyzetű, aktív korú személyek részére továbbra is kétféle támogatási forma nyújtható:

- *Rendszeres szociális segély*: csak bizonyos feltételek⁵ fennállása esetén adható, s az ebben részesülők nem kötelezettek a munkaügyi központokkal, valamint kirendeltségeikkel történő együttműködésre.
- *Foglalkoztatást helyettesítő támogatás*: a jogosult személy köteles az állami foglalkoztatási szervvel együttműködni. Az ellátás havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-a.

2011-ben a nyilvántartott álláskeresőket összetétele a kapott ellátás típusa szerint ennek megfelelően átalakult. 159,9 ezer fő (27,4%) volt jogosult álláskeresői járadékra és segélyre (összefoglalóan álláskeresői támogatásra), további 182,1 ezer fő (31,2%) részesült szociális típusú ellátásban. Legmagasabb volt azon álláskeresőket száma, 243,3 ezer fő (41,4%), akik semmilyen ellátásra nem voltak jogosultak ebben az évben.

A 2010. évhez képest **nőtt az ellátásban nem részesülők száma** (6,5%-kal), valamint a **szociális típusú ellátásban részesülők száma** (8,5%-kal), míg jelentősebben **csökkent** (14,8%-kal) **az álláskeresői támogatások jogosultjainak a száma**.

2013. január hónapra az arányok jelentősen változtak. A nyilvántartott 648 451 fő álláskereső 13%-a (84 530 fő) részesült álláskeresői támogatásban, 34%-a (220 836 fő) szociális ellátásban, és **53%-a** (343 085 fő) **semmilyen ellátásra sem volt jogosult**.

Az egyes régiók társadalmi, gazdasági és infrastrukturális elmaradottsága, illetve fejlettsége alapvetően és hosszú távon határozza meg az ott élők jövedelmi, munkaerő-piaci helyzetét és kilátásait. A területi különbségek jól láthatók a munkanélküliek, köztük a segélyezettek létszámában is. Az álláskeresőket összetételét **régióként vizsgálva jellegzetes különbségeket** figyelhetünk meg.

A **szociális típusú ellátásban részesülők száma és aránya** a kedvezőtlenebb munkaerő-piaci helyzetű régiókban a magasabb, ott ahol a munkaerőpiacon alacsonyabb a kereslet és az álláskeresőket is hosszabb időt töltenek a nyilvántartásban. E területeken az álláskeresőket támogatások lejártát követően nagyobb arányban maradnak a nyilvántartásban az álláskeresőket (és igénylik a szociális típusú ellátást) hiszen csekélyebbek az elhelyezkedési lehetőségek, és az álláskeresőket kedvezőtlenebb iskolai végzettség szerinti összetétele okán munkaerő-piaci esélyeik is kisebbek. Míg Észak-Magyarországon és Észak-Alföldön él a szociális típusú ellátásban részesülők 53%-a (116 316 fő), addig Nyugat-Dunántúlon és Közép-Dunántúlon 11% (24 041 fő) ez az arány.

2. A közfoglalkoztatás, mint aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz

⁴ Az aktív korúak ellátásának részletes szabályait az 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szabályozza.

⁵ Az 1993. évi III. törvény 37. § (1) bekezdése alapján.

Az állam aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazásával, köztük a közfoglalkoztatás korábbi három formájának bevezetésével kívánt a tartósan jövedelem nélkül maradt, szociálisan rászoruló aktív korú segélyezettek számára munkalehetőséget biztosítani. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazása hasznos mind az egyén, mind a társadalom számára, ugyanakkor a rendelkezésre álló források korlátozottsága miatt csak átmeneti alternatívát nyújt a munkavállalásra.

A foglalkoztatást elősegítő munkaerő-piaci *aktív eszközök* területén **2011. január 1. napjától** a legjelentősebb változtatást egy új támogatási forma megjelenése jelentette a **közfoglalkoztatás újjászervezésének keretében**. Megszüntetésre került a korábbi, háromszintű, közmunkából, közhasznú- és közcélú foglalkoztatásból álló rendszer, és helyébe a szociális feszültségek enyhítésére az egységesen szabályozott közfoglalkoztatás lépett.

A közfoglalkoztatás bevezetésre került megújult rendszere jelentős helyet foglal el a hazai foglalkoztatáspolitikában. Szorosan összefügg más, a munkaerő-piaci folyamatokat jelentősen befolyásoló szakpolitikákkal.

A 2009. évben indult „**Út a munkához**” program utólagos normatív finanszírozású volt, egy felülről nyitott előirányzathoz, ennek következtében **a tényleges kiadások az előirányzatot jelentős mértékben túllépték**. Az új rendszerben ez nem fordulhat elő, mert az egységes szervezés és nyilvántartás mérsékli annak lehetőségét, hogy az érintettek a különböző szociális transzfereket jogalap nélkül vegyék igénybe, valamint a célcsoport nyilvántartását és közvetítését a munkaügyi szervezet végzi.

A közfoglalkoztatási támogatások típusait, az igénybevételre vonatkozó szabályokat a közfoglalkoztatásokhoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza. A közfoglalkoztatás támogatására a Nemzeti Foglalkoztatási Alap közfoglalkoztatási támogatások előirányzata nyújt fedezetet.

A regisztrált aktív álláskereső – alapvetően foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személyek – a közfoglalkoztatás keretén belül

- rövid időtartamú közfoglalkoztatás támogatásával,
- hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatásával,
- közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatásával,
- országos közfoglalkoztatási program támogatásával

foglalkoztathatók.

A Kormány a foglalkoztatási, valamint társadalmi feszültségek kezelése érdekében, a társadalmi felzárkózás, illetve a közfoglalkoztatási lehetőségek széleskörű biztosítására egyes településeket rendkívül indokolt esetben **kiemelt településekké** nyilváníthat. A kiemelt településeken az átlagtól magasabb mértékű támogatás állapítható meg a közfoglalkoztatási programok megvalósítására.

A közfoglalkoztatásért felelős miniszter a rövid és a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás, valamint az országos közfoglalkoztatási programok megvalósítására olyan **közfoglalkoztatási mintaprogramot** indíthat el, amely esetében a beruházási és dologi költségek és kiadások teljes egészében támogathatók.

A közfoglalkoztatás megújításának fontos eleme a **költséghatékonyság fejlesztése**, emellett fontos cél a **területi aránytalanságok felszámolása**. Az ország elmaradott térségeiben a hagyományos közfoglalkoztatási formák támogatására felhasználható forrásokat jelentős mértékben növelik a kistérségi mintaprogramok megvalósítására megállapított keretek.

A közfoglalkoztatás támogatására a **Nemzeti Foglalkoztatási Alap közfoglalkoztatási támogatások előirányzata** használható fel, amely előirányzatból 2011. évben országosan 64 milliárd forint volt fordítható a támogatásokra. A jogszabályi változásokra tekintettel az előirányzatból az év második felétől 8,5 milliárd forint került átcsoportosításra a Belügyminisztériumhoz.

A Startmunka program megvalósításához a Nemzeti Foglalkoztatási Alapban 2012. évre 137,5 milliárd forint, 2013. évre 153,8 milliárd forint kiadási előirányzat állt/áll rendelkezésre.

A **Nemzeti Foglalkoztatási Alappal** a foglalkoztatáspolitikáért, valamint a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter (nemzetgazdasági miniszter) rendelkezik, amely jogát a közfoglalkoztatásra rendelkezésre álló előirányzat tekintetében a közfoglalkoztatásért felelős miniszterrel (belügyminiszter) megosztva gyakorolja.

A közfoglalkoztatás új rendszeréhez és a kapcsolódó foglalkoztatást helyettesítő támogatáshoz szükséges források rugalmas biztosítását teszi lehetővé az érintett előirányzatok közötti átcsoportosításra szóló felhatalmazás, amennyiben ezt a közfoglalkoztatásban részt vevők létszámának, illetve a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők számának év közbeni alakulása indokoltá teszi. Ugyanakkor a közfoglalkoztatás bemutatott új rendszerének bevezetése **a költségvetési tervezhetőséget is biztosította**, mint azt az elmúlt időszak tapasztalatai igazolták.

3. Munkaerő-piaci aktivitás – munkavállalási hajlandóság

Az EU 2020 stratégia célkitűzései között szerepel, hogy a 20-64 éves foglalkoztatottak körében a foglalkoztatottság arányának 2020-ra el kell érni a 75%-ot. Magyarország saját adottságait és prioritásait figyelembe véve vállalta, hogy hazánk is elérje a foglalkoztatási ráta 75%-os szintjét. Az adott korcsoportba tartozó népességen belül 61,8% volt a foglalkoztatottak aránya 2012. november – 2013. január hónapban, ami 0,9 százalékpontos növekedés 2011. év előző időszakához képest.

A munkavállalási korú népesség több mint harmada gazdaságilag nem aktív, vagyis nem végez és nem is keres rendszeres jövedelmet biztosító munkát. A gazdaságilag nem aktívak mindössze 15,6%-a nyilatkozta azt, hogy szeretne munkát vállalni.

A Nemzeti Reform Programban a Kormány alapvetésként fogalmazta meg, hogy a munkának értékteremtő ereje van, ezért a magyar gazdaságpolitika középpontjába a munkát állította. A munkaerőpiacot érintő, reformértékű intézkedések célja elsősorban a munkaképes, de jelenleg **inaktív csoportok visszavezetése a munkaerőpiacra**, részben az eddiginél hatékonyabb

munkaerő-piaci ösztönzőkkel és szabályozással, részben pedig célzottabb munkaerő-piaci, képzési, illetve szociális támogatási eszközökkel.

A **közfoglalkoztatási intézményrendszer** legfontosabb feladata a **tartósan munka nélkül lévők aktivizálása** és annak megakadályozása, hogy a munkájukat újonnan elveszített álláskeresőket tekintetében bekövetkezzen a munka világtól való elszakadás. A közfoglalkoztatás a **passzív ellátások súlyának csökkentése** érdekében az ellátásban részesülők aktivizálásának egyik alternatívája lehet.

A közfoglalkoztatás középtávú tervezésekor kiemelt célcsoportként kezeltük az átlaghoz képest nagyobb arányban alulképzett romákat, a fiatal munkanélkülieket és a nőket, valamint a fogyatékkal élőket és a megváltozott munkaképességűeket. A munkavállalási korú, alacsony iskolai végzettségű, szakképzetlen lakosság foglalkoztatásba történő bevonása a legnehezebb feladat. A közfoglalkoztatás elsősorban számukra biztosít munkalehetőséget.

4. Roma álláskereső közfoglalkoztatásba vonása

A Kormány és az ORÖ között létrejött Keretmegállapodásban rögzített 100 ezer munkahely biztosításában **döntő szerepe van a startmunka programoknak**, mint azonnali intézkedéseknek. A Közfoglalkoztatás középtávú koncepciója (2012-2014) a roma népesség startmunka programokba történő bevonását kiemelten kezeli.

A Kormány és az ORÖ között kötött keretmegállapodásban foglalt számszerűsíthető célkitűzések érdekében kidolgozott részletes **intézkedési tervről** megszületett a 1338/2011. (X. 14.) Kormányhatározat, amelyhez kapcsolódóan a 2012. évi közfoglalkoztatási programokba a **Belügyminisztérium 30 ezer roma származású álláskereső bevonását tervezte**.

A roma lakosság közfoglalkoztatásba vonását segíti az **Országos Roma Önkormányzat által indított**, 2012. május – 2013. március között megvalósult **közfoglalkoztatási program**. A program keretében elsődlegesen **roma származású segítők nyújtottak információkat a közfoglalkoztatásról, segítették a romák közfoglalkoztatásában, majd az elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedését**, kapcsolatot tartottak a megyei munkaügyi központokkal, közfoglalkoztatókkal, családsegítő szervezetekkel, adatbázist készítettek mind a roma álláskeresőkről, mind a megyében működő munkaadókról/közfoglalkoztatókról, segítették a roma családok élet- és szemlélet váltását, a munkaerő-piaci (re)szocializációs folyamatot. A program hozzájárult ahhoz, hogy a közfoglalkoztatás lehetőségéről a roma célcsoport tájékoztatást kapjon, és a nemzetiségi önkormányzatok szerepvállalásának elmaradása esetén is segítette a roma álláskereső megfelelő arányú részvételét a közfoglalkoztatási programokban.

A Belügyminisztérium ösztönzi és a lehetséges fórumokon már eddig is felhívta a települési önkormányzatok figyelmét a közfoglalkoztatási programok előkészítése, illetőleg megvalósítása során a **nemzetiségi, kisebbségi önkormányzatokkal, civil szervezetekkel történő együttműködés** fontosságára. Ezek az együttműködések elősegíthetik a programok célzott, hatékony megvalósítását, a „jó gyakorlatok” születését és elterjedését, illetőleg

hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a roma lakosság megfelelő arányban váljon résztvevőjévé a közfoglalkoztatási programoknak.

5. A közfoglalkoztatás formái

A. Önkormányzat által szervezett **hosszabb időtartamú**, napi legalább 6 órás **közfoglalkoztatás**

A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás megvalósítására rendelkezésre álló forrás az egyes megyék munkaerő-piaci helyzete alapján került allokálásra, biztosítva ezáltal, hogy a deprivált térségekbe jusson a legtöbb forrás, de egyben a lehető legtöbb hátrányos helyzetű álláskereső, döntően foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult, illetve ellátásban nem részesülő számára biztosított legyen a közfoglalkoztatás.

2012. év januárjában az 5000 fő alatti lakosságszámú településeken a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás keretében 2,5 hónap időtartamra olyan álláskeresőket kerültek alkalmazásra humán kiegészítő munkakörben, akiknek a feladata a településen élő idős emberek rendszeres felkeresése, segítése, illetve egyéb, az élethelyzetüket segítő feladatok ellátása volt. A programot a kistérségeken élők örömmel fogadták, így az a 2013. évben is folytatódik.

B. Kistérségi és egyéb startmunka mintaprogramok

A Kormány döntése szerint a „Megújuló Magyarország” program részeként olyan közfoglalkoztatási programok megvalósítása a cél, amelyek értéket teremtenek, kézenfekvőek, folyamatos munkavégzést tesznek lehetővé, az ország minden területén megvalósíthatók és több célcsoportot is elérnek. Magyarországon köztudottan alacsony a munkavállalók mobilitási hajlandósága. A közfoglalkoztatás keretében lehetőség van a lakóközösség közelében való munkavégzésre. A kistérségi startmunka mintaprogramok közösségformáló hatásúak, élhetőbbé, lakhatóbbá teszik a településeket, azok közvetlen környékét, növelik a lakosság szubjektív biztonságérzetét, javítják a közbiztonságot.

2012. évben a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet 2. sz. mellékletében meghatározott 66 hátrányos helyzetű, valamint 3 (Devecseri, Téli, Pécsi) egyedi döntés alapján kiválasztott kistérségben indult, illetve a 28 hátrányos helyzetű kistérségben és a Gyöngyösi kistérség 5 kiemelt településén folytatódott a 2011. évben megkezdett kistérségi mintaprogram.

A **kistérségi startmunka mintaprogramok** fő kedvezményezettjei a települési önkormányzatok, illetve egyre növekvő mértékben az önkormányzatok összefogásával megalakuló társulások.

A mintaprogramok **főbb tevékenységi területei** a következők: mezőgazdasági projektek, belvízelvezetés, mezőgazdasági utak rendbetétele, bio- és megújuló energiatermelés, közúthálózat javítása, illegális hulladéklerakó helyek felszámolása, a közfoglalkoztatottak téli foglalkoztatásának kialakítása, amely a 2013. évben kiegészül a helyi sajátosságokra épülő programelemmel.

A startmunka mintaprogramok indításánál a támogatás egyik feltétele volt, hogy a tevékenység igazodjon a helyi igényekhez. Meg kellett vizsgálni a piaci alapon működő hasonló profilú vállalkozásokat. Figyelni kellett, hogy az adott tevékenység ne versenytársat teremtsen, hanem a munkalehetőségek számát bővítse a településen, illetve a támogatott közfoglalkoztatás a település közösségére is kedvező hatással legyen.

C. Országos közfoglalkoztatási programok a mindenkori munkaerő-piaci, valamint az esetleges „vis maior” helyzetek kezelésére, több ágazatot átfogóan (pl. ár-, és belvízvédelem, a közutak, vasutak, az erdőterületek, megújuló energiaforrások területén) kerültek indításra.

6. Közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések

A közfoglalkoztatottak és alacsony képzettségűek képzésére a Kormány 2012-ben képzési programot indított (TÁMOP 2.1.6). A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó **képzések célja** olyan munkavégzéshez kapcsolódó szakmai ismeretek megszerzése, amelyek rövidtávon biztosítják a közfoglalkoztatásban történő szakszerű és biztonságos munkavégzés alapjait, ugyanakkor hosszabb távon is eredményesen járulnak hozzá a célcsoport foglalkoztathatóságához.

Az eredetileg 2012. március 1-jei indítással tervezett **TÁMOP 2.1.6. „Újra tanulok”** kiemelt központi program nyitó rendezvénye hivatalosan 2012. szeptember 26-án került megrendezésre. A program-indítás időpontjának **féléves eltolódása** a központi program sokszereplős konzorciuma és a kapcsolódó irányító, valamint végrehajtó szervek közötti egyeztetések elhúzódására vezethető vissza.

A képzések koncepcionálisan **két nagy csoportra oszthatók**: egyik a Startmunka mintaprogram **mezőgazdasági területén dolgozók számára szervezett**, másik pedig az **országos közfoglalkoztatók igényei** alapján meghirdetett képzések. A Startmunka mintaprogram mezőgazdasági képzései FAT által akkreditált betanító képzések, míg az országos közfoglalkoztatók által igényelt tanfolyamok döntően OKJ-s szakképesítést igazoló bizonyítvánnyal zárulnak.

A **mezőgazdasági képzések** a települési kérelmekben megfogalmazott helyi igényeknek és sajátosságoknak megfelelően szerveződnek. A képzésekhez akkreditált képzési programok és az egyéni tanulást segítő, a szükséges és elégséges szakmai ismeretet tartalmazó tankönyvek készültek.

Akkreditált képzési programok:

- háztáji növénytermesztés és tartósítás - 1,5 év,
- háztáji állattenyésztés - 1 év,
- háztáji növénytermesztés és állattenyésztés - 2 év.

Az **országos közfoglalkoztatók** általában rövid időtartamú, egy munkafázis elvégzésére betanító képzéseket, valamint hatósági típusú képzéseket (jellemzően különböző kiegészítő) tanfolyamot kérnek a közfoglalkoztatottak részére. Az országos közfoglalkoztatók által igényelt tanfolyamok döntően OKJ-s szakképesítést igazoló bizonyítványt adó képzések.

Tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők gyakran alacsonyabb iskolázottsággal rendelkeznek, nagyobb hangsúlyt kell fektetni a munkavállalók célirányos szakmai ismereteinek megszerzésére és bővítésére, amelynek **ki kell terjednie az adott munkatevékenységre vonatkozó baleseti kockázatokra és azok elhárítási lehetőségeire is** (munkavédelmi oktatás).

A 2013. évben a munkavégzéshez kapcsolódóan a kistérségi startmunka programok mezőgazdasági programelemében 20 158 fő, az országos közfoglalkoztatóknál pedig 6 147 fő vesz részt képzési programban.

Az országos közfoglalkoztatóknál további 30 000 fő részére tervezzük azon kulcskompetenciák egy részének a fejlesztését is, amelyek a munkába álláshoz, az élethez és a korszerű műveltség megszerzéséhez elengedhetetlenül szükségesek, egyéni, társadalmi és gazdasági szinten egyaránt fontosak. Az Európai Unió alapképességek, majd kulcskompetencia munkabizottsága nyolc területet értelmzett, amelyek közül az alábbiak kerülnek alapvetően fejlesztésre: anyanyelvi kommunikáció, matematikai és természettudományos kompetencia, digitális kompetencia, a hatékony, önálló tanulás, szociális és állampolgári kompetencia.

7. Szociális gazdaság – Szociális szövetkezetek

A **szociális gazdaság** erősítése uniós forrásokból is támogatható terület, ami fogalmilag nem azonos a közfoglalkoztatással.

A szociális gazdaság az EU Fehér Könyvének megfelelően magában foglalja azokat a kezdeményezéseket, amelyek új helyi foglalkoztatási lehetőségek, új fenntartható gazdasági tevékenységek feltárásával teremtenek új munkahelyeket a hátrányos helyzetű munkanélküli és inaktív emberek számára, azonban a szociális gazdaság ennél többet jelent.

A **Nemzeti Vidékstratégia** a helyi gazdaságfejlesztési programján belül kiemelten foglalkozik a kérdéssel, és az alábbi megállapításokat teszi:

„Azokban a vidéki térségekben, ahol a szaktudás, a tőke, a vállalkozási szemlélet hiánya miatt a lakosság vállalkozóvá válása nem reális, ugyanakkor a munkalehetőségek hiánya beavatkozást kíván, a gazdaságszervezés alkalmas megoldásának tűnik a közösségi – szövetkezeti – vállalkozások formája. Ez egyszerre jelent közösségfejlesztést és gazdaság-, vállalkozásfejlesztést, mert ennek keretében megtanítják a résztvevőket a szövetkezeti munkára, végigkísérik az alakulási és a működési folyamatot, közösségi keretben beindítják a gazdasági tevékenységet.”

Magyarországon e jegyek alapján, a szociális gazdaság keretében jöttek létre a szociális szövetkezetek, amelyek jellemzően az agráriumban, a kézműves tevékenységekben és a szociális ellátásban tevékenykednek.

A Kormány 1507/2011. (XII. 29.) számon határozatot hozott a Konceptió végrehajtásával kapcsolatos feladatokról. Ezen határozat 3. pontja felhívja az érintett minisztereket arra, dolgozzanak ki a közfoglalkoztatottak tartós foglalkoztatására irányuló javaslatot, különös figyelemmel a **szociális szövetkezetekre**, illetve tegyenek javaslatot az ezt akadályozó jogszabályok módosítására, tekintettel a hazai és EU források felhasználására.

A Koncepció alapján egyik **alapvető cél, hogy a közfoglalkoztatás értéket teremtsen**, ezért a Belügyminisztérium a 2012. évtől a közfoglalkoztatás támogatásával a kistérségi mintaprogramokban olyan termelő tevékenységek beindításához teremtette meg az alapokat, amelyek elvezethetnek **egy önfenntartó rendszer kialakításához**.

A beruházási és dologi költségek és kiadások támogatásával az önkormányzatok nagy értékű gépeket, berendezéseket vásárolhattak meg, amelyek a program befejezését követően is a tulajdonukban maradnak. Ez alapul szolgál arra is, hogy szociális szövetkezetté alakulva a közfoglalkoztatás során használt ingó tárgyi eszközöket ingyen használatba vehessék.

A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény módosítását követően szabályozásra került a szociális és foglalkoztatási szövetkezetek helyi önkormányzat, vagy országos nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása tagi részvételével való létrehozása és működése, a **közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény** pedig kiegészült annak szabályozásával, hogy az ily módon létrejött szociális szövetkezetek mely esetekben használhatják ingyenesen a tárgyi eszközöket, az állam által biztosított termőföldet és az állatállományt.

A **szociális szövetkezet**, mint a szociális gazdaság része továbblépést biztosíthat a közfoglalkoztatási programokban foglalkoztatottak számára is, akik a közfoglalkoztatásból kikerülve önfoglalkoztatóvá, szövetkezeti taggá vagy szövetkezeti alkalmazottakká válva kiléphetnek az elsődleges munkaerőpiacra. **A 2012. és 2013. évi közfoglalkoztatási programokon alapulva ez a lehetőség 2014. évben realizálható.**

Szövetkezetek alapítása a kistérségi startmunka mintaprogramok 7 projekteleme közül kettő, a **mezőgazdasági, és a téli és egyéb értékteremtő program esetében képzelhető el**, mivel a közfoglalkoztatással kapcsolatban szociális szövetkezet kizárólag a termelő jellegű tevékenységet folytató programelemekből (jellemzően mezőgazdaság, iparcikk-termelő, savanyító, feldolgozó, brikettáló üzem stb.) hozható létre.

A szövetkezetek életben maradása, tényleges piaci szereplővé válása 2-4 év alatt csökkenő intenzitású támogatások mellett lehetséges. Ez azt jelenti, hogy a megalakulást követően a tagoknak lehetőleg a közfoglalkoztatási támogatáshoz hasonló mértékű „bevételek” kell elérniük, ellenkező esetben – mivel a szövetkezetek megalakítása önkéntes – sem az önkormányzatok, sem a munkavállalók részéről **nem várható kellő belépési hajlandóság, hiányozni fog a motiváció.**

A Kormány 2012 novemberében a **2009/2012. Korm. határozatban** nevesítette azokat a feladatokat, amelyek a szociális szövetkezetek működési és jogi támogatási feltételeinek javítását szolgálják.

A Kormány célja a szociális szövetkezetek társadalmi rendeltetésének tényleges biztosítása, a szövetkezeti eszme érvényre juttatása, tartalommal való megtöltése, a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok foglalkoztatásának segítése. Ahhoz, hogy a **közfoglalkoztatásból kikerülő, munkatapasztalattal rendelkezők számára a szociális szövetkezetek a foglalkoztatás következő lépcsőfokai lehessenek** a nyílt munkaerőpiac felé, az eddigi intézkedéseken túl további intézkedésre van szükség. Az intézkedések keretében gondoskodni kell olyan feltételek megteremtéséről, amelyek a biztos megélhetés mellett az egészség- és nyugdíjbiztosítási jogviszonyt is lehetővé teszik.

A szociális szövetkezet létrehozásáról szóló, kidolgozás alatt álló koncepcióban **bemutatóra kerülnek a 2012. évi közfoglalkoztatási támogatások tapasztalatain alapuló eddigi intézkedések**, és azok az elmozdulási irányok, amelyek a szociális szövetkezetek létrehozását és hatékony működését kívánják elősegíteni. Az eddigi fejlesztési munka tapasztalatai tükrében **a koncepció tartalmazza a továbblépéshez szükséges Kormánydöntést megalapozó javaslatokat és azok indoklását.**

II. A szakpolitikai program előkészítése

Az ÁROP-1.1.19-2012-2012-0007 kódjelű „Hatásvizsgálatok és stratégiák elkészítése a Belügyminisztériumban” projekt keretében elkészített, a közfoglalkoztatás monitoring rendszerének kidolgozásáról szóló szakpolitikai program a Koncepcióban megfogalmazott célok megvalósítására fókuszáló stratégiai tervdokumentum.

A szakpolitikai program a közfoglalkoztatás új rendszere eredményeinek folyamatos nyomon követése érdekében bevezetésre kerülő információs és monitoring rendszer kidolgozására és működtetésére irányul.

Az információs rendszer célja: adatszolgáltatás és célzott adatgyűjtés, illetve az információk tartalmának, rendszerének kidolgozása.

A monitoring rendszer célja: az adatok és felmérések alapján a program **eredményeinek, hatásainak folyamatos vizsgálata**, elemzések készítése, illetve javaslatok megfogalmazása a döntéshozók és a végrehajtók felé.

Az információs és monitoring rendszer **bázisa:**

- a meglévő információk összegyűjtése [a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (a továbbiakban: NMH) által működtetett adatbázisokból kigyűjthető létszám és pénzügyi adatok], előre meghatározott célok szerinti rendezése és elemzése,
- új információk gyűjtése a közfoglalkoztatásban résztvevő közfoglalkoztatóktól, amely történhet információnyújtással és célvizsgálattal (célzott felméréssel), illetve ezeknek a feldolgozásával, elemzésével.

1. Munkaerő-piaci programok, aktív eszközök vizsgálata

1.1. A TÁMOP 1.1.3. „Út a munka világába” program

A 2009. november 1-jén indult és 2011. október 31-én zárult projekt eljárásában és eszközeiben a TÁMOP 1.1.2. programra nagyban hasonlított, de a célcsoportjába csak azok az álláskeresőként nyilvántartott személyek tartoztak, akik a bevonás időpontjában a szociális törvény alapján rendelkezésre állási támogatásra vagy bérpótló juttatásra vagy foglalkoztatást helyettesítő támogatásra voltak jogosultak (feltéve, hogy nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedésükre csak akkor volt lehetőség, ha foglalkoztathatóságuk javítása érdekében komplex támogatásban részesültek). A program megvalósulását négy indikátor, illetve további két mutató tükrözi.

Indikátorok:

- A program indításától a bevont összes létszám 9254 fő, ami az összesen bevonni tervezett 5190 főnek 178%-a.
- A képzésbe vontak létszáma 4331 fő, ami az összes képzésbe bevonni tervezett 3856 főnek 112%-a.
- A képzést sikeresen befejezők létszáma 4033 fő, ami a tervezett 3332 főnek 121%-a.
- A program keretében munkatapasztalatot szerzett és/vagy elhelyezkedettek létszáma 6179 fő, ami a tervezett 3027 főnek a 204%-a.

Mutatók:

- A programot sikeresen befejezettek létszáma 8157 fő. Ennél a mutatónál előre eltervezett célérték nem volt meghatározva.
- A programot sikeresen befejezettek közül azok létszáma, akik elhelyezkedtek, vagy vállalkozói tevékenységet folytatnak a program befejezését követő 180. napon 844 fő. Ennél a mutatónál előre eltervezett célérték nem volt meghatározva.

A bevontak körében

- a nemek megoszlása: 4163 nő, az összes bevont létszám 45%-a, és 5091 férfi (55%);
- a megváltozott munkaképességűek száma 52 fő, az összes bevont 0,5%-a;
- a romák száma hozzávetőlegesen: 729 fő, az összes bevont 8%-a.

A központi program országos forrása 7500 millió Ft volt, ebből 5 671 694 060 Ft került felhasználásra 2009. november 1. és 2011. október 31. között (2011-ben 3 381 064 372 Ft).

1.2. Aktív eszközök monitoring vizsgálata

Az 1994-ben bevezetett aktív eszközök működésének hatékonyságát, eredményességét mérő monitoring rendszer 2009. évtől jelentősen megváltozott. A változást több tényező is szükségessé tette.

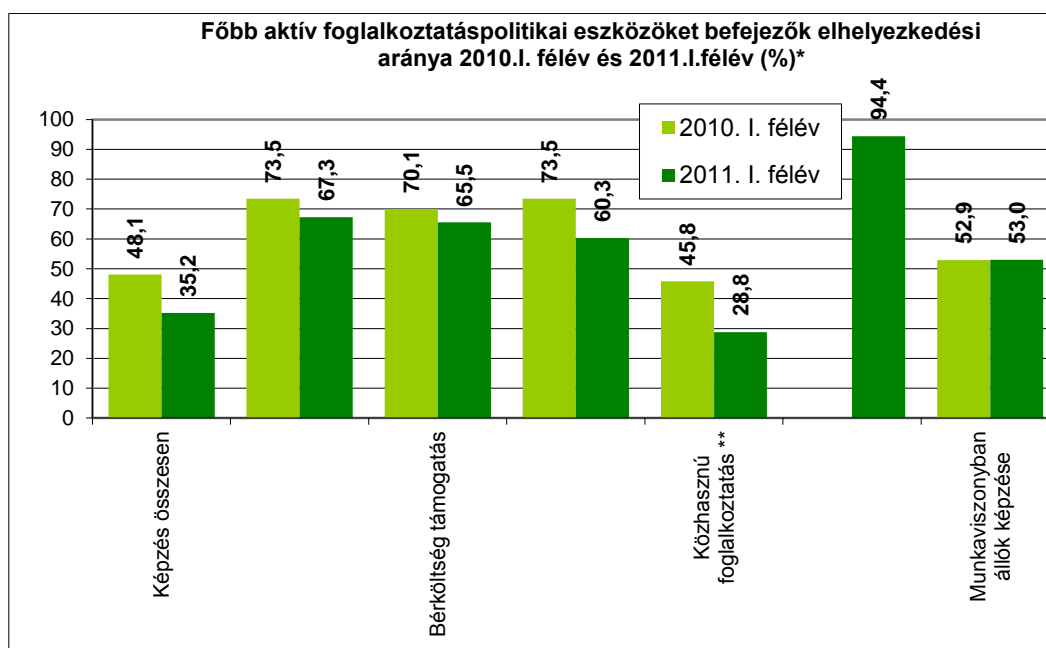
- Az egyik, a foglalkoztatási szolgálat informatikai rendszerének gyökeres megváltozása volt. Az Integrált Munkaügyi Rendszer bevezetése olyan feltételeket teremtett, amely nem tette lehetővé a korábban kidolgozott monitoring rendszer használatát.
- A változás szükségességének másik fontos tényezőjét az jelentette, hogy célszerűnek látszott igazodni az uniós programok monitoring gyakorlatához.

A változtatások nagymértékűek és rapid jellegűek voltak, így nem nyílt lehetőség úgynevezett Janus évet csinálni, ennek következtében a monitoring mutatók (főként az elhelyezkedési mutatók) csak korlátozottan illeszthetők az idősorba.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök monitoringjában bekövetkezett legfontosabb változások összegzése:

- A korábbi három hónapról hat hónapra emelkedett az utánkövetés ideje (a támogatást és a továbbfoglalkoztatást követően).
- Bértámogatás esetén a vizsgálat alapja nem a támogatott munkaadó, hanem a támogatásban érintett egyén, így nem arról lesz információ, hogy az adott egyén a támogatásban részesült vállalkozásnál dolgozik-e, hanem arról, hogy dolgozik-e bárhol az utánkövetés idején.
- Alapvetően szakrendszerek vizsgálatával kerül megállapításra, hogy a támogatást befejező egyén a monitoring időpontjában dolgozik-e.
- A korábbi teljes körű kérdőív kiküldése helyett csak az elektronikus nyilvántartásokban nem szereplő egyének utánkövetése történik kérdőívvel (Munkaügyi Nyilvántartás, ÁFSZ álláskeresők nyilvántartása).
- Új, rövidebb, könnyebben kitölthető kérdőívek készültek.
- Az új rendszer gyorsabb, az adott hónapban a monitoring vizsgálatba bevonandó egyének vizsgálata a következő hónap végére elkészül.
- A kidolgozott új rendszer olcsóbb, mint a korábbi rendszer. Jelenleg csak az

adminisztratív nyilvántartásokban nem szereplők kapnak kérdőívet (csökken a postaköltség, munkaidő-ráfordítás).



* Az elhelyezkedés tényét 2008-ig a befejezést, illetve a továbbfoglalkoztatási kötelezettség lejártát követő harmadik hónapban vizsgálták, 2009-től a követés ideje hat hónapra módosult.

** 2008-ig az adott közfoglalkoztatónál való véglegesítést tekintették elhelyezkedésnek, 2009-től bármely elhelyezkedést pozitív találatnak tekintenek.

A 2011-es évre vonatkozóan a 180 napos utánkövetési idő miatt az elhelyezkedési mutatók csak az első félévre vonatkoznak, emiatt az előző évvel való összehasonlítás csak a 2010. I. féléves és a 2011. I. féléves időszakokra vonatkozik.

A 2011. I. félévében a monitoring vizsgálatba kerülteknek hat hónappal korábban fejeződött be a támogatása, illetve a továbbfoglalkoztatási kötelezettsége, közülük a munkaviszonyban nem állók képzését befejezők 35,2%-a dolgozott, közel 13 százalékponttal kisebb arányban, mint az előző év azonos időszakában. A munkaviszonyban állók képzését befejezők elhelyezkedési aránya 2011. I. félévben 53,0% volt, lényegében nem változott az 2010. I. félévéhez viszonyítva. A vállalkozóvá válás támogatása, illetve a továbbműködési kötelezettség befejezése után még a támogatott vállalkozások 65,5%-a működött, ez 4,5 százalékponttal alacsonyabb, mint 2010. I. félévben volt. A bértámogatás lejártá után 67,3% dolgozott, 6,2 százalékponttal kevesebben, mint az előző év azonos időszakában. A bérlétségi-támogatás esetén 4,6 százalékpontos volt az elhelyezkedési arány csökkenése 2009. I. félévéhez képest, 2011. I. félévben a támogatást befejezők 70,1%-a dolgozott a nyomon követés vizsgálat idején. A pályakezdők munkatapasztalat-szerzési támogatását befejezők igen magas arányban (94,4%) dolgoztak a befejezést követő 180. napon.

1.3. A közfoglalkoztatás korábbi formáinak ellenőrzése

A 2011. előtti közfoglalkoztatás legfőbb jellemzője, hogy szabályozásában és finanszírozásában is széttagolt volt. A közmunkaprogramok pályázati rendszerét a Közmunka Tanács működtette, a közhasznú munkavégzés támogatás ügyintézését a munkaügyi kirendeltségeken történt, a közcélú munkát az önkormányzatok szervezték.

A **közmunka-pályázati rendszerben** évente vizsgálták a közpénzek felhasználását. A pénzügyi ellenőrzéseket egy könyvvizsgáló és adótanácsadó cég végezte, a pályázatban rögzített munkaprogram teljesülésének monitorozását pedig egy másik vállalkozás végezte. A pályázat kiírójától független ellenőrzés a közpénzek felhasználásának törvényessége mellett a célszerűsége, a hatékonysága is kiterjedt.

A közmunkaprogramok helyszíni ellenőrzését végző Kft, tíz monitorozója a program munkaterve alapján az egyes programok sajátosságainak megfelelően fényképeken is rögzítette a program induló állapotát, ellenőrzést tartottak félidőben, és ellenőrizték a program lezárásának eredményét.

A **közhasznú munkavégzés** eredményességét a többi aktív eszközhöz hasonlóan vizsgálta a munkaügyi szervezet.

Az „Út a munkához” program eredményességének vizsgálatára megkezdődött egy monitoring rendszer kidolgozása. A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (jelenleg Nemzeti Munkaügyi Hivatal) kidolgozta a közfoglalkoztatási tervek értékelésének módszertanát is, azonban a program 2010. évben megszűnt, így a monitoring rendszer nem került bevezetésre. A **közcélú munka** megvalósításához az önkormányzatok az Államkincstártól havonta igényelték a szükséges pénzügyi forrást az aktuális létszám adatok közzétételével. A megvalósításra rendelkezésre álló keret felülről nyitott volt, így jelentősen túllépték azt.

1.4. A közfoglalkoztatás nemzetközi gyakorlata⁶

Az OECD a vizsgálatai alapján a **közfoglalkoztatást**, mint az aktív munkaerő-piaci politikák közé tartozó eszközt, csak **speciális feltételek fennállása esetén, nagyon szűk, más eszközök által nem elérhető csoportokkal** kapcsolatban tartja alkalmazhatónak.

Válság esetén, illetve azokban az esetekben, ha (akár lokálisan) nincs elegendő munkalehetőség, a legnehezebb helyzetben levő, legsebezhetőbb, a szegénység veszélyének leginkább kitett közösségekben a közfoglalkoztatás lehet a munkakeresők „utolsó reménye”. Gyakran, különösen a rendkívül alacsony képzettségű és régóta munkanélküli csoportok esetében a közfoglalkoztatási programok jelenthetik az egyetlen lehetőséget arra, hogy az érintettek valamilyen formális, legális munkához jussanak.

Az OECD elemzése szerint a közfoglalkoztatás keretében a kormányok általában rövid, határozott idejű, képzettséget nem igénylő, minimálbéres munkalehetőséget kínálnak a munkanélküliek számára, a humántőke fejlesztésének és a szegénység enyhítésének kettős célja mellett. A programok megfelelő felépítés esetén nem csupán munkalehetőséget, s így jövedelmet biztosítanak a legelesettebbeknek, de elősegíthetik a társadalmi beilleszkedést, illetve mérsékelhetik a nemek közti egyenlőtlenségeket. Ezért némely esetben megfelelő eszköznek tűnnek a szegénység felszámolására, illetve a hátrányos helyzetű térségek infrastrukturális és gazdasági fejlesztésére. Némely országokban – különösen, ahol nincs formális munkanélküli-ellátás –, biztosítási, illetve szociális védőháló-funkciót is betöltenek.

A **programok intézményi háttere** is fontos összetevő. A helyi közösség által irányított programok előnyei a célzott programindítás és a jobb monitoring, illetve, hogy a

⁶ Közmunka finanszírozás, Nemzetgazdasági Minisztérium (Külgazdasáért és Nemzetközi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság), 2011.

szükségeket jobban kielégítő projektek indulhatnak. Hátrány lehet ugyanakkor, hogy magasabb a korrupció és a nepotizmus veszélye. Ebből a szempontból kedvező lehet a civil szervezeteknek már a korai, tervezési szakaszban történő bevonása. A legtöbb esetben számos minisztérium és egyéb kormány szerv is érintett a lebonyolításban, így a hatékony koordináció, a gyakran magas költségek ellenére is nélkülözhetetlen. Pl.: a munkanélküliekkel foglalkozó intézményeknek naprakész információkkal kell rendelkezniük az elérhető közfoglalkoztatási lehetőségekről.

Ugyancsak elengedhetetlen a működés és az eredmények rendszeres monitoringja, amelynek ki kell térnie a cél meghatározásának pontosságára, a szegénység mérséklő hatásokra, illetve, hogy a program mennyiben volt sikeres a munkaerő-piaci reintegráció tekintetében.

Az OECD megállapításai szerint az általuk vizsgált programok közül egyetlen olyan sem volt, amely minden téren sikeresnek tekinthető. A programokban rejlő teljes potenciált ugyanakkor sehol nem aknázták még ki. Különösen **a résztvevők képzettségének fejlesztésére** irányuló tevékenység erősítését illetően látszik még sok teendő, mivel ennek hiányában a tényleges elhelyezkedés esélyei nem javulnak, s így a programok csak átmeneti segítséget képesek nyújtani a résztvevőknek, vagy csak egy szűk rétegnek jelentenek tartós (de nem költséghatékony) megoldást.

2. A Koncepcióban kijelölt, mérhető célok meghatározása

A monitoring rendszere folyamatos megfigyelés, adatgyűjtés és elemzés, amely azonban nem szűkíthető le csak néhány indikátor és teljesítménymutató számszerűsítésére. Az értékelők és a döntéshozók a program különböző szakaszaiban nyert adatok elemzéséből, széleskörű és több célra hasznosítható információkat kaphatnak.

Az **értékelés** az új közfoglalkoztatási rendszer egészének áttekintése, célja a **tevékenységek hatásának vizsgálata** a megoldani kívánt társadalmi-gazdasági probléma viszonylatában (relevancia, eredményesség és hatékonyság). Az értékelés az a tevékenység, amelyet a közfoglalkoztatási programok hatásosságának mérésére előzetesen, közben és a befejezést követően hajtanak végre mutatószámok alkalmazásával.

Az előzetes (ex ante) értékelés biztosítja a hatékony programtervezést, amelyhez a korábbi programok utólagos értékelésének eredményeit, megállapításait, tapasztalatait és javaslatait is vissza kell csatolni, azokat a tervezés során hasznosítani kell. A programok tervezésekor szükséges olyan, a program céljainak megfelelő, indikátorok, meghatározása is, amelyek alapján a program eredményessége a végrehajtás során nyomon követhető és ellenőrzése is megvalósítható.

Az időközi ill. folyamatos monitoring értékelés lehetővé teszi, hogy folyamatában vizsgálhassák a programcélok időarányos teljesülését, a tevékenység előrehaladását, és így a döntéshozók értesülhetnek a kitűzött célok megvalósulásáról, a gyakorlati problémákról, a beavatkozás szükségességéről. Fontos az **eredményesség időközi mérése**, amely egyben visszacsatolás is az eredeti (vagy módosított) célok megvalósulásában.

Az utólagos (ex post) értékelés a program befejezését követően, meghatározott idő elteltével vizsgálja a programcélok teljesülését, a források felhasználásának hatékonyságát. Az e vizsgálatokkal szerzett információk és tapasztalatok a befejeződött program értékelésén túl a döntési folyamatban is hasznosíthatók, különösen az új programok tervezése során.

A monitoring rendszer meghatározásához figyelembe vettük a programcélokat, valamint a Kormányzati és Európai Unió elvárásokat, OECD ajánlásokat.

A közfoglalkoztatási programok teljesülésének vizsgálatára minden költségvetési év elején **a közfoglalkoztatásban résztvevő személyekre és a közfoglalkoztatási programok gazdaságosságára** vonatkozó indikátorok kerülnek meghatározásra, amelyek mérhetővé teszik a célok teljesülését.

A megfelelő minőségű és mennyiségű input információk kiválasztása

Az értékelések elvégzéséhez közvetlen és/vagy közvetett információkra van szükség. A **közvetlen információ** származhat megfigyelésből, vagy tesztelésből. A **közvetett információk** a folyamat adataiból származnak (ilyenek például a statisztikák, a teljesítménymutatók), ezek alapján következtetni lehet a monitoring eredményességére, hatékonyságára.

A közvetlen és közvetett információk közötti választást szervezeti belső, vagy külső tényezők is befolyásolják. Így közvetlen információkat célszerű nagyobb mértékben felhasználni, ha például nagyobb valószínűséggel merülhet fel kontrollhiányosság, vagy ha gyakoriak a személyi, a szervezeti, vagy a technológiai változások az adott területen.

Szükséges és fontos az adatok és információk pontos lokalizációja. A rendszernek alkalmasnak kell lennie arra, hogy ne csak programonként, időszakonként, hanem területegységenként (település, kistérség, megye, régió, egyéb speciális térségek) is összesíthetőek legyenek az információk.

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.

a) A közfoglalkoztatásban résztvevők mérőszámai

A **személyekre vonatkozó mérőszámok** a közfoglalkoztatásban résztvevők bevonási és egyéni munkaerő-piaci helyzete szerint vizsgált adatokból képezhetők.

Az adatok életkor, nem, iskolai végzettség és területi megoszlásban, illetve a képzések a képzési szakirány szerint is kimutatásra kerülnek.

Output indikátorok:

- **A közfoglalkoztatásba bevont személyek száma:** Országos szinten a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Belügyminisztérium között létrejött miniszteri megállapodásban kerül meghatározásra a közfoglalkoztatási programokba bevonásra kerülő létszám.

(A Kormány a 2012. július 16. és 26. közötti konzultációs sorozat vonatkozásában vállalt feladatokról szóló 1412/2012. (IX. 28.) Korm. határozatának 1. a) pontjában felhívta a belügyminisztert, hogy készítse részletes előterjesztést, amelyben kidolgozza a megvalósítás tervét, illetve szükség esetén készítse is elő a vonatkozó jogszabályok, egyéb

szabályozók módosított változatát a munkahelyteremtés elősegítése céljából **legkésőbb 2014. év elejére a közfoglalkoztatási programokba bevontak számának 300 ezer főre történő növelése** érdekében.)

- **Képzésben résztvevők száma:** A bevontak körében az uniós forrásból megvalósuló képzési programban meghatározott képzésben és szolgáltatásban részesülő létszám.
- **Közfoglalkoztatásba bevontak között a roma nemzetiségűek száma:** A Keretmegállapodásban foglalt számszerűsíthető célkitűzések elérése érdekében kidolgozott részletes intézkedési tervről szóló 1338/2011. (X. 14.) Korm. határozatban meghatározott, közfoglalkoztatásba bevont roma álláskeresők létszáma.

Eredmény-indikátorok:

- **A képzést sikeresen befejezők száma:** A közfoglalkoztatásba bevontak közül országos szinten a képzési programtervben meghatározott létszámnak kell sikeresen befejeznie képzését.
- **A közfoglalkoztatást sikeresen befejezők száma:** Azon személyek számának a meghatározása, akiknek a közfoglalkoztatási jogviszonya nem kerül azonnali hatályú felmondással a határozott idő lejártá előtt megszüntetésre.
- **A közfoglalkoztatást követően elhelyezkedők száma:** A közfoglalkoztatásba bevontak közül országos szinten meghatározott létszám munkaerő-piaci státuszának kell változni. Itt kell számba venni azokat a közfoglalkoztatottakat is, akiknek a közfoglalkoztatási jogviszonya munkaviszony létesítése miatt szűnik meg.

Hatás-indikátor:

A közfoglalkoztatás befejezése utáni 180. napon foglalkoztatottak (önfoglalkoztatók) száma: A program hatásaként a közfoglalkoztatást sikeresen befejezők közül meg kell határozni azt a létszámot, akiknek a nyílt munkaerőpiacon kell elhelyezkednie vagy vállalkozóvá (önfoglalkoztatóvá) kell válnia.

A személyekre vonatkozó értékeléshez résztvevőnként kell az eredményességnek, illetve a közfoglalkoztatás hatásának vizsgálatát elvégezni, mely vizsgálatok két fázisban történnek.

Az **első fázisban** a közfoglalkoztatás keretében igénybevett szolgáltatások, képzések megvalósulását kell figyelemmel kísérni:

- **Munkaerő-piaci szolgáltatási** programelem akkor tekinthető megvalósultnak, ha azon az álláskereső részt vett.
- **Képzési** programelem akkor tekinthető megvalósultnak, ha azt a résztvevő végigvitte, záróvizsgáján részt vett, illetve annak sikertelensége esetén első javítóvizsgán részt vett.

Az értékelés **második fázisa** a közfoglalkoztatás hatásáról ad információt.

A közfoglalkoztatás befejezését követő hatásvizsgálatra az egyén közfoglalkoztatásból való kilépését követően közvetlenül (30 napon belül), majd az azt követő 180. nap elteltével kerül sor, az e napi állapotot vizsgálva.

Ennek vizsgálata a Nemzeti Munkaügyi Hivatal integrált informatikai rendszerében nyilvántartott adatok alapján történik.

A közfoglalkoztatást befejezők adatait a Hivatal összeveti az EMMA (Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis) adataival, és leválogatásra kerülnek a közfoglalkoztatást követő 30 napon belül, illetve 180. napon munkaviszonyban állók adatai. A vizsgálatra más módszer, pl.: kérdőíves megkérdezés is alkalmazható. A korábbi kérdőíves megkérdezések tapasztalatai szerint azonban pontosabb és hitelesebb adatok nyerhetők az informatikai rendszerekből.

A közfoglalkoztatásból **sikertelenül kilépettek** esetében hatásvizsgálatra nem szükséges sort keríteni. Esetükben a szankció alkalmazását kell vizsgálni. Amennyiben közfoglalkoztatás ideje alatti elhelyezkedés vagy vállalkozói tevékenység folytatása, azaz támogatás folyósítása nélküli munkaerő-piaci integráció az egyén esetében megállapítható, ezt nyilván kell tartani (az informatikai programban szükséges rögzíteni).

Az **elhelyezkedés** értelmezése során:

- munkaviszonyon a magyar jog hatálya alá tartozó munkaviszonyt, közszolgálati jogviszonyt, a 2010. évi LVIII. törvény 2.§ (6) bekezdése alapján kormánytisztviselői jogviszonyt, közalkalmazotti jogviszonyt, bírósági és igazságügyi, valamint ügyészségi szolgálati viszonyt, a biztosított bedolgozói jogviszonyt, a hivatásos nevelőszülői jogviszonyt, a szövetkezeti tag munkaviszony jellegű munkavégzésére irányuló jogviszonyát – ide nem értve az iskolai szövetkezet nappali tagozatos tanuló, hallgató tagját –, fegyveres és rendvédelmi szervek hivatásos és szerződéses állományú tagjának szolgálati viszonyát kell érteni.
- vállalkozói jogviszonyon az egyéni vállalkozót, a társas vállalkozás személyesen közreműködő tagját, valamint a 1995. évi CXVII. törvény 3. §. 18. pontjában meghatározott őstermelői tevékenységet folytató személyt kell érteni.

Nem tekinthető munkaerő-piaci integrációnak az újabb közfoglalkoztatásban való részvétel.

A 2013. évi indikátorok meghatározása a Nemzeti Munkaügyi Hivatal adatszolgáltatása alapján

A közfoglalkoztatási programba bevont álláskeresők nyilvántartási rendszeréből nyert adatok alapján mutathatók ki teljességükben az indikátorok, melyek a közfoglalkoztatás egészének teljesüléséről adnak képet.

Indikátor / mutató	Típus	Célérték
Közfoglalkoztatásba bevont személyek száma	Kimenet	300 ezer fő
Közfoglalkoztatásba bevont személyek közül a roma nemzetiségűek száma	Kimenet	<i>az elvárt célérték még nem került meghatározásra</i>
Képzésben résztvevők száma	Kimenet	26 ezer fő
Mutató: a képzésben résztvevők közül a képzést sikeresen befejezők száma	Eredmény	20 ezer fő⁷
Közfoglalkoztatást sikeresen befejezők száma	Eredmény	<i>az elvárt célérték még nem került meghatározásra</i>
Mutató: a közfoglalkoztatást sikeresen befejezők közül azok száma, akik foglalkoztatásukhoz támogatásban – azaz bértámogatásban, bérköltség támogatásban, munkába járáshoz kapcsolódó utazási támogatásban, vagy vállalkozóvá válási támogatásban – részesültek, vagy támogatás nélkül elhelyezkedtek.	Eredmény	<i>a százalékban kifejezett célok még nem kerültek meghatározásra</i>
A közfoglalkoztatás befejezése utáni 180. napon foglalkoztatottak, illetve vállalkozók (önfoglalkoztatók) száma	Hatás	<i>minimálisan elvárt célérték nem került meghatározásra</i>

Az indikátorok részletezése

A **közfoglalkoztatásba bevontak** létszámába mindazok beletartoznak, akik közfoglalkoztatási jogviszony létesítésére vonatkozó szerződést kötöttek, és legalább egy napot közfoglalkoztatási jogviszonyban töltöttek.

A **bevont roma származásúak** számába beletartoznak mindazok, akik a munkaügyi kirendeltség közvetítésével és/vagy a roma koordinátorok közreműködésével létesítettek közfoglalkoztatási jogviszonyt, és a munkaügyi kirendeltségen a közvetítéskor nyilatkozatot tettek a roma nemzetiségükről. (A nyilatkozattétel jogszabályi feltételeinek kidolgozása folyamatban van.)

⁷ A 2012. januári végleges programtervben meghatározott 6000 fős célérték időközben – figyelemmel a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzés jelentőségére – 20 000 főre változott.

A **képzésben résztvevők** létszámába mindazon közfoglalkoztatottak beletartoznak a bevontak közül, akiket a közfoglalkoztatási jogviszony időtartama alatt képzésbe vontak és azt elkezdték (függetlenül attól, hogy a későbbiekben megvalósult-e a képzés, vagy sem). Egy résztvevő a létszámba csak egyszer számítható be, még akkor is, ha több képzési modulban vett részt.

A **képzést sikeresen befejezők** létszámába mindazok beletartoznak, akik a képzési programot eredményes záróvizsgálattal/javítóvizsgálattal valósították meg. (Akik sikertelenül vitték végig, azaz eredményes záróvizsga/javítóvizsga nélkül valósították meg a képzést, nem vehetők itt figyelembe.)

A **közfoglalkoztatást sikeresen befejezők** létszámába mindazok beletartoznak a bevontak közül, akik a közfoglalkoztatási jogviszony ideje alatt munkaviszonyt létesítettek, vagy önfoglalkoztatóvá váltak, vagy a szerződés szerinti teljes időtartam alatt közfoglalkoztatottak voltak.

A **foglalkoztatásukhoz támogatásban** – azaz bértámogatásban, bérköltség támogatásban, munkába járáshoz kapcsolódó utazási támogatásban, vagy vállalkozóvá válási támogatásban – **részesültek, vagy támogatás nélkül elhelyezkedettek** létszámába mindazok beletartoznak, akik a közfoglalkoztatást sikeresen befejezők közül támogatással, vagy támogatás nélkül munkaviszonyt létesítettek, vagy önfoglalkoztatóvá váltak.

A **közfoglalkoztatás befejezése után 180. napon foglalkoztatottak** létszámába mindazok beletartoznak a sikeresen befejezők közül, akik támogatással, vagy támogatás nélkül munkaviszonyt létesítettek, vagy önfoglalkoztatóvá váltak.

b) A közfoglalkoztatási programok gazdaságossága

A közfoglalkoztatásban résztvevők mérőszámain kívül **további mutatók** nyomon követése is szükséges.

A monitoring rendszer lehetővé teszi a **szociális szövetkezetekről** szóló Kormányhatározatokban foglaltak **megvalósulásának vizsgálatát** is.

ba) Az eredmény mérésére szolgáló mutató: a közfoglalkoztatást követően megalakult szociális szövetkezetek száma.

Előzetes felmérések alapján a 2013. évben közfoglalkoztatási támogatásban részesülő települési önkormányzatok közül 71 települési önkormányzat tervezi, hogy **2014. évben** szociális szövetkezeti formában folytatja tevékenységét.

Folyamatban van a mezőgazdasági mintaprogramokban állattartással foglalkozó önkormányzatok kérdőíves felmérése arra vonatkozóan, hogy a programban megvásárolt és nevelt állatokat csak szociális célból saját konyhán dolgozták fel, vagy az esetleges szaporulat a program önfenntartóvá válását segíti.

bb) Az eredmény mérésére szolgáló mutató: a közfoglalkoztatás támogatását követően létrehozott állattenyésztő gazdaságok/szövetkezetek száma.

A közfoglalkoztatási programok önfenntartóvá válásának módja, szociális szövetkezetté alakulásának jogszabályi és támogatási feltételei jelenleg kidolgozás alatt állnak.

3. A célok eléréséhez szükséges beavatkozások és azok részletes meghatározása

A területi szemléletet érvényesítő monitoring rendszer kidolgozására irányuló program célja:

- álljanak rendelkezésre rendszeres, pontos és megbízható információk a közfoglalkoztatási programok értékeléséhez,
- kapjon a Kormány rendszeres visszajelzést a közfoglalkoztatás helyzetéről és a felmerülő problémákról, hiányosságokról,
- legyen mérhető a közfoglalkoztatás eredményessége, hatékonysága, átláthatósága,
- készüljön cselekvési terv a feladatok megvalósítására (a teljesítéshez szükséges feltételek, felelősök, határidők megjelölésével).

A monitoring egy dinamikus folyamat, amely a közfoglalkoztatás fő céljait, a külső/belső adottságokat, valamint a közfoglalkoztatás egyéb elemeit folytonosan figyelemmel kíséri és értékeli, elősegíti a külső/belső változásokhoz való alkalmazkodást.

3.1. A monitoring rendszer működésének SWOT elemzése

Erősségek	Gyengeségek
<ul style="list-style-type: none"> - a források ellenőrzött felhasználása, - a korábbi tapasztalatok felhasználásával hatékony rendszer létrehozása, - elkötelezett vezetői hozzáállás, - a monitoring vizsgálatok elvégzéséhez szükséges széleskörű adatnyilvántartás, - határidők egységes előírása, - transzparencia 	<ul style="list-style-type: none"> - naprakész információk hiánya, - munkatársak leterheltségéből, közfoglalkoztatók késedelmes adatszolgáltatásból adódó eltolódó adatrögzítés - a közfoglalkoztatás eredményeinek kommunikációja - jelentős, összetett informatikai rendszerek működtetése
Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> - esélyteremtés a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévők felzárkóztatására, - hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása - EU országspecifikus ajánlásainak teljesítése 	<ul style="list-style-type: none"> - változó jogszabályi környezet, - a közfoglalkoztatás nem megfelelő társadalmi elfogadottsága, - a gazdasági fejlődés elmaradása a várt szinttől, kevés betölthető piaci munkahely

A célértékek vizsgálatának kockázatai

- a) **Nemzetiségi adatok hiányában** nem ismert, hogy ki a roma és ki nem az, ezért csak becsülni lehetett a közfoglalkoztatásba bevont romák részesedési arányát. Az intézkedési tervben vállalt létszám bevonása érdekében a roma közfoglalkoztatottak a munkaügyi központok és a helyi nemzetiségi önkormányzatok együttes döntése alapján kerültek kiválasztásra és bevonásra.

Az Alapvető jogok biztosának megállapítása: „A közfoglalkoztatási programok akkor tudnak hatékony esélykiegyenlítő szerepet betölteni a roma lakosság tekintetében, ha eljutnak a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb helyzetű álláskeresőkhöz is. Ezt segítené elő,

ha az érintett roma nemzetiségi önkormányzatok véleményét is kötelező lenne kikérni a közfoglalkoztatási programok szervezésekor.”

A 2011. évi sikeres együttműködés alapján 2012. január 31-én az ORÖ által **roma koordinátorok** kerültek kijelölésre, akiknek feladatai közé tartozik a roma célcsoport felkutatása, elérésének biztosítása, a munkahelyekről történő tájékoztatása. A megyei/fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjainak beszámolóit, a roma koordinátorok és a munkaügyi kirendeltségek munkatársai közötti eredményes együttműködés alapján szakmai becsléssel állapítható meg, hogy **a közfoglalkoztatásba bevont álláskeresők hány százaléka roma nemzetiségű.**

Az álláskeresők adatai között a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat nem tarthatja nyilván a nemzetiséget, ezért az adatszolgáltatás a roma koordinátorok és a munkaügyi központok becslése alapján történt. Folyamatban van a jogszabályi feltételek kialakítása annak érdekében, hogy az álláskeresők adatai között a nemzetiségre vonatkozó adatok is nyilvántarthatók legyenek.

b) A foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultakról, valamint a közfoglalkoztatásban résztvevő személyekről **Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázist** vezet a Nemzeti Munkaügyi Hivatal. Az adatbázis alapvetően a munkaügyi kirendeltségek és a települési önkormányzatok közötti információcserét biztosítja elektronikus formában, az egyes egyének foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultsági időszakai tekintetében, amelyet a jegyzőknek kell rögzíteniük és folyamatosan karbantartaniuk. A vizsgálatok szerint ezt csak a jegyzők háromnegyede használja folyamatosan.

Az adatbázis célja a nyilvántartottak munkaerő-piaci helyzetének javítása, a közfoglalkoztatásban való részvételük biztosítása, a közfoglalkoztatás megszervezése, a közfoglalkoztatás feltételeinek biztosítása, továbbá a szociális ellátásokra való jogosultsági feltételek fennállásának ellenőrzése.

Az Adatbázis lehetővé teszi, hogy az aktív korúak ellátására jogosult álláskeresők kiközvetítésének hatékonyságát növeljék, a területi aránytalanságokat felszámolják, és elősegíti, hogy a közfoglalkoztatás költséghatékony módon történjen.

c) A **statisztikai adatokkal** kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az adatgyűjtés magában foglalja a rövid, akár egy hónap alatti, napi 4 óráig terjedő foglalkoztatást és a hosszabb távú (legfeljebb 12 hónap), teljes munkaidőben megvalósuló közfoglalkoztatást is. Meg kell jegyezni azt is, hogy amennyiben egy álláskereső egy éven belül több alkalommal vesz részt a közfoglalkoztatásban, őt mindig új belépőként kezeli a rendszer.

A Belügyminisztérium a 2012. évi közfoglalkoztatás lényeges adatait bemutató Statisztikai évkönyv kiadását tervezi. Az évkönyvben a részletes létszám és pénzügyi adatok mellett bemutatásra kerül az adatlekérdezés módszertana és a mérőszámok leírása.

A közfoglalkoztatás **statisztikai adatai a fentiek miatt torzító hatásúak**, ezért a Belügyminisztérium kezdeményezte az NMH adatbázisának felülvizsgálatát, annak érdekében, hogy a közfoglalkoztatásról teljesebb kép állhasson rendelkezésre. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal – a 2012. november havi jelzésünk alapján – csak 2013. január hónap második felében állapította meg a 2012. évi közfoglalkoztatási adatok valós adatoktól való lényeges eltérését, ezért a **Statisztikai évkönyv** elkészítéséhez valamennyi adat ismételt

lekérdezése és feldolgozása vált szükségessé. (A Statisztikai évkönyv a 2. számú mellékletben található)

3.2. A közfoglalkoztatás monitoring rendszerét támogató ellenőrzések

A kockázatok mérséklése érdekében figyelemmel kell lenni a működésében bekövetkező olyan hibák, hiányosságok feltárására, amelyek csökkentik a monitoring eredményességét. Ezek figyelemmel kísérése során a vezetés kellő mennyiségű és minőségű információkhoz juthat egyrészt a közfoglalkoztatás rendszere, másrészt a monitoring általános működéséről.

Szükséges, hogy a **hatásvizsgálati tevékenység** első lépése a saját munkaügyi nyilvántartások áttekintése legyen. Ha a nyilvántartásból nem lehet megállapítani az egyén 180. napi státuszát a volt közfoglalkoztatott egyéb módszerrel való nyomon követése, is lehetséges.

Figyelembe véve, hogy a közfoglalkoztatás ebben a formában korábban nem működött, a 2012. évi közfoglalkoztatás mérőszámai tekintendők bázisadatnak. A statisztikai adatok egy évkönyvben kerülnek összefoglalásra, amelyben a főbb adatok összehasonlításra kerülnek a munkanélküliségi és a népszámlálási adatokkal.

2012. február 1. napján írásban kezdeményeztük a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójánál a hatásvizsgálat elvégzéséhez szükséges adatlekérdezések informatikai megoldását. E témában az egyeztetések a Hivatal és a Belügyminisztérium között munkatársi és vezetői szinten is folyamatban vannak.

3.4. A monitoring tevékenység típusának meghatározása

A közfoglalkoztatás rendszerét figyelembe véve számos monitoring tevékenység választható. A monitoring megvalósulhat folyamatba épített monitoring és egyedi vizsgálatok, értékelések formájában is.

A **folyamatba épített monitoring** olyan rutintevékenységek összessége, ahol

- a figyelemmel kísérés és az értékelés az operatív működésbe ágyazott,
- előnye, hogy a hiba bekövetkezte és az észlelése között rövid idő telik el,
- a monitoringot végző személy maga is részt vesz az adott munkafolyamatban, vagy valamilyen felelőssége áll fenn azzal kapcsolatban,
- az információt a munkafolyamatért felelős vezető kapja.

A folyamatba épített monitoring például a napi statisztikai elemzések készítésénél használható fel. A közfoglalkoztatás esetében a közfoglalkoztatást megvalósító szervezetek alkalmazzák a folyamatba épített monitoringot.

Az **egyedi értékelések** formájában megvalósuló monitoring

- az operatív működéstől függetlenül valósul meg,
- általában periodikusan ismétlődő (havi/negyedéves/éves), vagy ütemezett,
- az értékelő szervezetileg is elkülönül az operatív működéstől,
- az értékelés eredményének végső címzettje a vizsgált tevékenység szakmai irányítója.

Az egyedi értékelést külső, objektív, az operatív működéstől független egység végzi. Az egyedi értékelés a folyamatba épített monitoring eredményességét is vizsgálja. Amennyiben a

folyamatba épített monitoring megbízhatóan és jól működik, az egyedi értékelés során felhasználhatók annak információi.

A közfoglalkoztatás esetében **a két típus megfelelő kombinációja** lehetővé teszi, hogy a közfoglalkoztatás új rendszerének működéséről elegendő információ álljon rendelkezésre.

Az **értékelést** folyamatorientáltan, a résztvevők közötti kommunikáción keresztül kell elvégezni. Az értékelési folyamatok összehasonlíthatósága érdekében az értékeléseket igazítani kell az uniós gyakorlathoz. Az uniós tendenciákkal összhangban különös hangsúlyt kell fektetni a mielőbbi visszacsatolást biztosító értékelésekre (előzetes és középidős). Az előzetes értékeléseknek a költségvetési évhez igazodó közfoglalkoztatási programok minél korábbi fázisaiban el kell kezdődniük. Rendkívül fontos az értékelések hasznosításának garanciája mind a döntéshozók körében, mind a közvélemény tájékoztatásának tekintetében.

3.5. A monitoring eredményeinek kommunikálása

A monitoring folyamat a jogszabályi előírásoknak és a belső szabályzatokban foglaltaknak megfelelően félévente jelentéstétellel zárul. A jelentés bemutatja a közfoglalkoztatás eredményességét és hatékonyságát, valamint tartalmazza a feltárt hiányosságokat és a végső következtetéseket.

A következtetések levonása és a javaslattétel után a szükséges intézkedés megvalósításának nyomon követése szintén a monitoring része.

A közfoglalkoztatás eredményeinek kommunikálását szolgálja a közfoglalkoztatási microsite. Az oldalról elérhetőek lesznek a statisztikai adatokat bemutató statikus térképek. A programok megvalósulásával szinkronban az interaktív térkép elkészítése folyamatban van. Az oldalon helyet kapnak a legfőbb együttműködő partnerek, a legnagyobb közfoglalkoztatók logói, valamint a legjobb gyakorlatot folytató helyi önkormányzatok programjainak bemutatásai.

1. A **„Hírek”** menüpontban adott esetben helyi jelentőségű híreknek is felületet tudunk biztosítani, valamint a helyi tájékoztatásban megjelent téves információkat is itt lehet korrigálni. Fontos, hogy az ország minden területéről és mindegyik fajta programról legyenek fent újdonságok.
2. A második menüpont **„A közfoglalkoztatásról”** tartalmaz tájékoztatókat.
3. Az **„Események”** menüpontba kerülnek a közelmúlt és a közeljövő eseményei (mi, hol, mikor indul, fejeződik be, nyílik meg stb.)
4. A **„Jó gyakorlatok”** bemutatása különösen fontos. Egyrészt ötletet adhat más önkormányzatok számára, segíti a sajtó tájékoztatását.
5. A **„Képzések”** menüpontban a programokhoz kapcsolódó képzések kerülnek bemutatásra.
6. A **„Statisztika”** menüpontban havonta kerülnek bemutatásra a 2013. évi közfoglalkoztatási adatok (belépők létszáma közfoglalkoztatási típusonként, nem, életkor, iskolai végzettség szerinti megyei adatok), a beérkezett kérelmek adatai (igényelt létszám és támogatási összeg) valamint a megítélt támogatások adatai. Itt szerepelnek a képzések adatai is.
7. A **„Dokumentumok”** menüpontban a közfoglalkoztatást érintő jogszabályok gyűjteménye, valamint az iratminták letölthető formában kerülnek elhelyezésre.

A honlap publikálása (nagy nyilvánosság általi elérhetősége) előtt tesztelésre kerül, mivel a megjelenés után nagy érdeklődés, és sajtóvisszhang várható. A fő technikai kihívás az interaktív térkép elkészítése lesz, ugyanakkor, amennyiben ezt sikerül jó színvonalon megvalósítani, majd működtetni, az egyik legfőbb információforrássá válhat a téma iránt érdeklődők számára.

4. Cselekvési terv kidolgozása

4.1. A teljesítéshez szükséges személyi, tárgyi, szakmai, anyagi és szervezeti feltételek meghatározása

A monitoring alapfeltételeinek biztosítása

A monitoring folyamatainak eredményes és hatékony működéséhez alapfeltétel, hogy azt megfelelően támogassa a szervezeti kultúra és struktúra. A **vezetői hozzáállásnak és iránymutatásnak is** hangsúlyozni kell a monitoring jelentőségét. Minden közreműködőnek tisztában kell lennie a célokkal, az azokat veszélyeztető kockázatokkal, valamint a monitoring jelentőségével.

Hasznos, ha a közfoglalkoztatás eredményeinek féléves jelentéséről a munkaügyi szervezet munkatársai is visszajelzést kapnak.

A közfoglalkoztatás megvalósításáért felelős szervezetek között világosan el kell különíteni a **szerepeket és a felelőségeket**, így a monitoring rendszer figyelemmel kísérése és értékelése is egyszerűbbé, eredményesebbé és hatékonyabbá válik. Ahhoz, hogy a szervezet folyamatait megfelelően figyelemmel tudjuk kísérni, ismernünk kell a fennálló működési folyamatokat, kapcsolódó kockázatokat és kontrolltevékenységeket, ezért **a monitoring rendszer kialakítása a jelenlegi állapotok és folyamatok feltérképezésével, felmérésével kezdődik.**

Információs rendszer

A monitoring rendszer kialakításának alappillére egy olyan információs rendszer, amely egységes és területi struktúrában tartalmazza a közfoglalkoztatási támogatások körét.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal által működtetett Integrált Rendszer (IR) és a Foglalkoztatáspolitikai Pénzügyi Rendszer (FPIR) meghatározott adatai egy közös, központi adattárházba töltődnek át. Az adattárház üzemeltetését is az NMH végzi. Az adattárházból egyedi igények alapján különböző lekérdezési felületek jönnek létre. A közfoglalkoztatás létszám és pénzügyi adatai a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságának kijelölt munkatársai számára hozzáférhetőek.

Az adatrögzítési feladatokat ellátók számára rendkívül fontos a munkaügyi rendszerben végzett munkafolyamatok egyértelmű meghatározása, ami magában foglalja a rögzítési határidőket, valamint rögzítési eljárásokat is. A statisztikai adatok előállításánál jelentős hibatényezőt jelent ezek hiánya, ezért a minisztérium részéről intézkedés történt a folyamatok és határidők meghatározására.

A monitoring rendszer bevezetéséhez szükséges az adattárházban szereplő adatok finomítása, amelyre a BM és az NMH között munkacsoport jött létre. A munkacsoport kiemelt feladata, hogy az informatikai fejlesztések a meghatározott szempontok szerint történjenek.

2013. március 31-ét követően a havi közfoglalkoztatási statisztikákban elérhető lesz a közfoglalkoztatásból kilépő személyek közül eredményesen elhelyezkedők létszámát tartalmazó statisztika, valamint a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult álláskereső közfoglalkoztatási statisztikája. Ezeket a kimutatásokat az NMH készíti el.

Az NMH megbízásából az IR fejlesztője elkészíti a közfoglalkoztatási jogviszonyt szüneteltető, valamint a közfoglalkoztatási fizetett állásidő adatainak statisztikáját kimutató lekérdezéseket. Az NMH megbízta az FPIR fejlesztőjét egy olyan lekérdezési felület létrehozására, amelyen keresztül megjeleníthetők a közfoglalkoztatási pénzügyi adatok: a közfoglalkoztatási keretösszegek, a kötelezettségvállalások, megtakarítások és meghíúsulások összegei. A pénzügyi lekérdezési felületet 2013. március 18-tól lehet tesztelni.

A közfoglalkoztatási statisztikák és közfoglalkoztatási pénzügyi adatok lekérdezésének teljes körű megvalósítása 2013. április 1-jét követően valósul meg. (A közfoglalkoztatás adatait nyilvántartó informatikai rendszerek közötti kapcsolatokat az 1. számú függelék tartalmazza.)

Intézményi feltételek

Szükséges a sokrétű adat- és információforrásra épülő monitoring rendszer egységes és önálló irányítása, felelősségi viszonyainak megállapítása, felügyelete.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 37. § w) pontja a belügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatáskörébe utalta a közfoglalkoztatást.

A közfoglalkoztatás új rendszerének kialakításával összefüggésben a kormányzati feladatok átalakításáról szóló 1192/2011. (VI. 14.) Korm. határozatban foglaltaknak megfelelően a Belügyminisztériumban (BM) létrejött a Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárság.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal együttműködve a Nemzetgazdasági Minisztérium a munkaügyi központok állományából kijelölt 1495 főt, akik - a BM szakmai irányításával - területi, illetve helyi szinten látják el a közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatokat. A kormányhivatalok munkaügyi központjaiban kijelölésre kerültek a közfoglalkoztatásért felelős vezetők.

A **Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárság felelős** a Kormány közfoglalkoztatás-politikai koncepciójának kidolgozásáért, ellátja a közfoglalkoztatás-politikai koordinációs feladatokat, gondoskodik a közfoglalkoztatási koncepció végrehajtásáról, meghatározza a közfoglalkoztatás eszközrendszerét, elemzi és ellenőrzi annak működését, felelősségi körben irányítja a munkaügyi központok és kirendeltségek közfoglalkoztatási feladatainak ellátását. Szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatoknak a helyi közfoglalkoztatás lehetőségeinek feltárásához, valamint a közfoglalkoztatás megszervezéséhez. A nagyobb létszámú munkaerőt igénylő közfoglalkoztatási programok megvalósításának során együttműködik más szervekkel a közrend, közbiztonság biztosításában. Előkészíti az országos közfoglalkoztatási és kistérségi mintaprogramokat, melynek során együttműködik a feladatkör szerint érintett minisztériumokkal, valamint a jelentős közfoglalkoztatókkal.

A közfoglalkoztatás támogatása kérelemre nyújtható. A kérelmet a közfoglalkoztatás helye szerint illetékes munkaügyi központhoz kell benyújtani. A rövid és a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásról, valamint a közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatásról szóló hatósági szerződéseket a munkaügyi kirendeltségek kötik. Az országos közfoglalkoztatási program támogatásáról a közfoglalkoztatásért felelős miniszter mérlegelési jogkörben dönt, a hatósági szerződést a munkaügyi központok kötik a közfoglalkoztatóval.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet alapján a közfoglalkoztatási feladatok ellátása során

- a munkaügyi központ:

- ellenőrzi a közfoglalkoztatási munkavégzés közfoglalkoztatási szerződésben foglaltak szerinti teljesítését,
- ellátja a közfoglalkoztatási támogatási eljárással kapcsolatos pénzügyi feladatokat

- a kirendeltség:

- feltárja a közfoglalkoztatási munkalehetőségeket,
- ellátja a közfoglalkoztatási támogatási eljárással kapcsolatos hatósági és pénzügyi feladatokat,
- szervezi a közfoglalkoztatást,
- kapcsolatot tart a közfoglalkoztatókkal.

A monitoring rendszer szereplői

- Belügyminisztérium
- Nemzetgazdasági Minisztérium
- Nemzeti Munkaügyi Hivatal
- megyei/fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjai
- járási kormányhivatalok munkaügyi kirendeltségei
- közfoglalkoztatók
- közfoglalkoztatottak.

Adatok

A közfoglalkoztatási programok tervezésekor kerül sor a megfelelően kifejező és gyűjthető, területi dimenzióval is rendelkező indikátorok meghatározására, melyekre a monitoring tevékenység is támaszkodhat. A monitoring rendszer által gyűjtött adatoknak a legszélesebb körű nyilvánosságot kell biztosítani.

A közfoglalkoztatási támogatások létszám és pénzügyi adatait a Nemzeti Munkaügyi Hivatal által működtetett informatikai rendszer tartalmazza.

Értékelés

A monitoring folyamatokban a szervezet dolgozóinak döntő többsége részt vesz. A monitoring rendszer inputját jelentő adatok előállítása és eljuttatása az értékelőhöz a közfoglalkoztatás esetében a munkaügyi központok és kirendeltségek munkatársainak feladata. Az értékelés viszont minisztériumi szinten valósul meg, mivel a szakterületi kompetencia elengedhetetlen az értékelésnél.

A Monitoring Szervezet

A Monitoring Szervezethez tartoznak a Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságon megbízott személyek, akik az alábbi tevékenységeket végzik el, vagy működnek közre benne:

- a monitoring rendszer bevezetése, működtetése,
- a szükséges mérőeszközök és az azokat tartalmazó monitoring eljárásrend elkészítése,
- a közfoglalkoztatási programok előkészítése (tervezés) során használandó eszközök (pl.: tervezési tábla az éves előirányzat felhasználására) elkészítése, valamint összesítése,
- a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó kérdőívek összesítése, feldolgozása,
- a monitoring adattáblák elkészítése,
- a monitoring tevékenységéről történő beszámolók elkészítése.

A monitoring szervezet feladata lenne a későbbiekben a minőségirányítási rendszer kidolgozása és bevezetése.

A minőségirányítás alapelve az ISO 8402-1986, 3.5 szerint:

"A minőségirányítás fogalma magában foglalja a stratégiai tervezést, az erőforrásokkal való gazdálkodást, valamint más rendszeres tevékenységeket, mint amilyen a minőséggel kapcsolatos tervezés, működtetés és értékelés."

4.2. A feladatok megvalósítására határidők megállapítása

A szakpolitikai program megvalósítására a program elfogadását követően kerül sor. A megvalósítás során a Nemzeti Munkaügyi Hivatal által működtetett informatikai rendszerek és az azokban tárolt és kezelt adatok szolgálnak alapul.

A. Informatikai fejlesztések

- Hozzáférési és lekérdezési lehetőségek biztosítása a BM számára az FPIR rendszerből
- Statisztikai dimenziók és mérőszámok leírásának elkészítése
- Országos közfoglalkoztatási programok, kistérségi- és egyéb startmunka mintaprogramok közfoglalkoztatási támogatások pénzügyi és létszám adataival kapcsolatos adatszolgáltatások
- Közfoglalkoztatásba belépők és közfoglalkoztatásból kilépők létszámadataival kapcsolatos adatszolgáltatások
- A közfoglalkoztatási jogviszony szüneteltetésére és a közfoglalkoztatási állásidőre vonatkozó statisztikai lekérdezések
- Közfoglalkoztatásból kilépők elhelyezkedési adatai a közfoglalkoztatási jogviszony megszűnését követő 180. napon
- Foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult álláskeresők adatairól készülő adatszolgáltatás
- Adattárházból történő heti rendszerességű adatszolgáltatások kiegészítése új lekérdezési szempontokkal, új közfoglalkoztatási eszköz adatokkal
- Havi adatszolgáltatások biztosítása az adattárházból a közfoglalkoztatási új eszközökről, továbbá a meglévő adatkockák kiegészítése az új lekérdezési igényeknek megfelelően.
- Adatszolgáltatási eljárásrend kidolgozása arra az esetre, ha az informatikai rendszerekben nincs kész lekérdezés, de az adatlekérdezést sürgősen kell megvalósítani
- Kistérségi startmunka mintaprogramok ügyviteli támogatása az IR rendszerben

Határidő: 2013. március 31. (egyes elemeknél: 2013. április 30.)

B. Ügyintézési, ügyirat-kezelési, adatrögzítési határidők meghatározása

A munkaügyi kirendeltségek részére megküldésre került az útmutató. Szükséges az útmutatóban meghatározottak betartásának/betarthatóságának felülvizsgálata, esetleges módosítása, kiegészítése.

Határidő: 2013. május 17.

C. Szakmai eljárásrendek, módszertani útmutatók készítése

A közfoglalkoztatási típusokkal kapcsolatos ügyintézésre (támogatások megállapítása, pénzügyi kötelezettségvállalások teljesítése, stb.) vonatkozó hatályos eljárásrendek a munkaügyi központok számára kiadásra kerültek. Szükséges a későbbi jogszabályi változások átvezetése, esetleges eljárásrendi változások bevezetése.

Határidő: folyamatos

D. Monitoring szervezet felállítása

A közfoglalkoztatás monitoringjáért felelős munkatársak kijelölése szükséges. A szervezet tagjai lehetnek: informatikus, tervezésben résztvevő, szakmai beszámolók készítésében jártas és a közfoglalkoztatás ellenőrzésében közreműködő munkatársak.

Határidő: 2013. április 30.

E. Közfoglalkoztatás heti, havi, időszakos statisztikai adatainak leválogatása

Határidő: folyamatos

F. Kimutatások, elemzések, jelentések készítése

Ezen feladatok közé tartozik a tervezési és megvalósulási adatok negyedévente történő összevetése, javaslattétel az esetleges intézkedések megtételére.

Határidő: folyamatos

G. A monitoring eredményeinek kommunikálása

Határidő: folyamatos

III. Társadalmi egyeztetés

Az előkészítés során biztosítani kell, hogy a szakpolitikai program tervezetét a nem állami szereplők is megismerhessék és kifejtthessék azzal kapcsolatban a véleményüket.

– **Társadalmi véleményezésre bocsátás:**

annak lefolytatása, a beérkezett vélemények feldolgozása és a véleményekről készült összefoglaló elkészítése

– **A tervezet egyeztetésre bocsátása a kormányzati szervek részére**

A beérkezett vélemények mérlegelését követően azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól **összefoglaló készítése**, amelyet a szakpolitikai program elfogadását követően legkésőbb hatvan napon belül a honlapon közzé kell tenni.

IV. A közfoglalkoztatás monitoring rendszerének kidolgozásáról szóló szakpolitikai program nyomon követése, értékelése és felülvizsgálata

A szakpolitikai program elfogadását követően gondoskodni kell a **nyomon követéséről**. Jelen szakpolitikai program nyomon követése és értékelése során a monitoring rendszerben meghatározott információs rendszerben és mutatók alapján kell végezni az adat- és információgyűjtést, valamint ezek elemzését.

A közfoglalkoztatási monitoring rendszert jelen szakpolitikai program elfogadását követő bevezetésének időpontjától számított **fél éven belül utólagosan értékelni szükséges**. Az értékelés során vizsgálni kell, hogy az elfogadott monitoring rendszer valamennyi eleme – különösen a meghatározott indikátorok és módszerek – alkalmasnak bizonyult-e a gyakorlatban a kitűzött célok mérésére, és ezek kellő információt biztosítanak-e az elvárt elemzések elvégzéséhez.

Az utólagos értékelésen túl szükséges a bevezetett szakpolitikai program rendszeres nyomon követése is. A nyomon követés során a Belügyminisztert legalább évente kell a program megvalósulásáról beszámolóban tájékoztatni.

A **beszámoló**nak tartalmaznia kell:

- a szakpolitikai programban szereplő célok és eredmények megvalósulásának mértékét,
- a szakpolitikai program megvalósulása érdekében tett intézkedéseket és a felhasznált erőforrásokat,
- terv-tény elemzést és az eltérés okait, valamint
- az eltérések kezelésére vonatkozó intézkedési tervet.

Ha a nyomon követés vagy a közbenső értékelés alapján a nyomon követést végző vagy az értékelést végző azt állapítja meg, hogy a stratégiai tervdokumentumban kitűzött célok megvalósítása másként nem érhető el, javaslatot tesz a stratégiai tervdokumentum **felülvizsgálatára és módosítására**.

Közfoglalkoztatás adatait nyilvántartó informatikai rendszerek

